

Навчальне видання

Кадрова політика і державна служба

Конспект лекцій

Укладач

Сороко Володимир Михайлович

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор - коректор *В. Г. Шевельова*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 19.02.2009.
Формат 60 x 84/16. Ум. друк. арк. 6,04. Обл.-вид. арк. 5,08.
Тираж 300 пр.

Видавець: Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Національна академія державного управління
при Президентіві України

КАДРОВА ПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Конспект лекцій

Київ
2009

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 151/11-5 від 13 листопада 2008 р.)

Укладач:

В. М. Сороко, кандидат технічних наук, доцент, начальник управління з навчальної роботи Національної академії державного управління при Президентові України.

Рецензенти:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

Ю. П. Сурмін, доктор соціологічних наук, професор, перший заступник директора Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій /
К13 уклад. В. М. Сороко. - К.: НАДУ, 2009. - 104 с.

У конспекті лекцій розкриті системні підходи до визначення категорії “державна кадрова політика” та “кадрова робота”, проаналізовано стан державної кадрової політики, визначені пріоритети і шляхи її покращення в контексті забезпечення державної служби в Україні.

Призначений для слухачів магістерської програми із спеціальності “Державне управління”.

УДК 35.08.01

ВСТУП	3
Розділ 1. КАДРОВА ПОЛІТИКА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	5
Розділ 2. МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	24
2.1. Поняття механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні	24
2.2. Адміністративно-правовий режим державної служби	32
Розділ 3. ПЛАНУВАННЯ РОБОТИ З КАДРАМИ. ОСНОВИ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	40
3.1. Планування роботи з кадрами. Загальні вимоги до професії “державний службовець”	40
3.2. Кадровий менеджмент. Застосування моделі компетентності та профілів компетентності для управління персоналом у системі державної служби	47
Розділ 4. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	71
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	99

ни від 1 верес. 1999 р. - № 65. - Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>

10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
11. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20 верес. 2007 р. № 900. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
12. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

Рекомендовані Інтернет-ресурси

1. Офіційний сайт Президента України. - Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua>
2. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
3. Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Офіційний сайт Головдержслужби України. - Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>

ВСТУП

Дисципліна “Кадрова політика і державна служба” є складовою нормативної частини освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю 8.150100 - “Державне управління”.

Метою навчальної дисципліни “Кадрова політика і державна служба” є формування у слухачів цілісного уявлення про державну кадрову політику щодо сучасної державної служби та принципів і підходів до організації державної служби, засвоєння прийомів аналізу кадрової політики і шляхів розвитку державної служби, механізмів реалізації кадрової політики в державній службі, а також закономірностей розвитку кадрових процесів в органах державної влади та їх апаратах.

Завданнями навчальної дисципліни є: набуття слухачами знань, практичних вмінь та навичок щодо аналізу кадрової ситуації, проектування заходів з вирішення кадрових проблем різного масштабу, оцінки професійних і моральних якостей державних службовців, визначення соціальних показників стану корпусу державної служби і застосування методів управління персоналом, методології управління змінами для забезпечення відповідності кадрового ресурсу державної служби викликам часу і посилення його управлінської спроможності.

Об’єктом вивчення є державна служба як інститут, складовими якого є: державний апарат; цілі, завдання та функції державної служби; державна політика в сфері державної служби; соціальний, правовий, економічний та організаційний інститути державної служби; статус державного службовця; функціональне управління державною службою, результативність і ефективність державної служби, кадрове забезпечення державної служби тощо.

Предметом дисципліни “Кадрова політика і державна служба” є: сукупність державно-управлінських, соціально-економічних, організаційно-правових і державно-службових відносин, що виникають у процесі формування та функціо-

нування державної служби і спрямовані на забезпечення її ефективності та зміцнення зв'язків держави з особою, громадянином; закономірності становлення та розвитку державної служби як соціального, правового та організаційного інституту.

Згідно з навчальним планом *бюджет навчального часу* на вивчення дисципліни “Кадрова політика і державна служба” становить 90 годин. Для денної форми навчання: лекції - 36 годин, практичні заняття - 12, семінарські заняття - 12, самостійна робота слухача - 30 (індивідуально-консультаційна робота - 90).

Для вечірньо-заочної форми навчання: лекції - 26 годин, практичні заняття - 2, семінарські - 8, самостійна робота слухача - 54 (індивідуально-консультаційна робота - 50).

Для заочної форми навчання: лекції - 20 годин, практичні заняття - 4, семінарські - 6, самостійна робота слухача - 60 (індивідуально-консультаційна робота - 133).

В конспекті представлені розділи, які об'єднують 5 з 22 тем дисципліни і пов'язані з проблематикою кадрової політики. Для опанування цих тем навчальним планом передбачено для денної форми навчання 20 годин, а для вечірньо-заочної та заочної форм - 27 годин.

23. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 // SIGMA; Пер. з англ. О. Шаленко. - К.: Центр сприяння інституту розвитку держ. служби, 2007. - 248 с. - Режим доступу: http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua_/530/UKR_SIGMA_Ukraine_Governance_Assessment_March_2006_27_06.doc

Закони України, нормативні акти Президента України та Кабінету Міністрів України щодо врегулювання питань державної служби:

1. Закон України про боротьбу з корупцією // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.
2. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
3. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 26. - Ст. 1151.
4. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова КМУ від 8 черв. 2004 р. // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 23. - Ст. 1554.
5. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 10. - Ст. 578.
6. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22. - Ст. 983.
7. Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 7. - Ст. 263.
8. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
9. Про довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (вип. 76): Наказ Головержслужби Украї-

11. Лесечко М.Д., Рудницька Р. М., Чемерис А. О. Методичні засади оцінки професійної компетентності керівника // Технологія прийняття управленческих рішень в державному управлінні і місному самоуправленні. - Л.: Ахилл, 2003. - 424 с.
12. Лозниця В.С. Психологія менеджменту. - К.: ТОВ "УВПК", 2001. - 227 с.
13. Меньшиков Л.И. Деловая оценка работников в сфере управления. - К.: Наук. думка, 1974. - 294 с.
14. Оболенський О., Сороко В. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування // Вісн. держ. служби України / Голов. упр. держ. служби України. - 2005. - № 1. - С. 20-27
15. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник - К.: КНЕУ, 2006. - 472 с.
16. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. - М.: Дело, 2002. - 168 с.
17. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. - Хмельницький, 2005. - 375 с.
18. Пашико Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання. - К., 2005. - 236 с.
19. Правове регулювання діяльності державних службовців України: У 2 т. / Упоряд.: Т.В.Мотренко, В.І.Луговий, Н.Р.Нижник, М.К.Орлатий та ін. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - Т. 1. - 868 с.; Т. 2. - 853 с.
20. Психологія менеджменту / Под ред. Г.С.Никифорова. - 2-е изд., доп. и перераб. - СПб.: Питер, 2004. - 639 с.
21. Сороко В. М. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2003. - № 1. - С. 65-75.
22. Тимофєєв В.О. Підвищення стимулюючої ролі оплати праці державних службовців // Виконавча влада і адміністративне право / За ред. В.Б.Авер'янова. - К., 2002.

Розділ 1

КАДРОВА ПОЛІТИКА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Загальні положення. Формування державної кадрової політики - складний та багатогранний процес, в якому взаємодіють об'єктивні та суб'єктивні фактори. Він включає в себе послідовне здійснення ряду законодавчих, організаційно-управлінських, науково-дослідних та інших заходів. В процесі реалізації всього спектру заходів важливо зберегти оптимальне співвідношення новацій та спадкоємності, перспективності та прагматизму.

Кадри є найбільш стабільним соціальним елементом суспільства й держави, носієм їх традицій та досвіду. Саме кадри державної служби мають зберігати ці якості навіть при зміні суспільно-політичного спрямування державних інститутів і їх структури.

В аналізі кадрових процесів і виборі технологій важливе врахування відмінності стратегії - "**кадрової політики**" від тактики - "**кадрової роботи**". Якщо **кадрова робота** - це діяльність багатьох суб'єктів з реалізації кадрової політики (сукупність технологій, способів, механізмів її реалізації; це організація роботи з кадрами), то під категорією "**державна кадрова політика**" (де суб'єктом виступає держава) розуміють державну стратегію, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, всіх людських ресурсів держави.

В структурно-змістовому плані **державна кадрова політика** - система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин.

Державна кадрова політика суб'єктивна за формами, механізмами, технологіями реалізації, що в основному визначається суб'єктивними діями окремих осіб - лідерів, керівників державних структур, залежить від способу їх мислення. Це вимагає проведення застережних і захисних заходів від проявів волюнтаризму, вольового адміністрування, а також передбачає цілеспрямоване формування у еліті державного управління єдиного розуміння поняття професіоналізму державної служби, етики взаємодії і по-

ведінки, ефективності державного управління і його інструменту проведення - державної служби.

В цьому розумінні кадрова політика держави є сукупністю різноманітних соціальних функцій; визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регуляції життєдіяльності населення.

Держава як об'єкт свого впливу тримає в полі зору всі кадри суспільства, всі людські ресурси. Однак **об'єктом безпосереднього державного управління є кадри державної служби, які становлять основу апаратів органів державної влади.** Механізми управління державними службовцями, на відміну від процесів організації кадрового потенціалу виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур, мають свої особливості і жорстко регламентуються системою нормативно-правових актів держави (яких близько 700), що зумовлює необхідність побудови чіткої схеми супроводження системи роботи з кадрами.

При цьому слід зауважити, що парадигмою державної служби як професійної діяльності працівників органів державної влади є надання та/або забезпечення надання послуг юридичним і фізичним особам.

Тобто суспільство очікує від державної служби ефективного і відповідального управління, спрямованого на задоволення його потреб в цілому і кожного громадянина окремо.

Принципи кадрової політики. Для досягнення позитивного результату у формуванні якісного кадрового забезпечення системи державної служби державна кадрова політика має бути:

- науково обгрунтованою, реалістичною, творчою, що враховує потреби суспільства в кадрах, послідовність і етапність вирішення стратегічних завдань, орієнтованою на відродження та стійкий розвиток країни, на залучення до служби професійно підготовлених осіб, ініціативних, з новаторськими творчими спрямуваннями та мотиваціями;
- комплексною, що базується на поєднанні цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами, такою, що враховує різноманітні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні тощо);

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

Основна та додаткова література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV: Офіц. вид. - К.: Мін'юст, 2006. - 124 с.
2. *Битяк Ю.П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. - Х.: Право, 2005. - 304 с.
3. *Борисова Е.А.* Оценка и аттестация персонала. - СПб.: Питер, 2002. - 256 с.
4. *Боссарт Д., Деммке К.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. - К.: Міленіум, 2004. - 128 с.
5. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / За заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйка. - К.: НАДУ, 2008. - 420 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. - Л.: Вид-во нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. - 352 с.
7. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. - К.: Соцінформ, 2002. - 111 с.
8. *Дьомін О., Леліков Г., Сороко В.* Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби // Вісн. держ. служби України. - 2001. - № 2. - С. 65-77.
9. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / За заг. ред. О.Ю.Оболенського. - Хмельницький: Поділля, 1999. - 570 с.
10. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Д.Бакуменка. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 172 с.

1. Низький професіоналізм державних службовців через політизацію та протекціонізм, зокрема відсутність спроможності виробляти політику та готувати законопроекти. Ця проблема зумовлена нечіткістю розмежування політичних посад та посад державної служби, а також довільністю щодо управління персоналом в органах державної влади, що дозволяє чинне законодавство.

2. Сфера регулювання законодавства про державну службу є нечіткою, що створює правову невизначеність. Державна служба регулюється Кодексом законів про працю, що розмиває межу, яка має розділяти публічне право та приватне право.

3. Відсутність єдиних процедур вступу на державну службу підриває право на рівний доступ та унеможливує відбір найбільш кваліфікованих кандидатів на відповідні посади.

4. Система оплати праці є недосконалою, спричиняє внутрішню несправедливість і допускає довільність у визначенні заробітної плати окремих працівників.

5. Неточне визначення прав і обов'язків державних службовців, особливо тих, що впливають із принципів неупередженості та добросовісності, зокрема щодо несумісності, конфлікту інтересів, участі в політичній діяльності, а також відсутність права виступати проти неправомірних розпоряджень керівництва створюють високий ризик корупції.

6. Дисциплінарні заходи не ґрунтуються на верховенстві права, оскільки державні службовці не захищені від своїх керівників і не можуть відстоювати принцип законності в діяльності органів влади.

7. Система професійного навчання спрямована переважно на академічну освіту, а не на навчання без відриву від роботи. Відсутні програми прискореного просування по службі та інтенсивного навчання для державних службовців.

8. Розподіл повноважень щодо розробки та формування політики у сфері державної служби є нечітким. Зокрема, Голодержслужба не має достатніх повноважень для забезпечення єдиних стандартів у сфері державної служби, переважно зводиться до мікроменеджменту.

- єдиною для всієї України, але багаторівневою (з урахуванням вимог до центрального і регіонально рівнів), яка охоплює весь кадровий корпус, всі кадрові процеси при використанні різноманітних механізмів державного впливу на них;
- перспективною, що має запобіжний та випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни в характері праці та управлінських процесах;
- демократичною за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;
- духовно-моральною, спрямованою на формування в кожного державного службовця людяності, чесності, впевненості у правоті та громадянської відповідальності за доручену справу та особисту поведінку;
- правовою, яка здійснюється в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань.

Саме ці риси, які можна вважати принципами - **реалістичність, творча спрямованість, комплексність, демократичність, гуманізм, законність** - надають державній кадровій політиці цілісної і сутнісної визначеності, однозначності і єдності в межах всієї держави, створюють можливість її впливу на всі кадрові процеси, на всіх суб'єктах кадрової роботи, виступають базою їх взаємодії.

Основними напрямками кадрової роботи є:

- конкретизація функцій, повноважень і відповідальності;
- вибір технології роботи з персоналом державного органу;
- створення нормативно-правової бази діяльності державних службовців і визначення їхнього статусу;
- розроблення стандартів управлінської культури державних службовців;
- створення і ведення реєстру посад державної служби, визначення профілів компетентностей цих посад;
- реалізація системи мотивації праці і відповідальності;
- підготовка професійних кадрів для державної служби;
- оптимізація системи управління державною службою.

Забезпечення принципів кадрової політики і реалізація напрямів кадрової роботи залежить від багатьох факторів, зокрема

від наявного стану державного апарату, його достатньої чисельності для вирішення поточних і стратегічних завдань.

Стан і тенденції розвитку апарату державних органів. В органах державної влади України, за даними статистики, на початок 2008 р. працювало **279559** (для порівняння: на 01.01.2007 - **265 112**, а на початок 2006 р. - **256 703**) державних службовців (рис. 1.1). До цієї кількості ввійшло **11286** державних службовців (на 01.01.07 - **10574**, а на 1.01.06 - **9988** осіб), які працюють в апаратах Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Адміністрації Державної прикордонної служби України і яким присвоюються ранги державних службовців, а не військові (спеціальні) звання.



Рис. 1.1. Динаміка зміни чисельності державних службовців

Відповідно до Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” молодими вважаються державні службовці віком до 35 років. Таких державних службовців згідно зі статистичними даними в Україні налічується **131192** особи (2006 - **121723**, 2005 р. - **115 876**) осіб, або 47,4% (в 2006 р. - **45,8%**) від чисельності всіх державних службовців. З них у віці до 27 років включно - 67534 особи (**64 973 осіб** на 1 січня 2007 р.), хоча питома вага працюючих цієї групи трохи зменшилася (на 0,03%). Спостерігається подальше зменшення кількості державних службовців, які досягли граничного віку, на 1 січня 2008 р. кількість працюючих становила 1432 (на 1 січня 2007 р. було 1 592 осіб). Суттєво зросла кількість державних службовців віком від 50 до 54 років - з 31006 до 35429 осіб (питома вага -

Чинний прем'єр-міністр не бере участі у таких зустрічах, хоча і дає доручення урядовому секретареві щодо необхідних тем для обговорення.

Після проведення виборів законодавством відведено 10 днів на передачу влади. Протягом цього часу відбувається спільна робота прем'єр-міністра як керівника тимчасового уряду та новопризначеного прем'єра. У цей час міністри отримують повний пакет документації, що стосується невідкладних завдань уряду та їх особистих умов роботи. Урядовий секретар відповідає за збереження усіх архівів (до 1940 р. архіви знищувалися), поінформування новопризначеного прем'єр-міністра щодо усіх повноважень і призначення його політичного кабінету, взаємодії з державними службовцями, механізмів прийняття та координації рішень тощо. Завданням урядового секретаря є забезпечення стабільності роботи уряду незалежно від політичної сили, яку представляє прем'єр-міністр.

У Франції період міжвладдя може бути значно довшим, ніж в Канаді. З 1946 р. тут офіційно інституціоналізовано механізм передачі влади через повноваження Генерального секретаріату уряду, завданням якого є інформування новопризначеного прем'єр-міністра та міністрів про питання забезпечення їхньої діяльності та процедури прийняття рішень. Усі інструкції прописані в постійно оновлюваному Досьє з питань роботи уряду (Dossier du travail gouvernemental). Цей посібник доступною мовою дає відповіді на всі можливі запитання, що можуть виникнути у людини, не знайомої з механізмами роботи урядової машини, а також містить довідник посад і телефони всіх ключових осіб.

Таким чином, оскільки в країнах ЄС не існує єдиних вимог до національної державної служби, а є лише певні принципи, які необхідні для ефективного функціонування державного управління країн - членів ЄС, відповідність державного сектору цим принципам перевіряють експерти SIGMA - організації, що створена з метою надання допомоги країнам - кандидатам на членство до ЄС в модернізації їх систем державного управління.

За результатами оцінки державної служби України в 2006 р. експерти SIGMA зробили висновок, що державна служба в Україні не відповідає тим завданням і функціям, які покладаються на неї в умовах демократичного суспільства. Зокрема, вони зазначають, що найбільш серйозними проблемами в сучасній державній службі є такі:

Згідно із законодавством *Угорщини* у разі ліквідації державного органу державному службовцю, який при цьому звільняється, виплачується компенсація в розмірі від однієї до восьми місячних заробітних плат залежно від стажу державної служби.

Литовські державні службовці в разі звільнення у зв'язку з ліквідацією або реорганізацією органу отримують компенсацію в розмірі від двох до шести місячних заробітних плат.

Відповідно до закону про державну службу в державних органах *Боснії та Герцеговини* при звільненні за умов реорганізації державний службовець має бути переведений на аналогічну вакантну посаду в іншому органі. Якщо неможливе переведення, державний службовець має бути достроково відправлений на пенсію.

Якщо ж і це неможливо, він має бути звільнений та може подати запит щодо розгляду його справи про звільнення в Комісію з державної служби (орган досудового розгляду скарг). Звільнений державний службовець отримує компенсацію в розмірі місячного заробітку протягом шести місяців. Строк, протягом якого нараховується компенсація, подовжується, якщо державний службовець має не менше 15 років стажу державної служби. У разі оголошення про конкурс на посаду, з якої державного службовця було звільнено протягом року, він має виключне право поновлення на цій посаді.

Спадковість влади: політичні й адміністративні посади. Професійна та стабільна державна служба є ключовим запобіжником втрати наступності та безперервності в роботі урядової машини внаслідок політичних змін та змін складу уряду.

Механізми передачі влади у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку чітко прописані в законах, регламентах, інструкціях, правилах етики вищих посадовців. Інколи вони є неписаними і визначаються адміністративною традицією. Найбільш ґрунтовно формалізовано механізм передачі влади в Канаді та Франції.

Урядовий секретар у *Канаді* бере особисту участь у передачі влади від попереднього до наступного прем'єр-міністра. За шість місяців до проведення парламентських виборів він проводить зустрічі з лідерами ключових опозиційних партій (що є потенційними прем'єр-міністрами у разі перемоги їхніх партій) та інформує їх про основні завдання Кабінету Міністрів Канади на поточному етапі і необхідні невідкладні заходи, яких необхідно буде вжити після призначення нового Кабінету Міністрів.

12,8%), що свідчить про збереження досвідченої старшої частини при омолодженні всього корпусу державної служби.

Аналізуючи динаміку загальної чисельності державних службовців за період 1995-2007 рр., можна спостерігати стійку тенденцію до збільшення кількості державних службовців, які мають стаж державної служби більше ніж 3 років, на 1 січня 2007 р. ця кількість становить 42 486 осіб, що на 1,0% більше, ніж у 2005 р., та на 1,6 і 6,8% більше, ніж у 2004 та 2003 рр. відповідно. Зараз розподіл за віком більше відповідає нормальній характеристиці розподілу, що свідчить про гармонізацію процесу формування кадрового складу управлінців в контекстів їх досвіду (рис. 1.2).

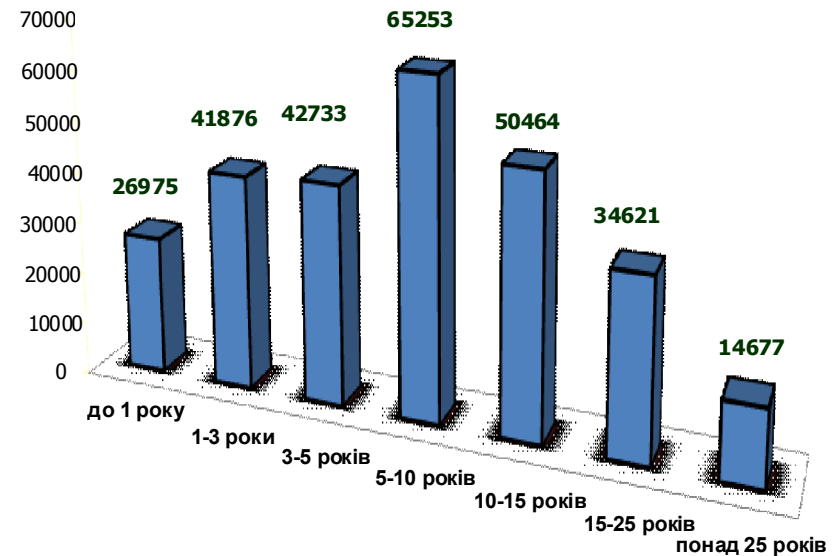


Рис. 1.2. Розподіл державних службовців за стажем роботи на державній службі у 2008 р.

Динаміка зміни чисельності державних службовців за останні 12 років показує зростання цього показника більше ніж на 58%, або на 104804 осіб. Потрібно зазначити, що протягом 2002-2005 рр. темпи приросту кількості державних службовців постійно зменшувались і становили на початок 2006 р. 2,2%

(2004 р. - 4,5%). На жаль, останнім часом темпи зростання загальної чисельності суттєво збільшилися і становлять на **початок 2008 р. 4,1%**.

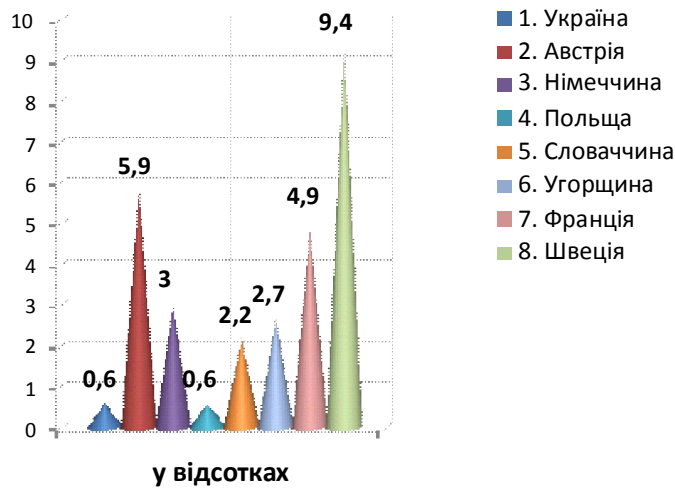


Рис. 1.3. Співвідношення чисельності державних службовців

Проте за співвідношенням чисельності державних службовців і загальної кількості населення Україна посідає одне з останніх місць у Європі. Порівняльна характеристика чисельності державних службовців у країнах Європи наведена на рис. 1.3. В Україні цей показник становить 0,6%, в той час як у Російській Федерації - 0,8%, Франції - 4,9%, Великобританії - 3,5%, Німеччині - 3%, Словаччині - 2,2%, Угорщині - 2,7%, Швеції - 9,4%.

Кількість посадових осіб місцевого самоврядування на 1 січня 2008 р. складає 98948 (на 1 січня 2007 - 95641 особу, а на 1 січня 2006 була 91925).

Суттєвим фактором, що безпосередньо впливає на загальну чисельність державних службовців в Україні, є плінність кадрів. На рис. 1.4 наведені показники плінності кадрів в Україні за останні роки.

Плінність кадрів на державній службі на початок 2008 р. становила 14,9%, що на 0,2% менше, ніж у попередньому році. На структуру плінності кадрів у 2007 р. вплинула насамперед недосконала система оплати праці державних службовців, яка зумов-

за вислугою років розраховують виходячи з розміру посадового окладу, з якого нараховується пенсія, і пенсійного стажу. Сума, за якою нараховується пенсія за віком і за вислугою років, як правило, включає основний оклад, який державний службовець одержував останнім часом перед виходом у відставку, територіальну надбавку, а також інші види грошового характеру. Якщо держслужбовець виходить у відставку через службову непридатність, то розрахунок пенсії проводиться на підставі основного окладу, який він одержував з урахуванням вислуги років на останній посаді.

У пенсійний стаж зараховується також час, витрачений на проходження військової служби, на професійну службу в бундесвері, у корпусі цивільної оборони або в поліцейських частинах.

За наявності визначених основ до пенсійного стажу може, хоча й в обмеженому обсязі, зараховуватися час, витрачений на професійну підготовку або навчання у ВНЗ.

Час, проведений держслужбовцями у країнах зі шкідливим для здоров'я кліматом (не менше від одного року), при нарахуванні пенсії за вислугу років може бути збільшений удвічі. Розмір пенсій за віком і за вислугою років за умови досягнення 10-річного пенсійного стажу становить 35% від посадового окладу, з якого нараховується пенсія, з наступним збільшенням на 2% у рік до досягнення 25-річного пенсійного стажу, а потім на 1% за кожний наступний рік, але не більш як 75% окладу. Згідно із законом 1992 р. замість регресивної шкали пенсій, що діяла, введена шкала рівномірного збільшення пенсій за віком і за вислугою років на 1,875% на рік. перехідне законодавство визначає, що внесені зміни не торкаються тих, хто вже були пенсіонерами станом на 1 січня 1992 р. Також нова шкала пенсій за віком і за вислугою років не поширюється на державних службовців, які вийшли у відставку за віком до 1 січня 2002 р.

Соціальні гарантії при звільненні. Відповідно до Акта про державну службу *Естонії* державний службовець може бути звільнений зі служби в разі реорганізації, якщо при цьому скорочується кількість посад, або ліквідації органу. Службовець не може бути звільнений, якщо є можливість призначити його на іншу посаду за його згодою. Зміна підпорядкування органу не може бути підставою для звільнення державного службовця. У разі звільнення службовця у зв'язку з реорганізацією або ліквідацією органу йому виплачується компенсація в розмірі місячної зарплати протягом терміну від 2 до 12 місяців залежно від стажу державної служби.

Латвія стала першою державою серед країн Центральної та Східної Європи, яка запровадила систему шведського зразка, яка не передбачає жодних відмінностей між загальною пенсійною системою та пенсійною системою для державних службовців.

У Болгарії залишилась спеціальна пенсійна система, за якої державні службовці не сплачують соціальні внески, оскільки вони отримують пенсію з державного бюджету. Аналогічна, але змінена модель існує в Литві, де окремі категорії службовців (поліцейські, дипломати, працівники митної служби та збройних сил) звільнені від сплати соціальних внесків.

В Угорщині службовці збройних сил та поліції користуються власною пенсійною системою.

Словаччина також має окрему систему для військових. На Мальті спеціальний привілейований статус мають тільки службовці, які вийшли на пенсію до 15 січня 1979 р. Спеціальна система існує і в Туреччині. Тут пенсія державних службовців залежить від суми останньої зарплати, але, на відміну від Кіпру, турецькі державні службовці сплачують соціальні внески.

Туреччина, крім того, планує збільшити вік виходу на пенсію.

Чиновник у Франції, який має визначений законом стаж, може піти на пенсію у віці 55 або 60 років з можливістю продовжувати працювати відповідно до 60 або 65 років залежно від посади. При досягненні службовцем граничного віку трудові відносини між ним і адміністрацією припиняються: оформляється пенсійна справа і починається виплата пенсії. Однак існують винятки, зокрема для членів Державної ради і Рахункової палати, професорів університетів, які мають право займати свою посаду до 68 років. Правда, у цьому разі вони не одержують додаткової надбавки до пенсії за роботу протягом останніх трьох років.

Якщо втрата здоров'я і працездатності спричиняє звільнення з роботи, державний службовець одержує пенсію за віком незалежно від наявності необхідного стажу і віку.

Державний службовець Німеччини може бути відправлений у відставку, якщо він непридатний для служби, тобто нездатний, у тому числі через хворобу, виконувати службові обов'язки протягом періоду, більшого ніж три місяці. Держслужбовець може також сам клопотати про свою відставку через службу непридатність. З 1 січня 1992 р. державним службовцям надається можливість продовжити службу й після 65 років - до 68-річного віку, якщо це не суперечить інтересам служби. Розмір пенсії за віком і

лює високий рівень звільнень за власним бажанням. У 2007 р. звільнилось за власним бажанням 6,9% від загальної чисельності державних службовців, у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на державній службі - 1,6%, у зв'язку з виходом у відставку, закінченням (припиненням) повноважень, скороченням штатів, ліквідацією установи - 0,8%, з інших причин - 5,6%.



Рис. 1.4. Показники плинності кадрів в Україні за 2004-2007 рр., %

Максимальний рівень плинності кадрів спостерігається серед керівників і спеціалістів вищих категорій посад (34,7% для I категорії керівників і 52,2% - II категорії спеціалістів). Друге місце за плинністю кадрів посідають керівники II категорії (17,5%) і спеціалісти VI категорії посад (18,1%). Серед керівників плинність, як правило, зменшується із зниженням категорії посад і є мінімальною для VI категорії (10,6%), а серед спеціалістів, навпаки, плинність кадрів є мінімальною для III і IV категорій посад (12,8 та 7,6% відповідно).

Змінюється і інституційний механізм реалізації державного управління. Динаміка зміни чисельності органів виконавчої влади наведена на рис. 1.5.

На кінець 1999 р. в Україні було 46 центральних органів виконавчої влади, станом на 2008 р. - 20 міністерств, 18 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України, 25 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і 51 урядовий орган державного управління. Тобто **кількість центральних**

органів виконавчої влади на початку 2008 р. (виключаючи 51 урядовий) становить 63%.



Рис. 1.5. Динаміка зміни кількості органів виконавчої влади

Інститут формування і реалізації державної кадрової політики. Державна служба, яка є певним засобом здійснення державного управління і продуктом державної кадрової політики, також має **свій інститут формування і реалізації цієї політики**, суб'єкти якого представлені на рис. 1.6.

Очолює цей інститут Президент України, який відповідно до ст. 106 Конституції України видає укази і розпорядження, зокрема з кадрових питань. Президент України здійснює низку ключових кадрових призначень у сферах виконавчої та судової влади. Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України. До повноважень глави держави віднесено і внесення подання до Верховної Ради України про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Президентом України призначаються і звільняються з посади голови місцевих державних адміністрацій.

Президент України має повноваження щодо формування кадрового корпусу інших органів державної влади, а саме:

У Канаді, крім вищезазначених привілеїв, є можливість:

- покриття різниці іпотечних ставок за кредитом, якщо у зв'язку з переїздом службовець вирішив купити дім в новій місцевості;
- безкоштовної юридичної допомоги, якщо переслідування службовця пов'язане з виконанням його обов'язків.

В Австралії передбачено:

- збільшені виплати, пов'язані з материнством, що дають можливість працювати неповний робочий день до досягнення дитиною дворічного віку;
- передпологову відпустку, яка передбачає надання вагітній жінці додаткових 35 годин оплачуваної відпустки для звичайних медичних прийомів, що покриваються медичним сертифікатом; державні службовці - чоловіки, які мають вагітну дружину, отримують до 7,6 годин оплачуваної відпустки на весь період вагітності;
- до п'яти оплачуваних днів для інструктажу профспілки та п'яти оплачуваних днів для інструктажу з безпеки здоров'я та праці;

- обґрунтований доступ працівників до електронного спілкування із сім'єю та іншими працівниками;

- оплату судових зборів працівникам, якщо останні викликані до суду у зв'язку з їх службовими обов'язками;

- розширене поняття "сім'я", по догляду за членами якої надається відпустка (в поняття сім'ї включені громадянські чоловік і дружина, колишні громадянські чоловік і дружина та їхні діти, враховуючи усиновлених, зведених та позашлюбних дітей, а також батьки, дідусі та бабусі, онуки чи рідні брати або сестри).

Пенсійне забезпечення. Протягом останніх років у країнах ЄС спостерігалась чітка тенденція до поетапного скасування спеціальної привілейованої пенсійної системи для державних службовців.

Лише у кількох країнах - Люксембурзі та меншою мірою - в Німеччині для державних службовців й досі існують спеціальні пенсійні системи "без стягнень" або "без внесків", коли нарахування пенсій залежить від ставки на останньому місці роботи. На Кіпрі, де також використовується спеціальна (і дуже привілейована) пенсійна система для державних службовців, пенсія нараховується на основі останньої зарплати при досягненні 60 років (реформа передбачає збільшення віку виходу на пенсію до 63 років). У більшості нещодавно прийнятих в ЄС та країн-кандидатів не існує подібних пільг.

чають можливість для державних службовців цих країн мати певні привілеї. Серед них:

- медичне страхування, яке поширюється на членів родини;
- оплата соціального працівника для допомоги на період захворювання державного службовця (*Франція*);
- право на додаткові оплачувані дні по догляду за дитиною;
- оплата послуг по догляду за дитиною на період відрядження або на період роботи в позаробочий час;
- привілеї при оподаткуванні прибуткового податку;
- покриття вартості проїзду до роботи та виплата додаткових коштів на проїзд під час щорічної відпустки;
- кредитування державних службовців, у тому числі іпотечне, через спеціалізовану асоціацію, яка може виступати також гарантом кредитів службовців;
- виплата додаткових коштів на харчування, якщо орган державної влади не має можливості забезпечити харчування; у разі прибуття службовця на роботу в іншу місцевість;
- додатковий пакет привілеїв (передбачений в *Австралії* з 2001 р.): мобільні телефони, комп'ютери, оплата вступного та членських внесків у професійні асоціації, витрати на офісні та канцелярські товари вдома, оплата фінансових консультацій, витрати на самоосвіту, страхові внески щодо захисту від втрати працездатності, втрати доходу.

В *Угорщині* у разі отримання кредиту державним службовцем держава компенсує різницю його дійсної та заставної вартості, що визначається банком.

Служіння суспільству з етичної точки зору вважається вищим за приватні інтереси, відповідно встановлюються і вищі моральні (нематеріального порядку) вимоги, і отже, привілеї. Тому *заробітна плата розглядалась як засіб підтримки та забезпечення державних службовців, а не як винагорода за виконання обов'язків.*

На початку ХХІ ст. з розвитком економіки та підвищенням рівня оплати праці ця традиція почала поступово зникати. Державним службовцям платять за якісно виконану роботу, тобто професійну працю. Це, у свою чергу, означає відповідне зменшення їх привілеїв та підвищення й індивідуалізацію заробітної плати. Загалом тенденція до скорочення кількості пільг і преференцій державним службовцям разом з відповідним підвищенням заробітної плати існує майже в усіх країнах Європейського Союзу.

- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;
- вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України;
- призначає та припиняє повноваження трьох членів Вищої ради юстиції.

До повноважень глави держави віднесено також призначення та звільнення керівництва Національної академії державного управління при Президенті України, а також її регіональних інститутів державного управління та Інституту підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів.

До повноважень Президента України віднесено присвоєння рангів державним службовцям, які відповідають посадам першої категорії посад (ст. 26 Закону України “Про державну службу”).

Верховна Рада України як вищий законодавчий орган держави визначає відповідно до пункту 12 ст. 92 Конституції України основи державної служби шляхом прийняття законів України.

Кабінет Міністрів України виконує функції стосовно добору кадрів на вищі керівні посади, а підпорядковане йому як вищому органу в системі виконавчої влади Головне управління державної служби України бере участь у проведенні єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою.

До інституту управління державної служби включено:

- територіальні управління державної служби Голодержслужби в усіх регіонах (253 особи, покликані впроваджувати кадрову політику і забезпечувати управління персоналом на територіях);
- Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС як установи, яка організує роботи з науково-практичної підтримки управління змінами в системі державної служби;

рис. 1.6. буде вклеєно з оригіналу

Рис. 1.6. Суб'єкти формування і реалізації державної кадрової політики в державній службі

- Громадську колегію та Наукову раду як інструменти посилення прозорості і залучення суспільних інститутів до вироблення рішень у сфері реформування державної служби;

лише за результатами щорічного оцінювання діяльності державного службовця, яке також є підставою для планування кар'єри.

Закони про державну службу *Угорщини*, *Словенії* та *Литви* встановлюють мінімальні посадові оклади (залежно від рівня мінімальної заробітної плати) та містять наведені в додатках *коефіцієнти для визначення суми заробітної плати* виходячи з розміру посадового окладу. Такі коефіцієнти залежать від:

- посади, стажу, виду роботи (фізична або інтелектуальна), освіти (*Угорщина*);
- посади, рангу (*Словенія*);
- рангу (*Литва*).

Так, в *Угорщині* відповідно до закону мінімальний посадовий оклад державних службовців встановлюється на рівні мінімальної заробітної плати, помноженої на відповідний коефіцієнт (для державних службовців з вищою освітою - 2,1 та для державних службовців із середньою освітою - 1,5). Закон про державну службу *Литви* встановлює мінімальний оклад державних службовців на рівні мінімальної заробітної плати, помноженої на коефіцієнт 2,35.

Приклади визначення *розмірів доплат, надбавок і премій* (у відсотках). Зокрема, такі норми передбачено у *Литві*. У законі про державну службу *Боснії та Герцеговини* додатково передбачена процедура збільшення зарплати залежно від стажу державної служби (на 0,5% за кожен рік служби, але не більше ніж 20%). Інші закони містять посилання на *підзаконні нормативні акти*, відповідно до яких вираховується *конкретна сума* зарплати державних службовців.

Дуже детальним є законодавче врегулювання оплати праці державних службовців у *Німеччині* та *Франції*. Так, оплата праці державних службовців у Німеччині визначається окремим законом про оплату праці державних службовців, який був прийнятий парламентом країни 3 грудня 1998 р. та чітко регламентує чотири схеми оплати праці.

Ураховуючи досить низьку порівняно з приватним сектором оплату праці державних службовців, розвинені демократичні країни пропонують державним службовцям широкий *пакет привілеїв і преференцій*, спрямованих на забезпечення стабільності персоналу на державній службі. Зокрема, усталені традиції професійної державної служби *Франції, Канади, США, Австралії* передба-

родовж двох років після переходу до приватного сектору займатися бізнесом або діяльністю, що відповідає попередній посаді на державній службі.

Іншим інструментом запобігання корупції є запровадження “деклараций на володіння” в *Угорщині, Словаччині, Болгарії* (щороку), на *Кіпрі* (кожні три роки). Найсуворіші санкції застосовуються у Словаччині, де неподання декларації чи її неправильне заповнення може призвести до звільнення або розірвання контракту.

На Кіпрі у разі подання неправильної інформації вживають дисциплінарні санкції, в Угорщині - проводять фінансовий аудит на чолі з міністром внутрішніх справ. В Угорщині та на Кіпрі цю процедуру мають проходити всі члени родини, а в Словаччині - лише керівництво.

У багатьох країнах (*Словаччині, Словенії, Польщі, Кіпрі*) державним службовцям дуже рідко дозволяється приймати подарунки, а інколи - категорично заборонено.

Оплата праці та соціальні преференції для державних службовців. Умови оплати праці безпосередньо впливають на якість державної служби, оскільки:

- по-перше, низький рівень заробітної плати спричиняє плинність кадрів та схильність до корупції;
- по-друге, волонтаризм при визначенні умов оплати праці створює незаконний вплив на об'єктивність діяльності державних службовців.

Тож врахування цих ризиків є передумовою для створення професійної державної служби. Основною ознакою системи оплати праці країн ЄС та інших розвинених країн є її прозорість та передбачуваність, що досягається шляхом законодавчого врегулювання системи оплати праці та її чіткої прив'язки до системи класифікації посад.

Закони про державну службу більшості країн - членів ЄС та всіх нових членів ЄС містять визначення структури заробітної плати державних службовців (перелік елементів, з яких вона складається), а саме: посадовий оклад, доплати і надбавки, премія. *Частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати державних службовців у країнах Європейського Союзу становить не менше ніж 80%.* Кожній категорії посад відповідає певна шкала посадових окладів, що передбачає можливість підвищення оплати праці залежно від результатів діяльності та вислуги років. Окремих доплат за вислугу років не існує. Преміювання можливе

- систему професійного навчання, яка покликана забезпечувати резерв персоналу органів державного управління відповідно до державного замовлення як потреби цих органів у фахівцях у галузі державного управління.

В цей інститут протягом 2006-2007 рр. вносились певні зміни, які стосувалися процедурної частини застосування прав і повноважень державних органів у реалізації кадрової політики.

Однак протягом часу існування державної служби у системі управління відбувалися певні легітимні зміни, до яких є сенс повернути увагу:

- замість Адміністрації Президента утворено Секретаріат Президента України;
- у 2005 р. створено 27 територіальних управлінь державної служби Голодержслужби в усіх регіонах (253 особи, покликаних впроваджувати кадрову політику і забезпечувати управління персоналом на території);
- при Голодержслужбі створений Центр сприяння інституційному розвитку державної служби як установи, яка організує роботи з науково-практичної підтримки управління змінами в системі державної служби і яка в 2008 р. перетворена у Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС.

Проблеми державної служби як фактор необхідності змін. Необхідно підкреслити, що, незважаючи за 15-річний період становлення і розвитку, українська державна служба має низку системних проблем, які створюють ризики для подальшого розвитку країни і потребують вирішення у коротко- і середньостроковій перспективі, серед яких:

- низька стабільність та недостатні гарантії політичної нейтральності державної служби;
- недостатній правовий та соціальний захист державних службовців від політичних впливів;
- невідповідний професійний рівень державних службовців, брак спроможності до аналізу і вироблення державної політики та стратегічного планування;
- недостатнє забезпечення рівних можливостей та справедливої оцінки професійних заслуг.

Серед основних проблем найважливішою є **розмежування адміністративних та політичних посад на державній службі, а**

також стабільності та політичної нейтральності державних службовців.

Невирішеність цієї проблеми буде загрожувати успішності подальших кроків реформування, оскільки потрібно чітко знати, з ким ми маємо працювати, кого і яким чином професіоналізувати і що маємо право вимагати від людини, яка займає адміністративну посаду незалежно від її рівня.

Розмежування політичних і адміністративних посад досягається саме за рахунок відокремлення відповідальності:

- **політики** несуть відповідальність за визначення пріоритетів та напрямів державної політики, за прийняття політичних рішень, а також за те, щоб під час їх прийняття були максимально враховані суспільні потреби;
- **державні службовці** відповідають за розроблення державної політики відповідно до визначених пріоритетів, підготовку та обґрунтування політичних рішень, а також їх реалізацію.

Важливою є стабільність державної служби, що прямо пов'язана з **правовим і соціальним захистом державного службовця**, який повинен його мати, для того щоб об'єктивно і неупереджено виконувати свої функції в рамках закону і не залежати від суб'єктивної волі керівника. Соціальний захист має забезпечити як достатні гарантії для державних службовців від звільнення з незалежних від нього причин, так і достатній фактор стримування для керівника при "радикальних" підходах до вирішення кадрових питань.

Супутньою і суттєвою підставою для відсутності стабільності є (фактор - значний відсоток плинності кадрів за власним бажанням) **рівень заробітної плати** службовців, який не співвідноситься з рівнем відповідальності за виконання ними функцій держави.

Система оплати праці державних службовців в Україні відзначається недостатньою прозорістю для суспільства, недостатньою справедливістю та передбачуваністю для державних службовців. Останній факт ставить під сумнів об'єктивність і неупередженість дій державних службовців, підвищує ризик корупції.

Відповідно до статистичних даних середньомісячна заробітна плата державних службовців по Україні у 2007 р. зросла до 1979 грн (у 2006 р. - 1620 грн), що на 22,1% більше, ніж у попередньому році.

бовцями та приватним сектором, умови переходу з приватного сектору, залучення до роботи за сумісництвом, право на отримання подарунків, участь у політичній діяльності тощо. У рекомендаціях Ради Європи викладені практичні заходи щодо розробки таких кодексів.

Політичний нейтралітет, членство в політичних партіях, страйки тощо. У ряді країн ЄС кодекси етики державних службовців закріплюють суворі норми щодо запобігання ризику політичної корупції та сприяння політичній нейтральності. Найбільш послідовно відстоюються ці позиції в постсоціалістичних демократіях. У *Польщі* державним службовцям не дозволяється бути членами політичних партій, публічно заявляти про свої політичні погляди, а також брати будь-яку участь у профспілковій діяльності. В *Естонії* державним службовцям також заборонено членство в політичних партіях та деяких неприбуткових організаціях. Наприклад, згідно зі ст. 70 Закону Естонської Республіки "Про державну службу" посадовим особам, за винятком тих, хто займає посади політичного характеру, не дозволяється бути членами постійного виконавчого комітету, постійної наглядової чи аудиторської комісії політичної партії.

Важлива низка питань пов'язана з ризиками взаємодії з приватним сектором, участю у підприємницькій діяльності та, відповідно, конфліктом інтересів. При цьому кодекси етики відповідають на такі запитання:

- Як саме можна регулювати перехід державних службовців на тимчасову або постійну роботу до приватного сектору?
- Якою мірою прибуткову діяльність за сумісництвом у приватному секторі можна поєднувати з посадою державного службовця та яким чином можна запобігти можливим конфліктам інтересів?

Саме тому країни ЄС ідуть на нормативне закріплення заборони зайнятості у сфері бізнесу чи будь-якій іншій галузі, яка може заважати професійній діяльності державних службовців. Так, перебування на посаді державного службовця в *Литві* несумісне з діяльністю у приватному секторі; займатися бізнесом забороняється державним службовцям *Словаччини* та *Польщі*. На Кіпрі для володіння акціями компанії необхідно мати дозвіл міністра фінансів, у Польщі на акції встановлено максимальний ліміт. Членство у наглядових радах приватних компаній також заборонено в *Чехії*, *Словаччині*, на *Кіпрі*. У *Франції*, наприклад, заборонено уп-

бовців, які попередньо проходять спеціальні тренінги та стажування.

Відповідальність державних службовців. Запровадження механізмів дисциплінарної відповідальності в адміністрації посилює внутрішню дисципліну і відповідальність за порушення та низьку якість роботи. На відміну від приватного сектору, державні службовці мають чимало особливих зобов'язань, які, наприклад, стосуються захисту державного інтересу та прав і свобод громадян, вірності конституційному та правовому порядку держави, врегулювання конфлікту інтересів, політичного нейтралітету, персональної чесності й справедливості у відносинах з громадянськостю, керівництвом, колегами. Тож дисциплінарна відповідальність для державних службовців є суворішою, а процедури - більш формальними, ніж у приватному секторі.

Існує загальне правило, в якому йдеться про те, що чим більше державні службовці можуть впливати на фундаментальні права і свободи людини й громадянина та національні інтереси, тим вищими мають бути стандарти їхньої поведінки й жорсткішими санкції за порушення.

Кодекси поведінки. Дисциплінарна відповідальність державних службовців безпосередньо пов'язана із забезпеченням етичної, лояльної, добросовісної, неупередженої та політично нейтральної поведінки державних службовців і запобіганням корупції.

У законах про державну службу, як правило, закріплені базові норми поведінки державних службовців країн ЄС, які захищені статутним дисциплінарним правом. Крім того, у країнах ЄС все більше поширюється визначення етичних норм та вимог в окремому документі - Кодексі поведінки (етики) державного службовця. Вперше Кодекс етики державних службовців був прийнятий 1958 р. в США, а пізніше у Великій Британії розроблений і прийнятий Моральний кодекс.

Здебільшого він містить інформацію щодо поведінки та обов'язків державного службовця на робочому місці, його ставлення до керівництва й громадськості. Основна увага приділяється таким принципам, як відповідальність за прийняті рішення, чесне застосування правових положень, виконання своїх обов'язків в інтересах суспільства, неупередженість, ввічливість. Поняття етики державної служби не обмежується визначенням прав та обов'язків державних службовців. Воно охоплює набагато ширше коло норм та правил, що впливають на відносини між державними служ-

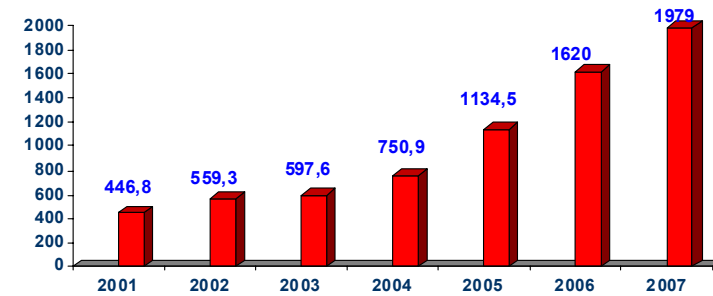


Рис. 1.7. Динаміка середньомісячної заробітної плати державних службовців, грн

Найменша заробітна плата серед державних службовців України, як і в минулому році, залишається у працівників районних державних адміністрацій, хоча вона зросла до 1461 грн. Її відмінність від заробітної плати порівняно з центром залишалася, незважаючи на прийняті урядом постанови про збільшення окладів, значною і відчутною для особи, яка пропонує себе державній службі.

Найболючіша проблема - територіальні та міжвідомчі розбіжності у рівні оплати праці державних службовців та низька частка посадового окладу у структурі заробітної плати.

Проблемою залишається розрив у заробітній платі керівників І-ІІ категорій посад та рядових державних службовців. Це призводить до низької конкурентоспроможності державної служби на ринку праці.

Заробітна плата керівників органів виконавчої влади у 10-12 разів перевищує заробітну плату спеціалістів.

Для порівняння: у Європейському Союзі, США, Канаді та інших країнах - членах Організації економічного співробітництва і розвитку це співвідношення не перевищує 7.

Середній рівень оплати праці державних службовців залишається доволі низьким порівняно з країнами ЄС.

Необхідно реформувати систему оплати праці державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих фахівців, посилення мотивації їх роботи, зокрема шляхом забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати

державних службовців на ринку праці на основі принципу рівної оплати за рівну працю.

Певними проблемами системи управління персоналом в державній службі спричинена низка наступних ризиків:

- за умови відсутності незалежного оцінювання особистісних та професійних якостей кандидатів на посади державних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад досить часто відбувається формально (проте в країнах-членах ЄС це єдиний спосіб отримати робоче місце в системі державного управління);
- кадровий резерв як елемент системи просування по службі є неефективним і створює можливості для позаконкурсного призначення на посади (ефективність цього резерву в цілому по системі - 10% у 2003 р., а на початок 2006 - 1,7%, 2007 - 6,8%);
- чинне законодавство не передбачає оцінювання державних службовців за результатами їх роботи, яке має бути основою для кар'єрного зростання; недосконалою є система перебування на державній службі після досягнення граничного віку;
- відсутність прозорого порядку вступу на державну службу і чітких кар'єрних перспектив, правова незахищеність, неадекватні матеріальні стимули та низький рівень соціального захисту спричиняють непривабливість державної служби та відплив кваліфікованої молоді з державної служби.

Тому потрібна кардинальна зміна основ державної служби, яка має враховувати всі її форми, радикально змінити пріоритети розвитку державної служби в контексті її орієнтації на потреби людини та громадянина, створити умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються у країнах-членах ЄС.

Напрями кадрової політики щодо розвитку державної служби передбачають:

- прийняття нового Закону України "Про державну службу";
- розвиток вищого корпусу державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- посилення управління персоналом у системі державної служби;

на які здійснюються політичні призначення, контролює Офіс з управління персоналом (державної служби).

Слід зазначити, що у США на політиків покладено такі функції: *розроблення державної політики; взаємодія з громадськістю; координація дій з парламентом; представлення законопроектів; управління програмами; нагляд за впровадженням політики.*

Водночас до їхніх функцій не належать: *забезпечення надання послуг, управління податками, державні закупівлі, аудит, управління державними ресурсами.*

Призначення вищих державних службовців. У більшості країн Євросоюзу існують спеціальні процедури призначення державних службовців вищого корпусу.

У Франції на ці посади призначаються кандидати з Національної школи державної служби (Ecole Nationale d'Administration - ENA), що передбачає проходження конкурсу на вступ до школи й конкурсу на заміщення вакантних посад.

У Нідерландах, де наприкінці 1990-х рр. запроваджено інститут вищого корпусу державної служби, установлена процедура обрання посадовців на вищі державні посади за принципом набирання персоналу в бізнес-структурах (без екзаменів, шляхом оголошення вакансії в засобах масової інформації, відбору резюме кандидатів, інтерв'ю з комітетом у справах набору чи групою експертів тощо). Кожна людина, яка відповідає вимогам, може брати участь у конкурсі.

У Великій Британії постійні секретарі, їхні заступники, а також службовці 1-5-ї категорій відбираються з державних службовців, хоча останнім часом державні службовці 1-3-ї категорій обираються за допомогою зовнішнього конкурсу, в основному через стажування в органах влади та за схемою складного конкурсного відбору, що передбачає оцінювання аплікаційних форм і проходження досить складних кваліфікаційних тестів.

Успішні кандидати проходять додаткову серію тестів, екзаменів та інтерв'ю в Раді з відбору державних службовців (Civil Service Selection Board), що рекомендує відібраних кандидатів Вищій раді з відбору державних службовців (Final Selection Board), в якій, у свою чергу, також проводиться співбесіда. До того ж у Великій Британії кілька років тому запроваджено так званий швидкий потік для призначення державних службовців. Ця процедура стосується прискореного просування молодих державних служ-

з другого - покладає особисту відповідальність на керівників за добір працівників на державну службу.

Наприклад, у *Нідерландах* і *Данії* питання призначення на вакантні посади вирішує керівник органу виконавчої влади, хоча такі рішення не є довільними, а обмежуються певними вимогами, закріпленими в законодавстві.

У *Бельгії* законом про державну службу від 1937 р. урядові дозволено набирати відомих осіб без попереднього відбору й конкурсу.

На практиці це позначилося на відборі кандидатів на основі політичних міркувань, особливо на вищі посади. Після низки скандалів ухвалено кілька обмежень для застосування такої практики.

Схожі винятки існують й у *Великій Британії*, де Прем'єр-міністр може безпосередньо призначити особу державним службовцем без будь-якого втручання Комісії з державної служби.

Незважаючи на те, що вступ на державну службу у *Франції* можливий лише за конкурсом, існує невелика кількість посад (не більше 500 з 5 млн державних службовців), на які відбувається **політичне призначення**, тобто за рішенням уряду. Так звані *дискреційні посади* поділяються на дві групи. До першої групи належать *директори та генеральні секретарі центральних адміністрацій, префекти, послы та ректори ВНЗ*. Призначення на ці посади державної служби здійснює Рада Міністрів за поданням відповідних міністерств і за погодженням Президента та Прем'єр-міністра Французької Республіки. Інша група посад - це *службовці політичних кабінетів міністерств, або радники*.

Щороку кількість працівників політичного кабінету кожного міністерства затверджується розпорядженням Прем'єр-міністра. На час роботи на дискреційних посадах державні службовці "відкріплюються" з попередньої посади, а з особами, що не є державними службовцями, укладаються контракти на визначений термін.

Найбільш детальне регулювання політичних призначень існує у *США*. Законодавство про державну службу визначає, що особи, які обіймають політичні посади в системі державної служби - політики - відіграють керівну роль у розробленні державної політики в уряді.

Призначення на політичні посади відбувається без конкурсу. Відсутність конкурсу компенсується можливістю звільнення в будь-який час без права на оскарження. Загальну кількість посад,

- реформування системи професійного навчання державних службовців.

Новий Закон "Про державну службу" покликаний забезпечити:

1) розмежування політичних та адміністративних посад;

2) верховенство закону, а саме забезпечити захист професійної діяльності державного службовця від впливу політичного та приватного інтересу, передбачивши надійні правові механізми, які нададуть можливість кожному державному службовцю професійно й неупереджено виконувати свої обов'язки незалежно від суб'єктивної волі їх керівників або зовнішніх чинників. Найголовнішими з таких механізмів є: безпосередня підлеглисть керівникові державної служби в органі, а не політичному діячеві; незначна частка заробітної плати державного службовця, розмір якої може залежати від волі керівника; чіткий порядок дій державного службовця у разі надходження незаконного наказу або вказівки від його керівників і відповідальність за недотримання цього порядку; механізм оскарження рішень щодо призначень і звільнень державних службовців усіх категорій;

3) професіоналізацію державної служби, зокрема через: відкритий конкурс на всі посади державної служби, включаючи вищі адміністративні посади, передбачення у законі основних механізмів цього конкурсу та запобіжників щодо його уникнення у тій чи іншій формі; встановлення права й обов'язку державного службовця навчатися протягом усього періоду кар'єрного зростання;

4) відповідальність державних службовців за порушення правових та етичних норм. Для цього визначити у законі для всіх категорій державних службовців: перелік дисциплінарних проступків; перелік дисциплінарних стягнень; порядок дисциплінарного провадження; порядок оскарження дисциплінарних рішень;

5) привабливість державної служби через зміни мотивації для вступу на державну службу: від прихованих привілеїв до прозорих стимулів з рівним доступом до них для усіх державних службовців: частка посадового окладу в структурі заробітної плати державних службовців повинна бути не меншою ніж 80-90%; надбавки за професійні якості, що не передбачені кваліфікаційними вимогами до посади, не повинні встановлюватися, а передбачені мають бути враховані у посадовому окладі; можливість постійно-

го кар'єрного зростання завдяки введенню принципово нової класифікації посад державних службовців; пенсія державного службовця повинна бути адекватною персональному внеску державного службовця і не може залежати від зміни умов оплати праці чинних державних службовців; підстави для отримання пенсії державного службовця повинні бути такими, щоб не стимулювати до вступу на державну службу людей передпенсійного віку з виключною метою отримати пенсію державного службовця.

Важливою складовою державної політики у сфері державної служби є **розроблення ефективних механізмів управління персоналом** (порядок проведення конкурсів, оцінки, планування кар'єри, визначення потреб у навчанні).

В управлінні персоналом **важлива як оцінка особистих якостей державних службовців, так і їх компетентностей**, готовності високопрофесійно здійснювати посадові повноваження, надавати публічні послуги.

Професіоналізм для державної служби - категорія багатогранна. Це і вимоги до посади, і рівень необхідної і достатньої компетенції службовця. Оскільки ці рівні неоднакові, не може бути однаковим у всіх і професіоналізм. Відповідно у **професіоналізації державної служби ми маємо певні проблеми:**

- відсутність системи **безперервного навчання**, у тому числі на робочому місці;
- недостатній зв'язок між **змістом** професійного навчання та **потребами** органів державної влади;
- відсутність зв'язку між плануванням **потреби** у професійному навчанні та результатами **оцінювання** діяльності державних службовців;
- відсутність **спеціальних програм для вищого корпусу** державних службовців.

За роки існування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації підготовлено за державним замовленням понад 14 тис. магістрів державного управління, що становить 4% від кількості державних службовців. Протягом 2005 р. підвищення кваліфікації пройшли лише близько 40,2 тис. державних службовців (16,3%), у 2006 - 42 440 (12,2%), дещо покращилася ситуація в 2007 р., коли підвищення кваліфікації пройшли 45010 осіб, або 17% від загальної чисельності.

Для громадян, що проходять державну цивільну службу суб'єктів РФ, встановлюються класні чини.

До вищих державних посад федеральної державної цивільної служби належать посади керівників та консультантів та частково - головних виконавців.

Для заміщення посад державної служби створюються: федеральний кадровий резерв, кадровий резерв у федеральному державному органі, кадровий резерв суб'єкта РФ і кадровий резерв у державному органі суб'єкта РФ.

Угорщина: В Угорщині для формування команди державних службовців - керівників з особливими кваліфікаціями - створена група так званих привілейованих державних службовців вищих рангів. Це елітні посадові особи, кількість яких визначається раз на рік і не повинна перевищувати 300 осіб.

Нідерланди: Служба вищих чиновників (De Algemene Bestuursdienst) створена у вересні 1995 р. з метою підвищення їх мобільності, професійного розвитку і координації діяльності. Цей захід був спрямований на сприяння збільшенню гнучкості, інноваційного потенціалу і підвищення відповідальності в системі державного управління.

До складу служби входить 350 осіб, які працюють у міністерствах і на вищих посадах. Формування служби здійснювалось з урахуванням національних суспільних норм і цінностей, політичної і адміністративної культури.

З метою сприяння кар'єрному зростанню і управлінню якісним складом вищих чиновників на коротко- і довгострокову перспективу створений Відділ розвитку вищих чиновників. Цей відділ займається підбором кар'єрних чиновників для посад, що вимагають спеціальних управлінських навичок. Велику роль відіграє використання моделі "Управлінський профіль" (management profiles), яка дає змогу підбирати потрібних кандидатів на вакантні посади.

Політичні призначення. Нині в більшості країн Організації економічного співробітництва та розвитку керівникам органів виконавчої влади законодавчо надано право призначати на *частину посад державної служби поза конкурсом* осіб, які, на їхню думку, відповідають установленим особливим вимогам до кандидатів на ці посади. Така практика, з одного боку, дає можливість уникнути протиріч між державними службовцями та їхніми керівниками, а

агенціях по всій країні налічується близько 3 800 вищих службовців. Це лікарі, юристи, науковці, політичні радники, менеджери та ін. Щоб стати вищим державним службовцем, потрібно мати досвід роботи в усіх трьох основних сферах діяльності: наданні послуг у галузі політики (допомога урядовцям у виробленні та прийнятті політичних рішень), наданні операційних послуг, наданні корпоративних послуг (фахівці: з навчання, управління персоналом, інформаційних технологій, фінансів і т.ін.). Вищими державними службовцями стають не обов'язково службовці середньої ланки, 30% вступає на вищу службу безпосередньо з приватного сектора.

США: Вища виконавча служба (Служба вищих керівників - Senior Executive Service) створена у федеральних органах влади США в 1979 р. у процесі проведення реформи держуправління. Мета її створення - забезпечення кадрового резерву як для кар'єрних, так і для політичних службовців. Вона представляє окрему персональну систему в органах виконавчої влади, яка налічує близько 8 тис. кар'єрних і некар'єрних службовців, що обіймають ключові посади в 75 відомствах. Вони займають проміжне становище між політичними керівниками, які призначаються президентом, та іншими федеральними держслужбовцями. Безпосереднє управління цією групою здійснює спеціальний відділ (Office of executive & management policy), створений в 1993 р., що відповідає за координацію роботи федеральних відомств, і Управління персоналом, до складу якого він входить.

Прийом на посади Служби вищих керівників базується на принципах конкурентності і відкритості. Щоб зайняти відповідну державну посаду, необхідно пройти конкурсні екзамени і перемогти у відкритій конкуренції з іншими кандидатами. Крім конкурсу, існує альтернативний шлях вступу - через участь у спеціальній навчальній програмі.

Росія: Посади державної служби поділяють на посади федеральної державної цивільної служби, посади державної цивільної служби суб'єктів Федерації, військові посади та посади правоохоронної служби.

Відповідно до федерального закону про види державної служби державним службовцям присвоюються класні чини, дипломатичні ранги, військові та спеціальні звання. Співвідношення класних чинів, дипломатичних рангів, військових та спеціальних звань встановлюється Указом Президента РФ.

Разом з тим визначення органами державної влади потреби у професійному навчанні державних службовців відбувається на основі суб'єктивних чинників і не базується на результатах оцінки роботи державних службовців (тобто реальних потребах у професійному навчанні), що не відповідає практиці навчання державних службовців в країнах-членах ЄС. Суттєвий брак компетентності відчувається у сферах аналізу політики, стратегічного планування, проектного менеджменту, управління змінами, планування робочого часу, підготовки державно-політичних рішень і відповідних документів.

Особливо гострою, на нашу думку, є проблема професійного навчання державних службовців, що виконують управлінські послуги, і насамперед це вищі посадовці.

Основними шляхами підвищення професійної спроможності персоналу органів державної влади ми вважаємо:

- поступову і планомірну зміну пропорцій у кадровому складі державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість державних службовців буде мати професійну освіту в освітній галузі "державне управління";
- цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління, в тому числі з міжнародного права, світової та європейської інтеграції;
- оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління та державної служби, держави і суспільства в цілому;
- поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій та організації системи постійних практичних тренінгів;
- збільшення обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців з урахуванням спеціальностей, що передбачають аналіз політики, орієнтацію на демократичні стандарти врядування, управління трансформаційними процесами.

Для розв'язання низки проблем, пов'язаних з професійністю надання державних послуг, все ширше застосовується технологія впровадження у діяльність органу системи управління які-

стю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000. Як свідчить міжнародний досвід, ця система є своєрідним “фундаментом” для побудови загальної, більш досконалої системи управління в апараті органу влади, такої як Total Quality Management або Common Assessment Framework.

Першими серед органів влади почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній контакт з громадянами. Серед органів місцевого самоврядування сертифіковані системи управління якістю в меріях міст Бердянська (Запорізька обл., 2003 р.), Комсомольська (Полтавська обл., 2004 р.), Чугусва (2005) і Макіївки (Донецька обл., 2006 р.).

Розробляються такі системи в меріях Славутича (Київська обл.), Коростеня (Житомирська обл.) і Кам’янець-Подільського (Хмельницька обл.). Також відповідна робота ведеться в деяких місцевих органах виконавчої влади, зокрема у Волинській, Івано-Франківській та Київській облдержадміністраціях.

Система управління якістю сприяє ефективному плануванню робочого часу, унормовує взаємодію по горизонталі з колегами по команді, від яких залежить успішність роботи, а отже, дає гарантії на отримання кращого результату і підвищує шанси персоналу на заохочення.

В листопаді 2005 р. Головдержслужба першою з органів державної влади отримала сертифікат, який підтверджує відповідність процесів, що реалізуються апаратом, вимогам стандарту ISO 9001:2000.

Кабінет Міністрів України 11 травня 2006 р. прийняв постанову № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”.

Пріоритети кадрової політики:

- прийняття нового Закону України “Про державну службу”;
- пошук шляхів залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців, перш за все молодих здібних випускників вищих навчальних закладів, підприємців, працівників фінансово-економічної сфери;
- підготовка всебічно обізнаних державних службовців, компетентних не тільки у своїй фаховій справі. З цією метою необхідно знайти прийнятні шляхи запровадження ротатії кадрів, аби фахівці мали можливість перед заняттям висо-

- генеральні секретарі - у Франції;
- державні секретарі - у Нідерландах, Швеції, Латвії, Литві, Естонії, Угорщині;
- генеральні директори - у Польщі.

Усі вони відбираються відповідно до законодавства про державну службу **шляхом відкритого конкурсу**, який звичайно проводить спеціальна урядова комісія, державний секретар уряду або центральний орган виконавчої влади з питань державної служби. Вищі державні службовці не можуть бути звільнені з посад у зв’язку зі зміною персонального складу уряду.

Саме вони здійснюють управління персоналом в органах державної влади й відповідають за призначення, звільнення, просування по службі державних службовців, дисциплінарне провадження тощо.

Довідково. Визначення корпусу вищих державних службовців:

Франція: У Франції існують вищі корпуси (Grand corps), до складу яких входять державні службовці, що мають однаковий статус та проходять подібну службову кар’єру (головні критерії - рівень освіти та ранг). Ці корпуси становлять резерв кандидатів на найвищі посади в державних органах влади. Крім того, існує великий корпус цивільних адміністраторів, що охоплює найвищі управлінські посади міністерств і державних установ. Це не галузевий корпус, як попередні, а міжміністерський. Призначення на посади цивільних адміністраторів проходить через підготовку в (ENA) - Національній школі управління Франції.

Німеччина: До “Вищої служби (Hoherer Dienst)” належать державні службовці і судді, які обіймають посади за групами А 13 - А 16, В, С, D. Як правило, до цієї категорії належать особи, прийняті на державну службу після закінчення університетського навчання та складання двох державних іспитів. Їх діяльність та просування по службі регулюється федеральним законом службовців (Das Bundesbeamtengesetz - <http://www.beamtengesetz.de/>), законами земель (Länder) та численними декретами.

Велика Британія: Вища державна служба у Великій Британії була створена у 1996 р. і об’єднує у собі службовців від Постійного Секретаря (Permanent Secretary) і аж до службовця 5-го рівня. Вища державна служба складається з найвищих керівників, фахівців та політичних радників. У 55 урядових департаментах та

на отримання президентської нагороди. Відомство може доплачувати таким керівникам до 25% від окладу.

Іспанія: В Іспанії близько 97% вакантних посад заміщується за конкурсом і тільки 3% - за вільним призначенням. Просування поза конкурсом пов'язане з виконанням упродовж двох років роботи, яка відповідає більш високій посаді, ніж передбачено присвоєним рангом.

Росія: Відповідно до Положення про конкурс на заміщення вакантної посади державної служби РФ поза конкурсом призначаються: а) державні службовці на посади категорії "керівники", "помічники" (консультанти) та "керівники", призначення і звільнення яких здійснюється Президентом РФ та Урядом РФ; б) при укладанні строкового службового контракту; в) при призначенні на посаду державного службовця, що перебуває в резерві.

При призначенні на посади за конкурсом оцінюється відповідність освіти, етапи проходження державної служби, інша трудова діяльність, знання Конституції РФ, федеральних законів стосовно виконання відповідних посадових обов'язків, а також результати інших методів оцінки професійних і особистісних якостей кандидатів, включаючи індивідуальну співбесіду, анкетування, проведення групових дискусій, написання реферату або тестування з питань, що стосуються виконання посадових обов'язків за вакантною посадою, на заміщення якої претендує кандидат.

Кваліфікаційні вимоги до стажу державної служби за спеціальністю для заміщення вищих посад федеральної державної служби - не менше шести років стажу державної служби або не менше семи років стажу роботи за спеціальністю. Цивільний службовець має право на загальних підставах брати участь в конкурсі незалежно від того, яку посаду він обіймає на період проведення конкурсу.

При оцінюванні професійних і особистісних якостей кандидатів конкурсна комісія виходить із відповідних кваліфікаційних вимог до вакантної посади та інших положень посадового регламенту за цією посадою, а також інших положень, встановлених законодавством РФ про державну службу.

Принцип поділу політичних та адміністративних посад є ключовим для систем державної служби всіх без винятку розвинутих країн.

Вищі адміністративні посади у міністерствах та уряді:

- постійні секретарі - у Великій Британії, Ірландії, Ісландії;

кої керівної посади набути досвід роботи на різних посадах;

- посилення уваги до моральних якостей осіб, які залучаються до органів влади, удосконалення процедури дисциплінарного провадження, утворення апеляційних комісій;
- підвищення престижу державної служби, для чого визначити взаємопов'язані заходи з матеріального й морального заохочення за сумлінну та ініціативну працю. Необхідно нормативно запровадити критерії оцінки рівня кваліфікації кадрів, пов'язати результати оцінки з принципами заохочення: підвищення по службі, встановлення надбавок до заробітної плати державних службовців тощо. Важливим завданням є встановлення стандартів якості роботи державних службовців. Для цього у кожному органі державної влади треба розробити й оприлюднити порядок надання державних послуг громадянам та юридичним особам;
- прискорення професійного навчання державних службовців, що покликано забезпечити здатність державних службовців до практичної інноваційної діяльності, охопити нормативно-проектну, аналітичну, організаційно-розпорядчу, консультативно-дорадчу та контрольну функції, пов'язати це навчання з профілями компетентностей посад, що мають стати основою для добору кадрів та змісту роботи підрозділів управління персоналом у всіх державних органах.

Розділ 2

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

2.1. Поняття механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні

Загальні положення і визначення. Державна кадрова політика як система цілей, завдань, цінностей, пріоритетів та принципів дуже складна і багатогранна за своїм змістом.

Механізм формування і реалізації кадрової політики - це система адміністративно-організаційних, соціально-економічних, правових, професійних, культурно-виховних настанов і заходів, які приводять в дію кадрову політику.

Основою механізму кадрової політики є теоретико-методологічна база, яка спрямовує кадрову роботу, і ґрунтується на критеріях, оцінках, принципах відбору і розстановки персоналу.

Механізм *формування* кадрової політики в державному управлінні зумовлений необхідністю забезпечення її ключових складових, вирішенням пріоритетних проблем розвитку кадрового потенціалу у сфері державного управління і має враховувати певні завдання.

Завдання механізму формування кадрової політики в державному управлінні включають:

- *розроблення концептуальних підходів, програм відновлення, розвитку та використання кадрових ресурсів;*
- *нормативно-правове забезпечення кадрової політики, зокрема стосовно професійної етики, підстав і процедур притягнення державних службовців до відповідальності за її порушення;*
- *приведення системи роботи з персоналом в Україні у відповідність із стандартами ЄС;*
- *створення національного кадрового резерву та проведення з ним системної роботи;*
- *створення умов для формування кадрової еліти, ротації та всебічної підготовки;*
- *створення складових загальнонаціональної кадрової системи - регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку;*

про закінчення другого циклу вищої освіти - license або "бак+3"). Здебільшого доступ до вищих державних посад здійснюється через вищі прикладні школи: Національну школу управління, Політехнічну школу, Національну школу мостів та доріг, Національну школу архітектури та будівництва, регіональні інститути управління тощо. Франція виділяється з-поміж інших країн тим, якого значення вона надає конкурсам та вищим професійним прикладним школам, підставою для існування яких є необхідність початкової професійної підготовки, що забезпечує поєднання університетських знань та професійної практики.

В центральній державній службі *категорія А* об'єднує державних службовців, які виконують глобальні завдання щодо підготовки концепцій та здійснення управління і найважливіших інтелектуальних функцій. Саме тому до цієї категорії входять службовці вищих державних корпусів (*grand corps*), зокрема: Державної Ради, Рахункової палати, Інспекції фінансів, Загальної інспекції, дипломатичного та префекторального корпусів).

Потрапляючи у вищі державні корпуси, службовці залишаються їх членами впродовж усієї кар'єри, навіть якщо переходять на роботу в приватний сектор. Належність до цих корпусів забезпечує їм високий статус у суспільстві: вони часто входять до складу міністерських кабінетів, обіймають політичні посади, визначають курс політичного життя країни.

Канада: Просування державних службовців по службі здійснюється відповідно до "системи заслуг" (*merit system*), їх здібностей, знань та умінь.

США: Кандидат проходить конкурсні іспити, визначаються специфічні кваліфікаційні вимоги. Відбір кандидатів здійснюється за кількома критеріями: наявність управлінського досвіду у всіх сферах компетентності; наявність спеціальних і унікальних якостей, які забезпечують успіх в роботі; успішне проходження спеціальних навчальних програм для керівників.

Всі кандидати оцінюються відповідно до моделі управлінської компетентності.

Міністерства резервують вакансії, інформацію про які служба управління персоналом публікує кожні два тижні. Члени SES (*Senior Executive Service*) можуть займати посади всередині SES незалежно від своєї початкової посадової позиції, мають підвищений порівняно з іншими службовцями рівень зарплати, право

Довідково. Загальні вимоги до зайняття посад вищих державних службовців:

Німеччина: Основною передумовою для вступу на вищу службу є закінчена вища освіта університету, технічної вищої школи чи мистецької вищої школи (перший державний екзаме́н, диплом, магістр) чи рівноцінний визнаний екзаме́н. Диплом про закінчення вищої професійної школи не є достатньою передумовою для вступу на вищу службу.

У Німеччині застосовують особливі відбірні процедури, які відрізняються своєю етапністю. Статус чиновника найвищої категорії А можна набути після поетапного відбору і прийняття на кадрову службу. Державні іспити мають дуже складний і формалізований характер, а процедура відбору на вакантну посаду включає попередній відбір кандидатів на підставі їх досьє/CV і остаточний - за результатами співбесіди. Для вступу на вищу посаду (необхідний ступінь бакалавра) існує конкурс документів, підготовча служба є менш тривалою і завершується простим іспитом.

Велика Британія: Відбір кандидатів проводиться на основі заслуг і наявності необхідних умінь, навичок та якостей для певної посади. Процедури в різних місцях досить різняться, але завжди є зовнішній оцінювач, щоб процес відбору та призначення на посаду проходив прозоро.

Британська система державної служби приділяє дуже мало уваги виду базової освіти (береться до уваги просто рівень освіти без зосередження на предметі), за винятком спеціальних технічних галузей державної служби, де потрібна специфічна освіта, а приймає людей на державну службу за якостями, вміннями та навичками. Однак у процесі перебування на державній службі велика увага приділяється постійному навчанню та підвищенню кваліфікації державного службовця, щоб забезпечити оновлення його знань та умінь.

Франція: Кар'єра вищих державних службовців починається з їх відбору, який здійснюється на конкурсній основі, що гарантує рівність доступу до державної служби. Співіснують два шляхи доступу: деякі конкурси дають змогу вступити прямо в корпус державних службовців і отримати певний ранг; інші конкурси - вступити в адміністративну школу. Конкурси для зайняття посад *категорії А*: відкриті для кандидатів, які мають дипломи вищих навчальних закладів (як правило, необхідний рівень - це диплом

- *сприяння розвитку партнерських засад у реалізації державної кадрової політики та її регіональних складових з органами місцевого самоврядування;*
- *посилення професіоналізації державного управління та формування його потужного кадрового потенціалу;*
- *створення системи професійної орієнтації та адаптації молоді до роботи в державних органах та органах місцевого самоврядування;*
- *стимулювання творчості в усіх видах управлінської діяльності.*

Механізм **реалізації** кадрової політики в державному управлінні включає:

- створення нормативно-правової бази розбудови кадрової системи та кадрової роботи;
- постійну координаційну діяльність держави, передусім у секторах демографічної політики, політики у сферах зайнятості та ринку праці, освіти і науки, охорони здоров'я, культури та виховання з метою створення передумов для реалізації кадрової політики в державному управлінні;
- створення організаційних механізмів взаємодії суб'єктів кадрової політики, причетних до підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідної організаційної інфраструктури;
- створення інституційних складових у сфері державного управління, що забезпечують функції держави як суб'єкта кадрової політики у владних структурах, включаючи застосування сучасних інформаційних технологій;
- ресурсне забезпечення реалізації кадрової політики.

Формування та реалізація кадрової політики здійснюється на засадах системної діяльності, яка поєднує науково-методологічні, політико-правові, економічні, соціальні, організаційні, морально-психологічні, соціокультурні аспекти.

Нормативно-правове забезпечення кадрової політики. Гарантом завершеності і ефективності механізму формування та реалізації кадрової політики є вичерпна **нормативно-правова база роботи з кадрами**, яку можна визначити як *сукупність норм права, стандартів та правил, які регулюють діяльність і поведінку державних службовців, їх професійний і посадовий розвиток.*

Структуру нормативно-правової бази реалізації кадрової політики складають:

◆ *по-перше*, конституційні положення, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті на виконання із загальних питань державного управління, місцевого самоврядування, державної кадрової політики, державної служби;

◆ *по-друге*, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади про порядок вирішення і регулювання кадрових питань у своїй сфері, що включають підпорядковані їм місцеві органи управління;

◆ *по-третє*, нормативно-інструктивна база, яка забезпечує безпосередню реалізацію заходів з кадрової політики на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій.

Законодавча та нормативно-правова база державної служби включає маже 700 актів, серед яких 37 законів, понад 200 указів і розпоряджень Президента України, 400 нормативних актів Кабінету Міністрів України, Голодержслужби України. Серед них понад 100 актів, які регулюють кадрову роботу в системі державної служби.

В Україні відсутнє єдине правове поле управління персоналом системи державної служби. Практика кадрової роботи деформується різного роду фактами кон'юнктурного характеру, визначається не тільки формальним правом, але й службовою доцільністю, впливом лобістів, особистими перевагами керівника, пов'язаними з кумівством, земляцтвом.

Необхідність вдосконалення законодавства про кадрову політику і кадрову діяльність спричиняють наступні проблеми:

- незабезпечення гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина на участь в управлінні державними справами;
- законодавство не забезпечило стабільність державної служби в органах виконавчої влади, її престижність, додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців та службовців місцевого самоврядування, незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків;
- відсутні правові акти щодо регламентування адміністративних процедур та національних стандартів надання публічних (адміністративних чи управлінських) послуг державними службовцями (посадовими особами місцевого самоврядування);

Основні характеристики сучасної моделі державної служби у США:

■ орієнтація на "клієнта", певні вищі інтереси держави, а не громадянина;

■ "маркетингізація" взаємовідносин між громадянином і апаратом управління, що сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників, адже громадянин перетворився з прохача на замовника;

■ велика кількість посад, на які набираються працівники на умовах відкритого конкурсу; існування загального списку вакансій, відкритих у державній службі, який публікується кожних два тижні Офісом з управління персоналом, що допомагає професіоналізації державної служби;

■ тенденції повороту державної служби до нового менеджменту, тобто наближення форм і методів діяльності адміністрації до ринкових принципів і механізмів, до дерегуляції та приватизації;

■ високий статус державного службовця, що визначається системою матеріальних стимулів.

Відбір та призначення державних службовців. Процедура вступу на державну службу в країнах Європейського Союзу ґрунтуються на двох принципах, що, як правило, прямо передбачені конституцією. Це:

■ рівний доступ кожного громадянина до державної служби - будь-який громадянин має право вступу на державну службу, якщо він (чи вона) відповідає загальним вимогам, установленим законом, і специфічним правилам, що необхідні для виконання конкретних посадових обов'язків;

■ відбір найбільш кваліфікованих осіб на конкретні посади державної служби.

Загалом обидва принципи більшою чи меншою мірою реалізуються в усіх країнах - членах ЄС, хоча в деяких з них спостерігається домінантність одного. Так, у країнах, що зазнали впливу французької моделі державної служби (*Іспанія, Португалія, Італія*), переважає принцип рівного доступу. Водночас у країнах з відкритою системою державної служби, таких як *Нідерланди* чи *країни Скандинавії*, більше значення має принцип відбору найкращих кандидатів на відповідні посади державної служби.

сформульована програма “Наступні кроки”, згідно з якою всі урядові органи розділені на центри формування політики та виконавчі агенції. Останні перетворені в квазіурядові організації або навіть корпорації - кванго. Кванго (Quango - Quasi Non-governmental Organizations) - організації чи корпорації, що співпрацюють з міністерствами на основі договорів.

При цьому державна служба як така (зі збереженням єдиної тарифної сітки, привілеїв, пенсійного забезпечення тощо) існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом.

Державна служба як така (зі збереженням єдиної тарифної сітки, привілеїв, пенсійного забезпечення тощо) залишилася тільки для центрів формування політики.

Ця реформа, з одного боку, дала змогу скоротити чисельність державних службовців, обсяг їхніх пільг та привілеїв, підвищити ефективність адміністрації, а з другого - підірвала престиж і привабливість державної служби, а заробітна плата у кванго все одно залишилася значно меншою, ніж у приватному секторі. Тому незважаючи на те, що реформа Маргарет Тетчер визнана в цілому вдалою й після того використана в Нідерландах і Новій Зеландії, існують досить серйозні сумніви щодо позитивного впливу цієї реформи на якість державних послуг, що надаються громадянам.

Особливістю *моделі* державної служби, що склалася у США, є те, що бюрократія в цій країні, на відміну від європейських, виникла пізніше за демократію. Вона поступово і з великими труднощами приживалася в суспільстві. Принцип самоуправління “вільних людей на вільній землі” покладений в основу того укладу, що називають “великим американським експериментом”. За перших американських президентів апарату не існувало. Відомо, наприклад, що Джордж Вашингтон використовував глав нечисленних департаментів для диктування їм своїх розпоряджень, адже інших службовців у нього не було. Проте з розвитком держави кількість державних службовців зростала: з 1816 до 1861 р. вона зросла більш як у сім разів - з 5 до 37 тис., при цьому 86% зростання припало на Федеральну поштову службу. Однак з 1829 р. президент Ендрю Джексон упровадив систему “виграш - переможцеві”, що означало роздачу посад представникам партії, яка перемогла на виборах. З часом американська державна служба зазнала великого впливу вікторіанських реформ Великої Британії.

- законодавчо не врегульована визначеність кар’єрної перспективи, відсутня правова захищеність від суб’єктивізму керівників, що призводить до великої плинності кадрів;
- неоднозначне правове регулювання питань прийняття на державну службу, її проходження і кар’єри;
- відсутність законодавчих підстав та нормативно визначених технологій контролю з боку суспільства відкритості і прозорості діяльності державних службовців.

Основні напрями вдосконалення правового регулювання кадрової політики і діяльності передбачають наступні заходи:

- запровадити ефективний механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, управління суспільними справами;
- законодавчо закріпити більш високі вимоги до кандидатів на керівні посади щодо рівня їх професійності, у тому числі на знання нормативно-правових актів;
- запровадити ефективні правові механізми забезпечення стабільності діяльності державних службовців, їх незалежність від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, вдосконалити правовий механізм забезпечення політичної нейтральності державних службовців;
- удосконалити механізм запобігання виникненню конфлікту матеріальних та інших інтересів державних службовців, захист їх інтересів у разі зміни структури, ліквідації чи реорганізації органу державної влади;
- законодавчо врегулювати адміністративні процедури з урахуванням порядку і регламенту надання публічних послуг, запровадити чіткий механізм відповідальності державних службовців, зайнятих в управлінських структурах;
- створити відповідну правову базу для збільшення прозорості діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, перейти до відбору, просування по службі та оцінки роботи управлінських кадрів на основі їх особистих здібностей та досягнень.

Створення сучасної нормативно-правової бази, єдиного для України правового поля роботи з кадрами сприятиме закріпленню єдиних для Української держави принципів, процедур, стандартів регулювання кадрових процесів, надасть кадровій роботі

системності, стабільності, певної уніфікованості, стане фактором формування професійної однорідності та сталого складу державних службовців, всього кадрового корпусу країни

Організаційне забезпечення кадрової політики. Організаційний механізм реалізації державної кадрової політики покладається на суб'єктів системи органів державної влади, які формують, координують і контролюють кадрову діяльність на центральному, регіональному і місцевому рівнях.

На центральному рівні виконання цих функцій покладено на відповідні підрозділи Секретаріату Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України та Головне управління державної служби України, які забезпечують реалізацію державної кадрової політики на загальнодержавному рівні. На регіональному рівні у складі місцевих держадміністрацій працюють кадрові управління та служби. В АРК, областях, містах Києві та Севастополі утворені управління державної служби Головердержслужби України.

На зазначені суб'єкти кадрової діяльності покладено виконання наступних функцій і завдань: ведення банку кадрової інформації; прогнозування та планування потреби в кадрах; забезпечення професійного зростання усіх працівників сфери державного управління, їх облік та аналіз якісного складу.

Актуальними залишаються завдання організаційного забезпечення кадрової політики в державному управлінні щодо:

- розробки і впровадження системи та методик відбору в апарат органів державної влади найбільш кваліфікованих, досвідчених спеціалістів, прогнозування потреби в кадрах;
- координації дій суб'єктів кадрової політики;
- об'єктивної і комплексної оцінки професійних та особистісних якостей претендентів на посади державних службовців та в органах місцевого самоврядування, забезпечення альтернативності відбору і рівності шансів на отримання посади;
- оновлення кадрового складу органів державної влади шляхом конкурсів і його ротації;
- підвищення ролі кадрового ресурсу, формування його як за рахунок внутрішніх джерел, так і з числа менеджерів і спеціалістів підприємницьких, фінансово-банківських та інших структур;
- створення єдиного інформаційного простору кадрового забезпечення;

- чітка організація системи державної служби з нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління (аж до розділення компетенції щодо ухвалення й виконання рішень) і встановленими принципами посадової субординації;

- здійснення всієї внутрішньої організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур;

- складна багатоступенева система відбору кадрів для державної служби з випускників вищих навчальних закладів з найкращою успішністю;

- високий соціальний статус державного службовця, значення репутації, чітко закріплені норми професійної етики; існування інституту почесного чиновника;

- система гарантій правової та соціальної захищеності службовця, принцип “довічного призначення”;

- залежність кар'єрного зростання, заробітної плати й пільг від посади і стажу служби;

- переважання на державній службі фахівців з юридичною освітою.

Загалом системи державної служби у Франції та Німеччині відрізняються високою ефективністю та престижністю, а також користуються повагою серед населення.

Основні характеристики британської моделі державної служби закладені ще в середні віки.

Проте до другої половини XIX ст. в країні не існувало інституту постійної професійної цивільної служби, а також системи іспитів або конкурсів. Королева Вікторія (королева Великої Британії з 1837 до 1901 р.) провела реформу державного управління, створивши професійну державну службу. Реформа запроваджувалася півтора десятиріччя і торкнулася всіх колоній Сполученого Королівства. Серед основних нововведень були: скасування системи патронажу, яку замінено відкритими конкурсними іспитами, що проводилися під наглядом центральної екзаменаційної комісії; поділ усіх посад державних службовців на два види - адміністративні й технічні. Заміщення вакансій державними службовцями мало відбуватися на основі їх позитивних якостей, а не стажу, перевага віддавалася гуманітарній, а не спеціальній освіті.

З 1979 р., коли Прем'єр-міністром Великої Британії стала Маргарет Тетчер, у країні почалася адміністративна реформа зі скорочення витрат міністерств і відомств, у тому числі й за рахунок звільнення частини державних службовців. У 1988 р. була

Для *французької* (наполеонівської) *моделі* державної служби характерна глибоко укорінена бюрократична система, що бере початок ще з часів абсолютизму, від яких традиція сильного центрального уряду дійшла до XVII ст. - часів Ришельє, потім - правління Людовика XIV.

Революція, як зазначав А. де Токвіль, дала новий поштовх розвитку централізму. Наполеон довів цю тенденцію до абсолютизму. Місцеве врядування було підпорядковано міністрам. Ще в період його консульства країна була поділена на департаменти, які очолювалися призначеними із центру префектами, а на чолі комунальних округів ставали супрефекти.

Таким чином, національна традиція Франції заклала такі **основні характеристики французької моделі державної служби**:

- ієрархічна організація системи державної служби з чіткою нормативно встановленою компетенцією кожного рівня адміністрації й жорсткими принципами посадової субординації;

- дуже високий рівень централізації державної служби, незначна увага до місцевих умов, проблем та ініціатив; жорсткий контроль за місцевою бюрократією із центру;

- здійснення значної частини внутрішньоорганізаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур;

- конкурсна система відбору кадрів для державної служби;

- дуже висока елітарність державної служби, яка за конкурсною системою відбору підтримується завдяки "освітній монополії" кількох навчальних закладів на підготовку державних службовців;

- розвинена система гарантій правової та соціальної захищеності службовця; дуже ускладнена процедура звільнення державних службовців;

- залежність кар'єрного зростання й окладу державного службовця від стажу служби, а також від посади, яку він обіймає.

Як і французька, *німецька модель* державної служби визначається історичними традиціями. Зокрема, необхідність об'єднання німецьких земель, яка постала перед канцлером Отто Бісмарком у другій половині XIX ст., у тому числі шляхом проведення реформи державного управління, перетворила пруську бюрократію в міцний фундамент об'єднаної держави.

Основні характеристики німецької моделі державної служби:

- висока роль політичних призначень у системі державної служби, особливо у процесі вироблення стратегічних управлінських рішень;

- створення системи правового та соціально-економічного захисту державних службовців, морального і матеріального стимулювання підвищення їхнього професіоналізму та ефективності праці;

- утворення наскрізної системи управління персоналом, яка б забезпечувала координацією роботи з кадрами і відповідала за реалізацію кадрової політики держави;

- удосконалення та розвиток системи безперервної професійної освіти кадрів.

Важливе значення має організація прогнозування та планування потреби в матеріальних та фінансових ресурсах для забезпечення ефективної роботи державного апарату, підготовки кадрів, розвитку матеріально-технічної бази навчальних закладів.

В організаційному забезпеченні першочергового значення набуває розробка і запровадження дійового ефективного механізму відбору кадрів.

Відбір персоналу на державну службу - **це ідентифікація, зіставлення, співвіднесення найбільш загальних вимог до посади з характеристиками конкретної людини.**

Відбір персоналу на державну службу як система заходів базується на наступних принципах:

- рівності прав та свобод людини незалежно від статі, національності, походження, майнового стану, що гарантовані державою;

- заборони будь-яких обмежень прав громадян за ознаками соціальної, національної та релігійної належності;

- рівних прав і свобод, а також рівних можливостей їх реалізації для чоловіків і жінок;

- рівного права вільно розпоряджатися своїми здібностями, вибором роду діяльності та професією;

- рівного права громадян України на участь в управлінні справами держави.

Відбір здійснюється на основі формально-анкетних, соціально-демографічних та професійно-кваліфікаційних критеріїв із застосуванням таких підходів, як:

- *комплексний*: при відборі рівною мірою враховуються професійні, світоглядні, загальнокультурні і особистісно-психологічні якості претендента на посаду;

- *спеціалізований*: пошук висококласного спеціаліста вузького профілю під дану конкретну посаду;
- *професійний*: перевага віддається не стільки освіті і спеціальності, скільки досвіду практичної роботи;
- *партійно-політичний*: передбачає підбір кадрів за політичними мотивами і номенклатурною схемою. Тільки потім враховуються професійні та моральні якості, що виключає застосування правового механізму.

Найбільш демократичною з усіх форм відбору кадрів є **конкурс**. Саме конкурс є найбільш справедливим засобом отримання посади, єдино можливим механізмом відбору без протекції і відповідного зовнішнього впливу, тобто механізмом, який забезпечує право громадян України на рівний доступ до держслужби, до управління відповідно до їх здібностей та професійної підготовки. Ще у VIII ст. Дені Дідро - відомий французький філософ з приводу справедливої участі громадян в управлінні державою дійшов висновку, що відомий лише один дієвий спосіб: "заміщення усіх вищих чинів, усіх посад у державі тільки за конкурсом". На його думку, тільки в такому разі посади не будуть купуватися за гроші.

Інститут конкурсного відбору персоналу забезпечує:

- демократизацію кадрових процесів, реалізацію принципу рівного доступу громадян до управлінських посад;
- збільшення кількості професіоналів, які працюють в органах державної влади;
- досить високу об'єктивність оцінки професійної здатності кандидата до роботи в державному апараті;
- підвищення престижу державної служби.

Потенціал конкурсів ще не повною мірою використовується суб'єктами кадрової роботи, зокрема внаслідок дефіциту професійно підготовлених кандидатів, низького престижу державної служби та диспропорцій в обсягах заробітної плати керівників і спеціалістів.

Механізм організаційного забезпечення передбачає також: реалізацію технологій формування резерву кадрів і його раціональне використання; розширення джерел його формування; запровадження широкого спектру видів кадрового резерву.

За часом дії розрізняють кадровий резерв:

- ближній - формується з фахово підготовлених професіоналів;

Країни, які нещодавно вступили до ЄС, як правило, визначають вузьку сферу державної служби. Так, законодавством про державну службу *Латвії* встановлено перелік критеріїв віднесення посад до державної служби. У цій країні державним службовцем вважається особа, яка в органі, підпорядкованому урядові: готує пропозиції щодо формування політики в певній галузі; розробляє проекти нормативно-правових актів; координує певну сферу державного управління; організовує введення нормативно-правових актів (готує адміністративні акти).

Структура і моделі державної служби. Досвід ЄС свідчить, що при визначенні сфери державної служби необхідно враховувати три критерії:

- *вертикальні межі*, які розділяють політичні та адміністративні посади ("верхня межа") і державних службовців та працівників державного (публічного) сектору ("нижня межа");
- *горизонтальні межі* - визначають, на які інститути й органи поширюється дія закону про державну службу, а які мають спеціфічний статус чи регулюються трудовим законодавством;
- *матеріальні межі* - встановлюють, які аспекти державної служби можуть регулюватися (чи вже регулюються) іншими законами, скажімо, питання пенсії, тривалості роботи, свят (наприклад, до державних службовців може застосовуватися загальне пенсійне законодавство).

Таким чином, залежно від сфери регулювання законодавства про державну службу чисельність державних службовців може бути різною. Показником, за яким вона вимірюється, береться кількість цивільних державних службовців на 1000 населення. У *Великій Британії* цей показник досягає 76, у *Франції* - 87, у *США* - 67, у *Німеччині* - 59, в *Японії* - 36. В *Україні* він становить лише 6.

На підставі класифікації видів державної служби можна виділити кілька **основних моделей державної служби**, що існують сьогодні в зарубіжних країнах:

- централізована закрита модель в умовах унітарної держави (французька модель);
- відносно децентралізована закрита модель в умовах федералізму (німецька модель);
- відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель);
- децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (модель США).

літичними й адміністративними посадами, адже ці дві групи мають різні джерела легітимності, які не можна змішувати.

Діяльність держслужби передбачає *відповідальність* її працівників. Щоб забезпечити законність і передбачуваність дій державних службовців, законодавство про державну службу чітко визначає обов'язки, підзвітність і дисциплінарну відповідальність державних службовців.

Велике значення має врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, який може виникати у випадках причетності державних службовців до прибуткової діяльності й призвести до корупції.

Розмежування публічного і приватного права для регулювання відносин у державному секторі є поширеною практикою в ЄС. У деяких країнах, наприклад у *Бельгії, Франції, Нідерландах, Португалії, Іспанії*, більшість працівників державного сектору мають статус державного службовця і їхня діяльність регулюється законом про державну службу та іншими нормативними актами, а не загальним трудовим законодавством.

У *Німеччині* лише частина постійних урядових працівників мають статус державного службовця: вони становлять близько 40% працівників державного сектору. Державні службовці керуються виключно законодавством про державну службу, тоді як на інших працівників державного сектору поширюється дія трудового законодавства. Отже, у європейських країнах нетрудове законодавство та приватне право, а саме закон про державну службу, регулює її діяльність і визначає основні принципи державної служби.

Межа сфери державної служби має збігатися з межею, що розділяє публічне та приватне право. У європейських країнах немає єдиного підходу до визначення сфери державної служби, яка залежно від національних адміністративних традицій може бути як максимально широкою, так і обмеженою вичерпним переліком критеріїв. Так, у *Франції* та *Німеччині* сфера державної служби досить широка й охоплює не лише органи державного управління, але й інші установи, що фінансуються з державного бюджету. Зокрема, адміністративний персонал державних або муніципальних медичних та освітніх закладів, а також викладачі університетів належать до державних службовців.

Водночас дедалі більшого поширення набуває тенденція до вузького визначення державної служби. Це пов'язано з підвищенням вимог суспільства до професіоналізму державних службовців паралельно з необхідністю скорочення витрат з державного бюджету.

- середньостроковий - передбачає проходження підвищення кваліфікації;
- стратегічний - передбачає підготовку за освітніми та науковими спеціальностями галузі “державне управління”.

Відкритий резерв передбачає оновлення в будь-який час, а закритий - тільки у наперед визначені періоди, зокрема внаслідок політичних змін у суспільстві. Резерв може складатися як на певну посаду, так і на групу посад, що, зокрема, передбачено в державній службі - на посади керівників визначаються по два кандидати на заміщення, а на посади спеціалістів формується загальний список кандидатів.

Складовою організаційного механізму є контроль за діяльністю кадрів органів влади і управління. Як контролюючі інстанції виступають конституційні органи влади усіх рівнів (законодавчі, виконавчі, судові), а також органи інститутів громадянського суспільства, народ у цілому. До ефективних важелів контролю за чиновниками відносять: випробування на державній службі, надання декларації про доходи, атестацію, кваліфікаційний екзамен, щорічну оцінку тощо.

Організаційне забезпечення реалізації кадрової політики неможливо уявити без ефективної діяльності кадрових служб (служб управління персоналом). Такі служби утворюються у міністерствах, інших органах виконавчої влади, їх територіальних органах, місцевих державних адміністраціях.

Діяльність кадрових підрозділів регламентується Положенням про кадрову службу виконавчої влади (постанова КМУ від 2 серпня 2009 р. № 912 із змінами і доповненнями). В положенні визначено, що кадрові служби здійснюють аналітичну та організаційну роботу з кадрового менеджменту, займаються прогнозуванням розвитку персоналу, заохоченням працівників до службової кар'єри, забезпеченням їх безперервного навчання.

В сучасних умовах необхідна суттєва перебудова структури і змісту роботи кадрових служб, визначення нового статусу цих суб'єктів кадрової діяльності, які повинні розробляти та втілювати нові форми та методи управління персоналом в практику органів державної влади, а саме здійснювати:

- аналіз робочих місць і розробку профілів компетентності;
- дослідження ринку праці (маркетинг) для добору персоналу;
- адаптацію нових працівників на робочому місці;

- формування корпоративної культури;
- мотивацію персоналу;
- організацію та проведення тематичних тренінгів;
- надання психологічної, консультаційно-методичної допомоги державним службовцям.

Отже, механізм формування та реалізації державної кадрової політики в сфері державного управління може успішно діяти тільки за наявності:

- координації управління розвитком кадрового ресурсу на основі загальнонаціональної концепції сучасної кадрової політики і затвердженій на державному рівні довгострокової стратегії її реалізації;
- цілісної нормативно-правової та організаційної бази кадрової політики;
- органів і підрозділів різного рівня, які займаються кадровими питаннями, та професіоналів, здатних реалізувати державну кадрову політику.
- безумовного дотримання законодавчих вимог всіма суб'єктами системи державної служби на засадах адміністративної відповідальності.

2.2. Адміністративно-правовий режим державної служби

Державна служба як особливий правовий інститут. У теорії права термін “інститут” означає сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу, надають їй внутрішньої єдності та охоплюють усі суттєві моменти регулювання відповідної сфери.

Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного регулювання правовідносин у межах конкретної сфери суспільних відносин.

Система правових норм, що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень, є галуззю адміністративного права.

жавними коштами, надає послуги і створює адміністративний простір для взаємодії між державою та суспільством.

Довідково. Законодавча база:

Франція: Закон про права та обов'язки державних службовців від 13 липня 1983 р. № 83-634; Закон про центральну державну службу від 11 січня 1984 р. № 84-16. Умови вступу в ЕНА визначено в декреті № 2002-50 від 10 січня 2002 р. (із змінами, внесеними декретом № 2005-1722 від 30 грудня 2005 р.).

Німеччина: Діяльність та просування по службі вищих державних службовців регулюється федеральним законом службовців (Das Bundes-beamtengesetz - <http://www.beamtengesetz.de/>), законами земель (Länder) та численними декретами. Кожний кар'єрний напрям регулюється своїм законодавчим актом (наприклад, кар'єра на федеральному рівні - через Bundeslaufbahnverordnung (LbVO)).

Росія: Федеральний закон “Про систему державної служби РФ”, Федеральний Закон “Про основи державної служби”, Указ Президента РФ “Про кваліфікаційні вимоги до державних посад федеральної державної служби”, Указ Президента “Про додаткові заходи з підготовки державних службовців”, Указ Президента РФ “Про кваліфікаційні вимоги до стажу державної служби або стажу роботи за спеціальністю для федеральних цивільних службовців” // <http://www.rags.ru/gsl/>

Законодавство про державну службу закріплює базові принципи, перш за все - **конституційність** - відповідність функціонування державної служби цінностям та принципам, що закріплені в конституції й визначають легітимність діяльності державної служби.

Одним з головних завдань закону про державну службу є забезпечення **професіоналізму** державних службовців у всіх гілках влади й на всіх рівнях. Цей принцип вказує на професійні функції та вимагає професійної кваліфікації кожного державного службовця. Для цього в законі мають бути визначені принципи відбору і прийняття на державну службу, просування по службі, а також можливості для відзначення кваліфікованих працівників.

Професіоналізм безпосередньо пов'язаний із **захистом** державних службовців від політичного чи будь-якого іншого впливу й вимагає **обмеження участі державних службовців у політичній діяльності**. Ключовою є вимога чіткого поділу між по-

- наявність відповідної системи контролю та стимулювання державних службовців, які підтримують цю звичку.

Проте існують і певні вимоги щодо необхідності врегулювання державної служби та її компонентів, таких як:

- законодавче регулювання державної служби;
- структура і моделі державної служби;
- система призначення державних службовців;
- оплата праці;
- права та обов'язки;
- відповідальність державних службовців.

Розглянемо ці компоненти систем державної служби.

Законодавче регулювання державної служби. Одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є розмежування норм публічного і приватного права, принципів та сфер їх застосування.

Під *публічним правом* розуміємо підсистему права, що регулює державні, міждержавні та суспільні відносини, тоді як *приватне право* - підсистема права, що регулює майново-вартісні відносини й особисті немайнові відносини, які виникають із виводу духовних благ і пов'язані з особистістю їх учасників.

“Власником” держави є громадяни, суспільство в цілому, яке зацікавлене в легітимності державної влади, забезпеченні нею прав людини, рівності, справедливості, стабільності в державі тощо. У цій ситуації кожен громадянин виступає як рівна державі сторона, оскільки він представляє “власника”. Уряд відіграє роль своєрідного адміністратора й зобов'язаний забезпечити для населення ті блага, що передбачені конституцією й суспільними інтересами.

Державні службовці є найнятими державою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо захисту прав і свобод громадян, відстоювання національних інтересів та сприяння сталому суспільному розвитку. Таким чином, вони добровільно беруть на себе обмеження своїх громадянських прав (аналогічно військовим, міліції). Саме через те, що державні службовці - це не просто працівники державного сектору, а вони відіграють важливу конституційну роль, відносини між державними службовцями й державою мають регулюватися законом, а не особистими переговорами чи індивідуальними контрактами.

Законодавство визначає державну службу як інститут держави, який використовує державну владу, розпоряджається дер-

Одним із предметів адміністративного права є широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці, тому в юридичній науці правове регулювання цих відносин належить до правового інституту адміністративного права*. Це зумовлюється також тим, що в нормах державної служби виявляються особливості адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин, які виражаються у методах правового регулювання державної служби.

Адміністративно-правові методи відрізняються певною специфікою і спрямовані насамперед на головних суб'єктів адміністративного права - державних службовців. *Специфіка полягає в тому, що державні службовці самі використовують і встановлюють методи і форми адміністративно-правового режиму.*

Державний службовець має дві основні ознаки суб'єкта адміністративного права:

- виступає в суспільних відносинах як носій державної влади;
- є носієм прав і обов'язків, бере участь у правовідносинах на основі правових норм.

Застосування адміністративно-правових методів правового регулювання передбачає:

- встановлення певного порядку дій - наказ, що спонукає до дії у відповідних умовах і належним чином, передбачений різними правовими нормами;
- заборона певних дій;
- надання державному службовцю можливості вибору одного з установлених законом варіантів посадового поведіння;
- надання можливості державному службовцю діяти (чи не діяти) на свій розсуд, не порушуючи при цьому законів.

Керуючись нормами адміністративного права, державні службовці розробляють і видають нормативно-правові акти управління, застосовують заходи адміністративного примусу, виконуючи контрольні-наглядові функції, тобто виконують функції учасників адміністративного процесу.

* Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. - К.: Вентурі, 1998. - 208 с.

Якщо лейтмотивом публічного права є забезпечення гармонії та злагоди в суспільстві, балансу інтересів особистості, громадянина, колективів, громад і суспільства загалом, стабільність держави та її інститутів, стійкість основ економічного й соціального розвитку, то такі саме цілі має взяти на озброєння й право державної служби. *Тому державна служба є публічно-правовим інститутом.*

Інститут державної служби є правовим засобом у системі побудови державності і складається з правових норм, які визначають, встановлюють та регулюють державно-службові відносини. Правові норми можуть ефективно функціонувати лише за умови їх внутрішньої узгодженості й скоординованості.

Особливості адміністративно-правового режиму. Державній службі притаманний **особливий адміністративно-правовий режим**, який характеризується цілісною системою регулятивного впливу на державно-службові відносини та специфічними прийомами регулювання: особливим порядком формування, реалізації та припинення державно-службових відносин, нормативно-правовим визначенням прав та обов'язків державних службовців і порядку їх здійснення.

Правові засоби, що використовуються у сфері державної служби, об'єднані єдиними регулятивними засадами.

Особливостями державної служби є специфічні засоби та прийоми регулювання: дозволи, заборони, зобов'язання, підлеглисть, підзвітність і підконтрольність, правове стимулювання та правове обмеження, довіра держави, відданість справі тощо.

Призначення адміністративно-правових режимів - регулювання особливих державних станів за допомогою системи спеціальних засобів. До таких засобів належать:

- правові акти й норми, що встановлюють особливий порядок діяльності в тих або інших сферах;
- уповноважені державні органи, спеціально створені або наділені повноваженнями формувати й підтримувати відповідний режим;
- детальна, свого роду процедурна регламентація дій суб'єктів права та їх взаємодія;
- жорстка система контролю й відповідальності за діяльність у рамках адміністративно-правового режиму;
- широке застосування обмежувально-дозвільних і заборонних методів, що поєднуються у необхідних випадках зі строго цільовим стимулюванням суб'єктів права;

Розділ 4

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Аналізуючи європейський досвід функціонування державної служби, потрібно зазначити, що певного стандарту, притаманного всім європейським країнам, не існує. Справа в тому, що в самому Європейському Союзі серед країн-членів існують різноманітні варіанти організації державної служби. Це залежить від історії розвитку публічної адміністрації кожної з країн, адміністративної культури, традицій тощо.

У *acquis communautaire* (сукупності законодавства ЄС, накопиченого на сьогодні) немає норм щодо єдиного стандарту для організації державного управління та влаштування системи державної служби. Існують лише загальновизнані принципи, на яких ґрунтується діяльність державних служб усіх країн - членів ЄС, які спочатку були визнані національними судами країн, а потім Судом Європейського Союзу.

Принципи діяльності органів державної служби відображені в законодавстві всіх країн - членів ЄС, серед них:

- верховенство права;
- чіткість і однозначність законодавства;
- відкритість і прозорість;
- підзвітність і відповідальність;
- ефективність;
- організаційна спроможність;
- залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Єдині принципи державного управління для країн - членів ЄС не обмежують функціональних можливостей державних органів і передбачають гнучкість щодо організації державної служби. Конкретна модель функціонування державної служби залежить від політичної волі уряду країни. Можна навести кілька складових, притаманних державній службі в будь-якій демократичній країні, а саме:

- наявність нормативно-правової бази;
- високий професіоналізм виконавців;
- бажання або звичка цих виконавців дотримуватися нормативної бази;

■ **бачення майбутнього** (стратегічна перспектива та цілеспрямованість; здатність до прогнозування; здатність формулювати бачення);

■ **управління діяльністю** (орієнтація на результат; ініціатива; делегування; встановлення власних пріоритетів; здатність до саморегуляції; планування власного професійного розвитку та кар'єрного зростання; випереджальне планування роботи; управління ресурсами (організація інших людей для виконання певних завдань));

■ **аналітичне мислення** (уміння логічно міркувати, знаходити аргументи, докази, давати пояснення; уміння аналізувати та інтегрувати великі обсяги інформації; уміння розв'язувати проблеми);

■ **креативне (творче) мислення** (новаторство (інноваційний підхід); творчий підхід в управлінні процесом прийняття рішень).

Складові кожного виду компетентності, що наведені вище, конкретно проявляючись у роботі, мають певні поведінкові ознаки (показники поведінки). **Показники поведінки** - це твердження, за допомогою яких описується поведінка з використанням специфічної термінології у контексті даної роботи. Тобто показник професійної поведінки є втіленням компетентності, яке піддається спостереженню у певному робочому контексті.

Отже, всі системи на основі компетенцій використовуються як невід'ємна частина кадрової політики у процесі відбору кадрів, а також під час їх оцінки та атестації. Компетенції використовуються як інструмент для аналізу потреб у навчальній підготовці та при розробці навчальних програм.

Компетенції, які в країнах-членах ЄС визначені як такі, що стосуються вищих державних службовців, збігаються з компетенціями, які Європейська Комісія ухвалила для вищого керівництва Комісії.

Застосування цих компетенцій та розроблення на їх основі апарату управління вітчизняним персоналом органів державної влади та органів місцевого самоврядування є пріоритетом для розвитку системи державної служби та нагальним завданням як для інститутів управління цієї системою, так і для всіх суб'єктів системи виконавчої влади.

■ наявність спеціальних організаційних, технічних, матеріальних і фінансових засобів (техніки, ресурсів і т.ін.).

“Під комплексним **адміністративно-правовим режимом** слід розуміти врегульований правом, нормативний за характером відносно структур державного управління порядок здійснення діяльності, що є загальною для певної кількості або для всіх державних органів, який підлягає конкретизації в процесі його реалізації”. Типовим прикладом є державна служба.

Режим державної служби регулює кадрову функцію, що властива будь-якій системі соціального, у тому числі державного, управління.

У своєму найбільш абстрактному розумінні **режим - це порядок**. Саме порядок є визначальною характеристикою і метою адміністративних режимів.

Як і в будь-якому комплексному режимі, відповідна йому система управління визначена нормативно. Її завдання - конкретизація застосування режиму в окремих державних органах.

Державно-службові відносини зумовлені існуванням соціально-правового інституту державної служби, їх значення визначається тим становищем, яке вони займають у структурі інституту державної служби.

Стосовно вищого органу управління режимом державної служби відповідно до ст. 6 Закону України “Про державну службу” таким органом є Головне управління державної служби України, яке здійснює проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою.

Наступний спеціальний суб'єкт управління режимом державної служби - це кадрові служби державних органів, основними завданнями яких є:

- реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи;
- здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання;
- прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання;
- документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

Не можна, однак, стверджувати, що спеціальні органи управління режимом державної служби представляють загальну систему управління режимом державної служби. До компетенції спеціальних органів належать лише загальні питання встановлення й підтримки режиму.

Реалізується він у конкретних підрозділах державних органів, де суб'єктами управління режимом державної служби виступають безпосередньо керівники органів та їх структурних підрозділів, яким найчастіше належить ініціатива та вирішення питань про призначення на державні посади державної служби, застосування засобів заохочення і стягнення, нарешті, конкретної організації діяльності, пов'язаної з реалізацією повноважень державних органів.

Інститут державної служби - це комплексний правовий інститут, що включає у себе норми багатьох галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, житлового та ін. Адміністративно-правові норми складають лише частину цього інституту, але водночас утворюють самостійний інститут державної служби в адміністративному праві.

Норми публічного права. Більшість норм, що в сукупності становлять інститут державної служби, є публічно-правовими (зокрема, це норми конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального права).

Норми публічного права, які належать до інституту державної служби, можна класифікувати за різними критеріями.

Зокрема, залежно від змісту та структури їх можна поділити на відправні норми та норми-правила поведінки. Розглянемо дану класифікацію детальніше.

I. Відправні норми, які мають найбільш загальний характер, досить високий ступінь абстрагування і містять відправні основи правового регулювання суспільних відносин. До них можна віднести:

а) норми-дефініції, які містять визначення певних понять і категорій. Наприклад, відповідно до ст.1 Закону "Про державну службу в Україні" "державна служба - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів";

б) норми-принципи, що закріплюють базові ідеї, що стосуються державної служби. Так, ст. 3 Закону "Про державну службу" визначає основні принципи державної служби, зокрема прин-

Методологія розроблення профілю компетентності, яка застосовується в міжнародній практиці управління персоналом у сфері державної служби, включає в себе:

- Визначення управлінського рівня, тобто категорії посад, для яких буде розроблятися профіль компетентності.

- Визначення функцій цієї посади в організації та стадії розвитку організації.

- Визначення інших важливих елементів контексту роботи на даній посаді.

- Ідентифікацію релевантних категорій компетентності та груп компетентностей для відповідної посади.

- Вибір групи експертів, які являють собою безпосередніх працівників на даній посаді (успішних та неуспішних).

- Збирання даних від групи експертів про те, як вони справляються з роботою на певній посаді, шляхом проведення структурованого інтерв'ю та спостереження (включаючи інформацію про те, як ці особи діють, думають та почувають себе під час виконання своєї роботи).

- Ідентифікацію способів поведінки, які відрізняють успішних та неуспішних працівників.

- Попереднє узгодження отриманих даних (валідація профілю) з більш широким колом працівників органу.

- Доопрацювання профілю за результатами попереднього узгодження.

- Затвердження остаточної редакції профілю та впровадження його в роботу.

Довідково. Приклад: начальник управління

Компетентність: міжособистісні стосунки; бачення майбутнього; аналітичне мислення; управління діяльністю; креативне (творче) мислення; розвиток інших; командна робота; комунікація; адаптивність; вміння справлятися зі стресом; особистісні компетенції; управління ризиками, **а саме для посади начальника управління:**

- **міжособистісні стосунки** (уміння будувати зв'язки та відносини з людьми; дієвість та вплив; уміння вести переговори, володіння техніками ведення переговорів; уміння зберігати контроль над емоціями у складних ситуаціях; здатність будувати такі робочі відносини, що сприяють запобіганню та/або вирішенню конфліктів у середині організації; застосування принципів рівноправності та демонстрація поваги до колег та підлеглих);

Компетентності завдання - це характеристики, які стосуються специфіки роботи на певній посаді залежно від фахової спеціалізації (юридичне управління).

Запровадження оцінювання персоналу при відборі, призначенні та просуванні державних службовців передбачає розроблення **профілів компетентності (професійно-кваліфікаційних вимог) до посад**.

Профіль компетентності (паспорт посади) складається з (6-7) компетентностей, які є визначальними для роботи на тій чи іншій посаді та містить також опис кожної компетентності, складений на основі висловлювань різних категорій працівників організації щодо характеру та змісту роботи на певній посаді.

Профіль компетентності до певної посади або групи посад є інструментом **управління персоналом** в державній службі та застосовується з метою забезпечення прозорості оцінювання державних службовців при відборі, призначенні, просуванні, визначенні потреб у навчанні та професійному розвитку персоналу.

Застосування моделі компетентності в управлінні персоналом (менеджменті) дає змогу:

- **керівнику**: вимагати певної поведінки від своїх підлеглих, маючи для цього обґрунтовані та фіксовані підстави у вигляді профілю компетентності та поведінкових показників до кожної посади в своєму підрозділі; використовувати профіль компетентності для розроблення кваліфікаційних вимог, відбору та оцінювання персоналу для вирішення кадрових питань свого підрозділу; нести особисту відповідальність за власний рівень професіоналізму та мати орієнтир для постійного професійного самовдосконалення;

- **новим працівникам в організації** - швидко орієнтуватися в тому, які їх дії забезпечують ефективне виконання професійних обов'язків та мати в особі своїх керівників модель успішної професійної поведінки;

- **зробити систему оплати праці**, інші засоби заохочення працівників прозорими та підкріплювати внесок кожного працівника в результати роботи;

- **навчання працівників будувати** на основі чітко визначених потреб органу у рівні підготовки персоналу та відповідно до вимог профілю компетентності посади, а результати навчання мати прогнозованими та контрольованими;

- **спрямувати індивідуальний досвід та вміння** кожного працівника на результативну роботу органу в цілому.

цип служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі і т.ін.;

в) визначально-установчі, що визначають цілі та завдання даного правового інституту та окремих його елементів.

II. Норми - правила поведінки, які класифікуються на:

а) уповноважуючі - визначають коло повноважень тих чи інших державних органів та державних службовців;

б) зобов'язуючі - встановлюють юридичні обов'язки учасників правовідносин у сфері державної служби. Наприклад, відповідно до ст.10 Закону "Про державну службу в Україні" основними обов'язками державних службовців є додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі;

в) забороняючі - норми, що покладають на державних службовців обов'язок утримуватися від певних дій. Такі норми, як правило, містять санкції. Наприклад, у ст. 364-370 Кримінального кодексу України містяться норми, що передбачають відповідальність за злочини у сфері службової діяльності (зловживання владою та службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення, службова недбалість, одержання хабара, провокування хабара).

Публічно-правові норми, що входять до інституту державної служби, можна класифікувати на:

- загальні (визначають поняття державної служби, її принципи, завдання та функції, види; поняття, види державних службовців);

- норми особливої частини (регулюють вступ на державну службу, проходження державної служби, гарантії і компенсації державним службовцям).

Також правові норми, що регулюють правовідносини у сфері державної служби, можна класифікувати залежно від видів джерел права, у яких вони містяться. Отже, це:

- конституційні норми, які посідають важливе місце в правовому інституті державної служби, оскільки вони визначають основи державного і суспільного ладу, основні принципи та пріоритети діяльності держави, систему органів державної влади, порядок їх утворення та діяльності;
- норми, що містяться в міжнародно-правових документах і торкаються питань державної служби. Наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку, прийнятий Генеральною асамблеєю ООН 17.12.1979 р.;
- норми Закону “Про державну службу в Україні”, який є базовим, основоположним нормативно-правовим актом, що регулює державну службу, оскільки саме у ньому визначено основні поняття і категорії даного правового інституту; окреслено принципи державної служби, напрями державної політики у цій сфері, правовий статус державних службовців, особливості прийняття на державну службу, її проходження та припинення, матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців;
- норми спеціальних законів, що регулюють державно-службові відносини у конкретних сферах служіння державі (які не є суто державною службою), закони України “Про прокуратуру”, “Про Збройні сили України”, “Про міліцію” та ін.);
- норми законодавчих актів, спрямованих на боротьбу зі зловживаннями у сфері службової діяльності (Закон України “Про боротьбу з корупцією”, Кримінальний кодекс України і т.ін.);
- норми, що містяться в постановах Кабінету Міністрів України;
- норми нормативно-правових актів, що приймаються міністерствами та відомствами України та регулюють державно-службові відносини у конкретних сферах державної служби.

Отже, можна зробити такі висновки:

- інститут державної служби - це комплексний публічно-правовий інститут, що регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права (переважно публічно-правових);

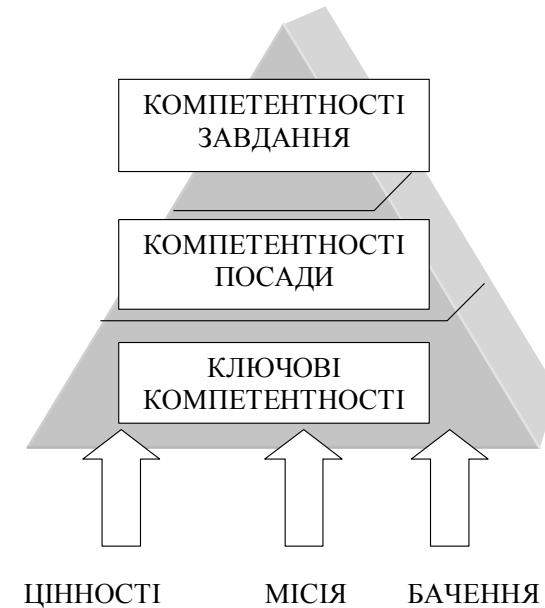


Рис. 3.1. Модель компетентності*

Ключові компетентності - це компетентності, які необхідні для кожної посади в організації, тобто необхідні кожному працівникові для результативної роботи. Ключові компетентності підтримують цінності та бачення призначення організації, її місію. Це компетентності надіндивідуального рівня, загалом необхідні всім працівникам для успішної роботи. Ключові компетентності тісно пов'язані з призначенням та основними функціями організації, відображаючи те, що мають усвідомлювати і поділяти всі працівники органу.

Компетентності посади, або функціональні компетентності - це характеристики, які вимагаються від працівника, що обіймає певну посаду. Ці компетентності є спільними для груп посад певного управлінського рівня в організації. Такі компетентності характеризують те, що має вміти кожний працівник, посада якого належить до цієї групи посад.

* Адаптовано з: *Leader Competencies: Proposing a Research Framework Prepared for Canadian Forces Leadership Institute The Centre for Leadership Excellence Saint Mary's University Halifax, Nova Scotia Dr. Shaun Newsome, Dr. Victor M. Catano, & Dr. Arla L. Day 4/14/03.*

підготовкою і навчанням на робочому місці. В термінології структури спільних компетенцій до них можуть належати: деякі уміння і більш глибокі знання європейських питань та специфічні галузеві знання.

■ *Компетенції гілок* - це компетенції, які вважаються важливими, але їх значення залежить від специфічної ситуації та певного (культурного) контексту. Ці компетенції можуть бути різними в різних країнах. Цим кваліфікаціям *навчаються на робочому місці.* В термінології структури спільних компетенцій до них належать деякі ставлення і уміння, а також знання відносин і суспільних комунікацій.

■ *Компетенції листя* відповідають індивідуальним кваліфікаціям і залежать від конкретної посади, складу команди та організаційного середовища. Їм можна навчитись, *працюючи (на робочому місці),* а також отримати їх через *навчальні модулі на основі дистанційного чи очного навчання в процесі підвищення кваліфікації.*

Методики оцінювання персоналу відповідно до профілів компетентності містять конкретні критерії та **інструменти оцінювання, які є ефективним засобом управління персоналом, що дасть змогу:**

- диференціювати компетентність, а отже і посадові обов'язки всередині органу по вертикалі;
- чіткіше окреслити кожен зі структурних рівнів (груп посад) за обсягом відповідальності та повноважень;
- підвищити ефективність роботи на кожному структурному рівні (у групі посад) органу;
- надати керівництву ефективні інструменти управління персоналом, включаючи відбір, ротачію та просування по службі, точне визначення потреб у навчанні кожного окремого працівника;
- побачити кожному керівникові сильні і слабкі сторони своїх працівників та визначити конкретні заходи з посилення слабких сторін та найбільш ефективного використання сильних;
- сформувані конкретний орієнтир для кожного працівника у власному розвитку та створенні свого професійного образу.

Модель компетентності, якщо вона застосовується в організації як інструмент управління персоналом, наведена на рис. 3.1.

- Закон України “Про державну службу” в загальному вигляді встановив адміністративно-правовий режим, у рамках якого здійснюється виконання повноважень державних органів, тобто адміністративно-правовий режим державної служби;
- адміністративно-правовий режим державної служби має наскрізний характер відносно всіх державних органів і належить до класу комплексних;
- режим державної служби має багатовимірний характер, у його складі функціонує цілий ряд комплексних режимів, що мають також загальний характер щодо державних органів;
- динаміка взаємодії всіх режимів, що діють у конкретному державному органі, утворює його внутрішню режимну організацію державної служби.

Розділ 3

ПЛАНУВАННЯ РОБОТИ З КАДРАМИ. ОСНОВИ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

3.1. Планування роботи з кадрами.

Загальні вимоги до професії “державний службовець”

Кадрове планування - складова частина управління персоналом; система заходів, прийнята в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Планування кадрової роботи виступає як інструмент реалізації кадрової політики організації.

Мета кадрового планування - забезпечення органу необхідним складом персоналу, професіоналами, здатними виконати поставлені перед ними перспективні і поточні завдання.

Основні завдання кадрового планування:

- вдосконалення технологій прийому персоналу на державну і муніципальну службу, ефективне його використання;
- організація професійного навчання;
- розвиток програм управління персоналом.

Кадрове планування передбачає визначення кількості і якості професійного складу кадрів, заходів щодо раціонального використання здібностей, професійних знань і досвіду службовців. Кадрове планування ґрунтується на даних про матеріальні і фінансові витрати на кадрові заходи, воно базується і реалізується за допомогою комплексу взаємопов'язаних заходів, які об'єднані в стратегічному або поточному плані роботи з персоналом. Поточний (оперативний) план включає планування потреб в персоналі, найманні працівників, службової кар'єри.

В кадровому плануванні велике значення мають технології і соціальні механізми, за допомогою яких здійснюється відбір і проведення конкурсів і атестація службовців. В процесі кадрового планування враховуються критерії і певні оцінки діяльності персоналу, засновані на використанні індикаторів, включаючи професійні (характеристика професійних знань, кваліфікації, умінь, навичок, результатів праці), ділові (організованість, відповідальність, ініціативність, заповзятливість), морально-психологічні (здатність до самооцінки, психологічна стійкість, чесність, справедливість, комунікативність), інтегральні (характеристики, що

Таблиця 3.7

Структура спільних компетенцій, що базується на кластерах*

СТАВЛЕННЯ	УМІННЯ	ЗНАННЯ
Відкрите мислення: Відкрите мислення Гнучкість Здатність навчатись Різноманітність	Суспільні уміння: Суспільні уміння Уміння слухати Міжкультурна комунікація Презентаційні уміння	Європейський рівень: Інституції Процедури Політика ЄС Закони ЄС
Інноваційність: Ініціатива/активність Інновації Творчість Сміливість	Уміння створювати мережі: Уміння будувати консенсус Уміння створювати мережі Уміння лобювати	Національний рівень: Галузева політика Система і пріоритети Інші країни-члени ЄС
Цілісність: Чесність Гласність Звітність Відданість	Ведення переговорів: Уміння вести переговори Стратегічна перспектива Переконливість	Відносини: Суспільні мережі в Європі Відносини ЄС-держави
	Націленість на результат: Обробка інформації Судження Рішучість Націленість на результат Розв'язання проблем	
	Організація: Організаторські здібності Планування і оцінка Розвиток персоналу Делегування Формування команди	

■ **компетенції стовбура** стосуються загальних компетенцій які вважаються важливими для усіх державних лідерів, що діють на національному рівні і мають справу з інституціями ЄС, незалежно від їх посади, контексту чи культурного середовища. Вони використовуються як загальний критерій в процесі *відбору*, їм протистіє *навчити, ніж компетенція ґрунту*. В термінології структури спільних компетенцій вони можуть включати в себе певні ставлення і навички, а також базові знання європейських інститутів і процедур.

■ **Галузеві компетенції** - це компетенції, які стосуються спеціалізованих (галузевих) знань. Вони можуть використовуватись як специфічні критерії (які відповідають особливостям діяльності на посаді) у процесі відбору на специфічні посади і пов'язані з

* **Мовні навички** вважаються *передумовою* ефективної діяльності на європейській арені.

люють профільні колективи державних службовців і фактично задають напрями та наповнюють змістом діяльність державної служби, то їхні компетентності мають відповідати вимогам до осіб, спроможних очолити виконання нових завдань і надихати на це інших.

Запровадження стандартів у корпусі державних службовців пов'язано з визначенням компетенцій, яким має відповідати службовець, аби добре виконувати свої завдання, а також створенням відповідної інституціональної спроможності використовувати ці стандарти як основу для відбору, прийому, навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

Компетенція посади в менеджменті персоналу пов'язується з персональною компетентністю особи, яка може бути визначена як *“здатність діяти успішно”*. Компетентність розподіляється на: *знання (З), уміння (У) і ставлення (С)*. Можна визначити спільні компетенції для формування вимог до компетентності державних лідерів, які займають адміністративні посади і діють на національному рівні в контексті встановлення комунікації з базовими інституціями Євросоюзу.

Дослідження, які проведені Голландським інститутом державного управління (РОІ), дають змогу привернути увагу практиків і науковців до двох структур спільних компетенцій. Перша, яка представлена в табл. 3.7, базується на понятті кластерів.

Структура спільних компетенцій є *динамічним* набором орієнтирів, який має відповідати певному часу і прив'язаний до різних контекстів. Для того щоб відповідати цим вимогам, *структура спільних компетенцій* може бути поділена на *загальну частину*, тобто набір спільних для усіх посад орієнтирів, та *специфічну частину*, що включає в себе специфічні посадові вимоги і культурно обумовлені розбіжності.

Як інструмент подальшого розвитку структури спільних компетенцій використовується **“метафора дерева”**, яка ілюструє різні типи компетенцій і зв'язує їх з різними видами розвитку людських ресурсів:

- *компетенції ґрунту* стосуються компетенцій, які вважаються *передумовою* ефективної діяльності. Ці компетенції застосовуються в процесі *добору* персоналу. В термінології структури спільних компетенцій це можуть бути *“цілісність”* і *“відкриті погляди”*.

складаються з комплексу якостей людини: професійна компетентність, авторитет, стан здоров'я, загальна культура).

Основа кадрового планування - попередня розробка прогнозу потреби в персоналі і підготовка випереджальних кадрових рішень.

Вихідними позиціями для кадрового планування є цілі, функції і завдання органу державної служби або органу місцевого самоврядування, а також кількісні і якісні параметри кадрового складу у поєднанні з тимчасовим і просторовим визначенням потреб організації в персоналі. В процесі кадрового планування необхідно дотримуватись таких базових принципів, як безперервність, гнучкість, узгодження планів, економічність.

Основні складові кадрового планування як процесу передбачають розроблення процедур; ув'язку з цілями і планами органу; виявлення основних кадрових проблем і потреб в процесі стратегічного планування; інформування персоналу всіх підрозділів про цілі і плани органу; проведення в життя рішень, спрямованих на здійснення стратегії діяльності органу.

Кадрове планування є похідним щодо загальної системи планування в органі і має бути узгоджено з плануванням інших напрямів його діяльності. Проблеми кадрового планування зумовлені складністю планування кадрового складу, прогнозування трудової поведінки і соціальної активності службовців. До етапів кадрового планування входять: визначення стратегії і стандартів діяльності організації; оцінка внутрішнього і зовнішнього середовища; виявлення проблемних питань; вироблення кадрової стратегії; оцінка і ухвалення рішень.

Структурні елементи кадрового планування: планування потреби в персоналі; планування забезпечення кадрами; планування затребуваності персоналу; планування стабілізації кадрового складу; планування розвитку персоналу; планування скорочення штатної чисельності; планування вкладень в людські ресурси.

Вимоги до організації кадрового планування полягають у виділенні пріоритету стратегії розвитку організації в цілому; комплексному підході до планування, спрямованого на забезпечення кадрами всіх елементів підсистеми управління персоналом; диференціації цілей і завдань організації; адекватності планових завдань реальним можливостям організації.

Для планування роботи з кадрами застосовуються спеціальні технології, що базуються на принципах менеджменту та враховують низку вимог до персоналу владних інститутів, покликаних забезпечити результативне та ефективне державне управління.

Основним інструментом нормування кадрового планування можна вважати комплексні вимоги до персоналу державних органів. Такі вимоги становлять основу для професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Типові професійно-кваліфікаційні характеристики (ТПКХ) посад державних службовців є складовою стандартів, які застосовуються в системі державної служби. Створення ТПКХ посад державних службовців передбачено п. 2 Заходів щодо здійснення Програми кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95.

Згідно з чинним законодавством конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі ТПКХ посад державних службовців і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції. Таким чином, ці характеристики забезпечують єдність у визначенні посадових обов'язків державних службовців і кваліфікаційних вимог щодо певних категорій посад.

В основу кожної ТПКХ посади має бути покладено посадову ознаку, оскільки вимоги до кваліфікації державних службовців визначаються їх посадовими обов'язками, які, у свою чергу, обумовлюють назву посади.

Повний перелік посад міститься у Реєстрі посад державних службовців. Він є основою для розробки схем посадових окладів, штатних розписів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, підготовки інших нормативних документів щодо організації, нормування, оплати праці, вирішення соціальних питань. Поряд з цим Реєстр розраховано на планування та облік різних категорій державних службовців, його порядок ведення (чинний) визначено наказом Голодержслужби України від 30 серпня 2004 р. № 148 (зарєстровано в Міністерстві юстиції України 23 вересня 2004 р. за № 1206/9805).

Професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців розроблено на найбільш типові назви посад державних службовців за функціональною ознакою і сконцентровані у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (випуск 76) (далі - Довідник). Цей Довідник містить рекомендовані матеріали, які мають бути використані при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних

ним визначенням цілей на випередження та ефективним менеджментом і моніторингом часу, витрат, діяльності і засобів); відкритість для інновацій і творчості; управління персоналом і створення міцних команд; міжособистісний менеджмент, включаючи створення мереж і здатність впливати, тобто справляти вплив, вести переговори і переконувати персонал, партнерів і аудиторію; специфічні знання технічного характеру або щодо специфіки Генерального Директорату.

Європейське бюро з відбору на державну службу (EPSO) також користується переліками компетенцій, які вимагаються від претендентів на керівні посади середнього рівня і схвалені Комісією 29 жовтня 2001 р. та відображені в “Таблиці компетенцій та аспектів поведінки” в документі “Огляд питань розвитку кар’єри” (CDR). Перелік цих компетенцій наведений у табл. 3.6.

Таблиця 3.6

Основні компетенції
Загальні менеджерські уміння Комунікаційні навички Міжособистісні навички Уміння вести переговори Попередня мобільність в рамках організації
Технічні кваліфікації
Обізнаність з адміністративних, фінансових питань та контролю
Спеціальні знання
Знання політики ЄС, мов, законодавства і програм, особливо тих, що стосуються даної посади

Для керівника підрозділу передбачені основні обов'язки щодо менеджменту завдань і досягнення цілей; персоналу і ресурсів, а також менеджмент відносин, який включає комунікацію, координацію, консультацію, представництво і переговори.

Вищий корпус державної служби, який функціонує на національному рівні, аби відповідати лідерській місії в інтеграції України до Європейського співтовариства та має справу з певними інституціями Європейського Союзу, має складатися з фахівців, здатних поєднати бачення майбутнього Європи з місією власної державної служби.

Зміст і формат функціонування державної служби Європа пов'язує з послугами, які надають державні службовці в інтересах і заради забезпечення добробуту громадян своїх країн. Оскільки лідери, що становлять вищий корпус державних службовців, очо-

Таблиця 3.4

“Чудова сімка” компетенцій голландської державної служби для вищих державних службовців
Потенціал індивідуального розвитку
Самоінформування Здатність до навчання
Оцінка індивідуальної праці
Обізнаність з довіллям Кадровий розвиток Переконливість Цілісність Ініціативність/активна позиція

Голландський інститут державного управління (POI) розробив систему компетенцій на основі різноманітних систем, які використовуються голландськими міністерствами і вищою державною службою. Компетенції визначаються як “набір знань, умінь, ставлень і атрибутів, описаних у термінах поведінки, які роблять значний внесок в успішну діяльність на певній посаді та реалізацію завдань організації”.

Використовується перелік з 51 компетенції, які згруповані в 7 основних сфер (кластерів): адміністративний потенціал, розв’язання проблем, оперативна результативність, лідерство, комунікація, міжособистісна ефективність і вплив, здатність до самостійного спрямування. Для розробки певних компетенцій POI організовує так звану “клініку компетенцій”, навчальні модулі зосереджені на специфічних компетенціях.

Європейська Комісія визначила для свого персоналу “Рамки компетенції і поведінки”, які використовуються як інструмент, який допомагає формувати контингент Комісії (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Основні компетенції
<i>Для всіх</i>
Поведінка:праця поряд з іншими; мотивація; культура сервісу.
Компетенція: комунікація; досягнення результатів; розв’язання проблем і судження
<i>для тих, хто займає менеджерські та лідерські посади</i>
Компетенція: Лідерство; керівництво людьми; менеджмент фінансів та інших ресурсів
Специфічні для певної посади компетенції та аспекти поведінки
Визначаються посадовими інструкціями

Зокрема, для призначень службовців вищого керівництва пропонується застосувати наступні ключові компетенції: розробка глобальної місії; досягнення цілей Комісії, результатів і прийняття рішень; організація і структуризація праці (включно з актив-

характеристик посад та посадових інструкцій державних службовців. Довідник містить 45 ТПКХ посад державних службовців, які згруповані в розділи стосовно посад в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади (14), місцевої державної адміністрації (10), посад державних службовців, що мають наскрізний характер (15) та патронатних посад (6). В цьому документі наведені рекомендації щодо розробки посадових інструкцій та визначення термінів, які застосовуються в нормативно-правових та розпорядчих актах з питань державної служби.

Довідник може служити основою при:

- розробці посадових інструкцій держслужбовців, які закріплюють їх обов’язки, права і відповідальність;
- підборі та розстановці кадрів, здійсненні контролю за правильністю їх використання згідно зі спеціальністю та кваліфікацією;
- конкурсному відборі та атестації державних службовців;
- формуванні дієвого кадрового резерву;
- організації стажування в державних органах влади;
- розробці та вдосконаленні програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до змісту їх професійної діяльності.

У Довіднику визначено перелік основних робіт, які притаманні тій чи іншій посаді. Конкретний перелік посадових обов’язків визначається посадовими інструкціями державних службовців, які розробляють і затверджують на основі Довідника центральні і місцеві органи виконавчої влади, їх управління, самостійні відділи та інші служби виходячи з їх завдань, функцій та повноважень, встановлених відповідними нормативно-правовими актами, та штатного розпису, затвердженого у встановленому порядку.

Усі посадові інструкції, що розробляються у відповідному державному органі влади, мають бути взаємопов’язаними, аби не допустити дублювання у роботі державних службовців.

До Довідника не включені професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, правовий статус яких регулюється Конституцією та спеціальними законами України, державних службовців-керівників, які згідно із законодавством призначаються Президентом України чи Кабінетом Міністрів України, а також заступників керівників структурних підрозділів,

Таблиця 3.2

завдання та обов'язки яких визначаються на підставі професійно-кваліфікаційних характеристик керівників цих підрозділів.

Кожна кваліфікаційна характеристика складається з таких розділів: **“Завдання, обов'язки та повноваження”**, **“Має право”**, **“Повинен знати”**, **“Кваліфікаційні вимоги”**.

У розділі **“Завдання, обов'язки та повноваження”** наведено типові професійні завдання, обов'язки та повноваження для певної посади або для групи посад, подібних за професійними ознаками. При розробленні посадових інструкцій, якщо виникає необхідність, завдання, обов'язки та повноваження, що включені до типової професійно-кваліфікаційної характеристики тієї чи іншої посади, можуть бути розподілені між окремими виконавцями або коло завдань та обов'язків окремих службовців може бути розширене з дорученням їм робіт, передбачених для різних груп посад.

У розділі **“Має право”** окреслене коло прав та повноважень державного службовця, необхідних для виконання покладених на нього завдань та обов'язків.

У розділі **“Повинен знати”** наводяться основні вимоги до спеціальних знань, необхідних державним службовцям для виконання відповідних типових завдань та обов'язків, а також знань законодавчих актів, положень, інструкцій та інших нормативних документів, методів і засобів, які працівник повинен вміти застосувати під час виконання посадових обов'язків.

У розділі **“Кваліфікаційні вимоги”** визначено відповідно до певної посади або групи посад вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця та вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, мінімальні вимоги до стажу державної служби або загального стажу роботи, або стажу наукової (науково-педагогічної) роботи.

Наведені у цьому розділі вимоги мають узагальнюючий характер. У разі необхідності з урахуванням специфіки роботи складу кадрового резерву, можливостей системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і конкурсу, що проводиться при підборі державних службовців, кваліфікаційні вимоги можуть бути підвищені з метою призначення на відповідні посади найбільш кваліфікованих і досвідчених кандидатів, оновлення та поліпшення якісного складу державних службовців відповідно до потреб державного управління та місцевого самоврядування.

Структура компетенцій вищих державних службовців	
Лідерство в ім'я результату	
Надання мети і напрямку	
Особистий вплив	
Стратегічне мислення	
Отримання найкращого від людей	
Навчання і вдосконалення	
Зосередження на досягненні запланованого	

В ірландській державній службі діє система менеджменту діяльністю, яка включає в себе структуру компетенцій (табл. 3.3) Компетенції є невід'ємною частиною процесу реформування уряду.

Таблиця 3.3

Система менеджменту діяльності	
Особиста ефективність	Стиль мислення і розв'язання проблем
Впевненість у своїх силах	Аналітичне мислення
Досягнення, прагнення і відданість	Концептуальне мислення
Ініціативна командна праця	Прийняття рішень і суджень
Комунікація	Спеціальні знання
Менеджмент заради результатів	Групові і міжособистісна ефективність
Менеджмент бюджету і ресурсів	Створення мереж/вплив
Пошук і менеджмент інформації	Міжособистісне розуміння
Опікування ясністю і якістю роботи	Обслуговування клієнтів
	Менеджмент і розвиток
	Люди
	Лідерство

У **Латвії** розроблена щорічна атестаційна форма державних службовців, яка базується на наборі з шести компетенцій:

- управління людськими ресурсами;
- співпраця;
- планування і контроль;
- комунікація;
- стратегічні підходи і творчість;
- професійні знання.

В **Португалії** застосовується система компетенцій державних службовців і вищих посадових осіб виконавчої влади, яка визначена і закріплена у законодавстві.

В **Нідерландах** система менеджменту на основі компетенції для вищої державної служби включає 42 уміння, які стосуються саме менеджерських посад. Основу менеджерських посад в державній службі формує сім ключових компетенцій, або “чудова сімка” (табл. 3.4).

Нідерланди:

1. *Системне управління*: бачення майбутнього, управління цілями, формування союзів, лідерство.
2. *Вирішення проблем*: аналіз інформації, формування альтернатив, концептуальна гнучкість, прийняття рішень.
3. *Міжособистісні відносини*: вміння слухати, врахування реакції оточуючих, гнучкість поведінки, допомога підлеглим в професійному розвитку.
4. *Оперативна ефективність*: ініціативність, оперативний контроль, делегування повноважень, уміння концентрувати увагу.
5. *Вплив на людей*: усні презентації, впевненість в собі, вміння переконувати, розробка плану дій.
6. *Особистісні якості*: енергійність, стійкість в стресових ситуаціях, мотивація на якісну роботу, здатність вчитися.
7. *Управління з врахуванням середовища*: розуміння зовнішнього середовища, розуміння політичних факторів, чесність і етика, усвідомлення своєї ролі.

Росія: Структура профілю компетентності розкривається через моделі посад - професіограми, що містять не лише кваліфікаційні, але й спеціальні вимоги. Вимоги, що ставляться до держслужбовця відповідно до посади, можна об'єднати в кілька блоків: 1. *Професійні* (професійні знання, уміння, навички, аналітичні здібності та ін.); 2. *Психологічні* (уміння спілкуватися, комунікабельність, відповідальність, емоційна стійкість та ін.); 3. *Медико-фізіологічні* (висока працездатність, хороша фізична форма, витривалість та ін.); 4. *Лідерські здібності*.

Для початківців на державній службі у **Великій Британії** розроблені "Структура швидкого входження в компетенції" поряд із "Структурою компетенцій вищих державних службовців", які наведені відповідно у табл. 3.1 та 3.2.

Таблиця 3.1

Структура швидкого входження в компетенції	
Набір умінь	Компетенція
Уміння досягати запланованого	Прагнення до результатів Навчання і вдосконалення
Інтелектуальний потенціал	Прийняття рішень Конструктивне мислення
Міжособистісні уміння	Розбудова продуктивних відносин Комунікація з впливом

Особи, що не мають відповідної освіти або стажу, встановлених кваліфікаційними вимогами, але мають достатній практичний досвід та успішно виконують у повному обсязі покладені на них завдання та обов'язки, можуть бути, як виняток, залишені на займаній посаді або допущені до її зайняття за умови, якщо за результатами оголошеного на заміщення цих посад конкурсу неможливо підібрати кандидатуру, яка відповідає встановленим вимогам до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця.

Державний службовець повинен мати, як правило, повну вищу освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень - спеціаліст, магістр за спеціальностями галузі "Державне управління" або іншими, професійно орієнтованими на державну службу з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами вказаної галузі, а на посадах спеціалістів VII категорії державних службовців припустиме використання фахівців з базовим рівнем вищої освіти (бакалавр).

Необхідна спеціальність (спеціалізація) магістрів державного управління, які можуть заміщати посади державних службовців IV категорії і вище, визначається відповідно до певних груп функцій державного управління, з якими пов'язана їх майбутня діяльність.

При заміщенні посад державних службовців IV категорії і вище кандидатами чи докторами наук урахується відповідність спеціальності, за якою захищено дисертацію, функціям державного управління, з якими переважно пов'язана діяльність державного службовця, термін після її захисту та науковий стаж.

Державні службовці, які займають посади V-VII категорій, повинні мати повну або базову вищу освіту. Для керівників, головних, провідних спеціалістів обов'язкова повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра. Державні службовці, які займають посади спеціаліста, спеціаліста I-II категорії, можуть мати базову вищу освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень молодший спеціаліст, бакалавр).

Державний службовець повинен володіти:

- знаннями з права, політології, економіки, адміністрування, фінансів, кадрового менеджменту, екології, соціальних та гуманітарних наук;
- вмінням вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;

- аналітичним мисленням, розумінням сучасних проблем менеджменту, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології.

Державні службовці повинні досконало володіти державною мовою. Крім того, державні службовці, які за характером своєї роботи вирішують питання, пов'язані з формуванням та здійсненням міждержавних зв'язків, повинні володіти на рівні побутового і професійного спілкування однією з іноземних мов.

Обов'язковими для державних службовців різних категорій є такі загальні вимоги. Для керівників органів державної влади - це глибоке знання теоретичних питань ринкової економіки та вміння застосовувати їх на практиці.

Для керівників структурних підрозділів органів державної влади обов'язковим є:

- вміння реалізувати плани роботи свого підрозділу, аналізувати та узагальнювати інформацію з напрямку його діяльності з метою визначення досягнень цього підрозділу та заходів щодо усунення недоліків у його роботі;
- здатність визначати терміни, порядок і послідовність виконання робіт.

Для спеціалістів різних категорій необхідним є вміння реалізовувати плани діяльності свого функціонального напрямку, систематизувати, обробляти, аналізувати та узагальнювати інформацію щодо своєї діяльності з метою визначення досягнень та заходів, спрямованих на усунення недоліків у цій діяльності.

Особистими вимогами для всіх державних службовців є принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка.

Зазначені вимоги мають бути враховані при підготовці конкретних посадових інструкцій.

Посадова інструкція є документом, що визначає підпорядкованість державного службовця, його конкретні завдання та обов'язки, права та відповідальність.

Посадові інструкції розробляються, як правило, на посади заступників керівників підрозділів та спеціалістів, що передбачені штатним розписом відповідного органу виконавчої влади.

8. Управління фінансами та іншими ресурсами.

9. Професійна компетентність і навички експерта.

Необхідні якості керівника відносять до 3 груп: керівництво, управління і комунікації, особистісні якості.

Крім того, у державній службі Великобританії створений перелік необхідних професійних навичок та вмінь для урядовців. Цей перелік враховує 4 основних категорії навичок та вмінь:

1. Лідерство (нова модель лідерства для вищої державної служби, проголошена у березні 2006 р.).

2. Основні (базові) навички та вміння для державних службовців: управління людьми; фінансовий менеджмент; управління проектами та програмами; аналіз та використання фактів.

3. Додатково: стратегічне мислення; комунікація та маркетинг.

4. Професійні навички та вміння, пов'язані з видом діяльності.

5. Ширший досвід (досвід, що виходить за межі однієї сфери діяльності) - насамперед для вищих державних службовців. Перелік спрямований першочергово на три сфери діяльності, визначені Радою керівників державної служби/The Civil Service Management Board (CSMB): надання послуг у галузі політики (допомога урядовцям у виробленні та прийнятті політичних рішень), надання операційних послуг, надання корпоративних послуг (навчання, управління персоналом, інформаційні технології, фінанси і т.ін.).

США: Модель "Основи кваліфікації керівника" для вищих федеральних державних службовців в США включає такі основні компоненти:

1. *Керівництво змінами:* бачення, сприйняття зовнішнього середовища, творчість та інновації, стратегічне мислення, постійне навчання, еластичність, гнучкість, мотивація на надання послуг.

2. *Керівництво персоналом:* управління конфліктами, розуміння культурних факторів, формування команди, чесність.

3. *Управління ресурсами:* управління фінансами, управління людськими ресурсами, управління технологіями.

4. *Досягнення результатів:* відповідальність, вміння вирішувати проблеми, підприємливість, рішучість, орієнтація на споживачів, адміністративні навички.

5. *Комунікації і формування коаліції:* усні комунікації, письмові комунікації, ведення переговорів, створення союзів і партнерство, розуміння політичних факторів, навички міжособистісного спілкування.

- у **Великобританії** - “уміння”, включаючи до відповідних програм підготовки знання і ставлення;

- у **Німеччині** - здатність добре виконувати завдання;

- у **Нідерландах** (для вищої державної служби) - біхевіоральні критерії, кожен з яких чітко визначений і які безпосередньо помітні в діяльності посадовця.

Державні служби країн-членів ЄС мають різний досвід у створенні систем, що ґрунтуються на компетенції.

Довідково. Структура профілю компетентності вищих державних службовців:

Німеччина: Структура профілю компетентності включає якості, які мають бути притаманні керівникам у сфері державного управління:

1. *Стратегічна компетентність*: глобальне мислення, системне мислення, здатність передбачати і вирішувати проблему, толерантність у відносинах.

2. *Соціальна компетентність*: здатність працювати в міжнародних командах; мотивувати до навчання і нововведень і переконувати в цьому; вирішувати конфліктні ситуації, а також особиста привабливість.

3. *Функціональна компетентність*: вміння приймати рішення, ініціативність; вміння, які пов'язані з роботою; гнучкість та витривалість у роботі.

4. *Управлінська компетентність*: організаційні здібності, відповідальність, сила переконання, авторитет керівника, поведінка керівника.

5. *Професійна компетентність*: університетська освіта, досвід лінійної та штабної роботи, багатий досвід роботи у функціональних сферах, зарубіжний досвід роботи, знання не менше двох іноземних мов, управлінське лідерство.

Велика Британія: Ключові сфери компетенції вищих державних службовців Великобританії:

1. Лідерство.
2. Управління персоналом.
3. Особиста ефективність.
4. Стратегічне мислення і планування.
5. Комунікаційні навички.
6. Інтелект і творчий підхід.
7. Досягнення результатів у роботі.

Організаційно-правовий статус, права, обов'язки та відповідальність керівників підрозділів визначаються у відповідних положеннях про ці підрозділи.

3.2. Кадровий менеджмент.

Застосування моделі компетентності та профілів компетентності для управління персоналом у системі державної служби

Модель компетентності порівняно з типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики в сучасному державному управлінні складно застосувати для оцінювання державних службовців саме з точки зору специфіки їх діяльності на конкретних посадах. ТПКХ мають надто загальний характер, при викладенні вимог до посад різного рівня відповідальності дублюються описи діяльності та одноманітно повторюється певний набір функцій без диференціації між посадами та органами, де працюють державні службовці, зокрема встановлюється однаковий освітньо-кваліфікаційний рівень - магістр державного управління, а не специфічні знання, вміння та якості, необхідні для кожної посади.

Певною мірою це є наслідком традиційних вітчизняних підходів до **професіографії**, відсутності чітких вимог до якості та критеріїв результативності роботи державного службовця, а також недостатнього унормування нової ролі державного службовця в умовах демократії - управління процесом вироблення та реалізації державної політики, забезпечення надання публічних послуг.

Сучасні дослідження з питань ефективного менеджменту та управління, зокрема, у сфері державної служби, наголошують на необхідності перегляду базових вимог, сформульованих адміністративно-командною системою до керівників всіх рангів. Багаторічний досвід розвитку менеджменту у країнах з ринковою економікою засвідчує, що керівники будь-якого рівня мають відповідати певним базовим вимогам, які визначаються управлінським рівнем керівної посади. Чим вище управлінський рівень керівника в організації, тим більше він потребує компетентності та навичок, що не обмежуються суто фаховими знаннями та вміннями, натомість професійно необхідною стає універсальна управлінська компетентність керівника.

Кваліфікаційні вимоги до різних категорій державних службовців. Всі державні службовці певною мірою причетні до виконання основних контрольних-аналітичних та організаційно-управлінських функцій, оскільки повноваження державного органу здебільшого реалізуються не окремою особою, а “службовою командою”. В самій же “команді” ролі розподіляються з урахуванням рівня службової ієрархії, особистої кваліфікації та досвіду. Тому одні працівники “беруть участь...”, другі “виконують аналітичну та організаційно-розпорядчу роботу під безпосереднім керівництвом...”, треті “самостійно виконують контрольні-аналітичні функції під загальним контролем...”, четверті “виконують організаційно-управлінські функції...”, п’яті “прогнозують та планують діяльність установи, приймають принципові рішення та організують діяльність з їх виконання, ведуть загальний контроль за діяльністю підлеглих службовців...” тощо.

За критеріями складності, кваліфікації роботи та міри самостійності, автономності і відповідальності кваліфікаційні вимоги до різних категорій та рангів службовців з певною мірою умовності можна диференціювати таким чином:

1) **нижчий рівень** (VII-VI категорія). Спеціалісти з вищою базовою загально-управлінською чи спеціальною галузевою підготовкою, але без достатнього досвіду самостійної аналітичної та організаційно-розпорядчої діяльності. Беруть участь у контрольній-аналітичній та організаційно-розпорядчій діяльності під безпосереднім контролем більш досвідчених службовців. Виконують доручення керівників та старших службовців. Ведуть підготовчу роботу по розробці управлінських рішень, збирають та аналізують інформацію тощо;

2) **середній кваліфікаційний рівень** (V-IV категорія). Спеціалісти, які вже мають досвід практичної аналітичної та інформаційно-комунікаційної діяльності. Самостійно, під загальним керівництвом начальників управлінь та самостійних відділів виконують більшість контрольних-аналітичних завдань, готують проекти управлінських рішень, надають методично-консультаційну допомогу службовцям нижчого рівня;

3) **високий кваліфікаційний рівень** (IV-III категорії). Керівники нижньої і середньої ланки управління адміністративним апаратом. Виконують не тільки контрольні-аналітичні, інформаційно-кваліфікаційні та інші функції спеціалістів, але й організаційно-управлінські завдання. Безпосередньо організують виконання

Менеджмент на основі компетенції передбачає визначення компетенцій, які необхідні для належного виконання роботи, побудову структури і її використання як основи для добору, відбору, навчання і підвищення кваліфікації. Структура компетенцій - це перелік компетенцій, але також і засіб, за допомогою якого компетенції можуть бути виражені, розглянуті та виміряні.

Головна різниця між менеджментом на основі компетенції та традиційним підходом до кадрового менеджменту полягає в тому, що перший робить наголос на різноманітних знаннях, вміннях, підходах, ставленнях і поведінці, які необхідні людям для досягнення стратегічних цілей організації. Традиційний підхід робить наголос більше на роботі і формальних кваліфікаціях та досвіді як показниках вірогідного виконання такої роботи.

Часто доводиться робити вибір між компетенцією, яка стосується біхевіоральних характеристик особистості і яка в казуальний спосіб пов’язана з ефективною працею*, і компетенцією, яка є “здатністю виконувати дії в рамках заняття відповідно до приписаного стандарту”**. Перша зосереджена на внесках в успішне виконання роботи; друга - на продемонстрованих наслідках компетенції.

В літературі обговорюється багато різних підходів до визначення компетенцій посад та компетентностей і розбудови систем компетенцій. Серед найбільш популярних методів - техніка критичних інцидентів (випадків) та інтерв’ю щодо біхевіоральної події.

Метою є ідентифікація поведінки, яку має продемонструвати ефективний виконавець роботи і яку менш ефективний не демонструє. В результаті з’являється парадигма важливих для виконання роботи елементів, які і зумовлюють різницю між успіхом і провалом.

В різних країнах-членах ЄС є певні розбіжності у розуміння компетенцій, зокрема для цілей державної служби під компетенція розуміють:

- в Ірландії - необхідну поведінку і атрибути, а також знання та вміння, необхідні для належного виконання роботи в спосіб, який дає змогу реалізувати індивідуальний потенціал і надати клієнтам послуги найвищої якості;

* *Boyatzis R.S.* The competent management: a model for effective performance. - New York: Wiley, 1982. - 183 p.

** *Fletcher S.* Analysing competence: tools and techniques for analyzing jobs, roles and functions. - London: Kogan Page, 1997. - 213 p.

Поєднання певних компетентностей у профілі компетентності та застосування такого профілю як основи для кваліфікаційних вимог при відборі на певну посаду забезпечує найбільш повну відповідність індивідуальних здібностей та досвіду кандидата потребам органу відповідно до цілей його діяльності. Іншими словами, цей інструмент дає змогу вирішувати кадрові питання таким чином, що керівництво органу може бути впевненим в тому, що працівник, якого було відібрано на основі його відповідності профілю компетентності для посади, буде відповідати своїй посаді та виконувати свої професійні обов'язки на належному рівні, не потребуючи невідкладного додаткового навчання або тривалої адаптації.

Таким чином:

♦ **Компетентність** - це вимірюване вміння, здатність, знання або поведінкова характеристика, необхідна для успішного виконання певної роботи.

♦ **Сукупність цих характеристик, необхідних для роботи на конкретній посаді (у групі посад), називають профілем компетентності.**

Компетентність - головна цінність, на якій базується сучасне управління персоналом на державній службі в розвинутих країнах.

Наприклад, на засадах компетентності базується управління персоналом на державній службі в Німеччині, Австрії, Канаді, США та інших країнах євроатлантичного регіону, Нідерландах.

У США, зокрема, розроблено і застосовується 22 компетенційні характеристики для керівників, що працюють в державному управлінні.

В Австрії при Міністерстві фінансів існує центр оцінювання, у якому працюють близько 10 психологів, що досліджують соціально-психологічну компетентність державних службовців.

У Європейському адміністративному просторі існують інституціалізовані вимоги до посад адміністративних лідерів.

Концепція компетенцій походить від приватного бізнесу. Суть менеджменту на основі компетенцій можна висловити як "розуміння того, що люди є людським капіталом державних організацій і що вони повинні користуватись усіма можливостями використовувати і розвивати свої таланти з метою надавати кращі послуги громадянам"^{*}.

^{*} *Hopton S., Honddeghem A., Farnham D. Competency Management in the Public Sector: European variations on a theme. - Brussels: IOS, 2002. - 208 p.*

основних повноважень структурних підрозділів державної установи, контролюють, аналізують і оцінюють діяльність підлеглих спеціалістів, здійснюють методологічне та методичне керівництво їх діяльністю, розглядають та узгоджують проекти управлінських рішень, аналітичних та нормативних документів у відповідній сфері службової діяльності та подають їх на затвердження керівникам установи, представляють інтереси структурних підрозділів перед керівництвом установи, несуть персональну відповідальність за реалізацію повноважень структурного підрозділу установи тощо;

4) **найвищий кваліфікаційний рівень** (III-I категорії). Керівники та заступники керівників державних органів організують діяльність апарату з виконання основних повноважень та функцій державного органу і несуть персональну відповідальність за їх реалізацію. Підбирають та організують діяльність "команди" службовців, здійснюють загальний контроль і цілеспрямовано регулюють трудову та творчу мотивацію підлеглих. Головний акцент у роботі переноситься з контрольно-аналітичних та оперативно-розпорядчих на прогнозно-планові, організаційно-управлінські, адміністративні та представницькі функції.

Пропонується розглядати цілісну соціально-професійну групу державних службовців як специфічну "вторинну" професію (так звану "метапрофесію"), яка складається із представників багатьох "первинних" професій (економістів, юристів тощо) на основі формування в них певних рис, притаманних діяльності державного службовця."

Вимоги до знань, навичок і вмінь державних службовців можна структурувати відносно окремих **блоків їх основних функцій.**

Державні службовці **повинні знати:**

1) **політична компетентність:** роль держави в сучасному демократичному суспільстві; структуру та повноваження окремих гілок державної влади, характер взаємодії між ними; структуру і основні характеристики політичних партій, особливості їх взаємодії з державними органами; демократичні механізми формування та оновлення політичної еліти; принципи взаємодії та етику взаємовідносин між "правлячою" та "опозиційною" гілками політичної еліти; роль державного апарату в реалізації державної політики, структуру державного апарату; особливості комплектації, соціального статусу, принципи взаємодії і взаємовідносин "політичних", "патронатних" і тих службовців, діяльність яких регу-

люється Законом України “Про державну службу”; основні завдання, принципи та методи діяльності Державної служби; суттєві риси бюрократії як певного комплексу раціональних принципів організації та функціонування сучасного державного апарату й бюрократизму як негативних тенденцій у стилі та методах діяльності державних органів та окремих службовців, форми і методи цілеспрямованої діяльності з дебіюрократизації державного апарату тощо;

2) **юридична компетентність**: основні положення конституційного права, а також таких галузей права, як адміністративна, громадянська, трудова та ін.; сутність правових норм та їх взаємозв'язок з іншими соціокультурними нормами; організацію законотворчої діяльності, принципи, форми і методи організації контролю за виконанням Конституції та законів України; характер взаємодії і конкретні обов'язки різних гілок і органів державної влади, які здійснюють юридичний контроль; порядок і процедури юридичної експертизи управлінських документів; характер відповідальності за порушення законів тощо;

3) **економічна компетентність**: основні економічні категорії (праця, поділ праці, товар, ринок, гроші, капітал, ціна, собівартість, дохід, прибуток, рентабельність, інвестиції, податки, трансферти, бюджет тощо); суттєві риси основних сучасних економічних концепцій та принципи розбіжності між ними; механізм функціонування “ринкової моделі” економіки; структуру і особливості функціонування та регулювання сучасних так званих “змішаних” економічних систем, взаємозв'язки між власністю та підприємництвом; основні важелі кредитно-фінансового макрорегулювання економічних процесів; основні завдання податкової політики та її вплив на економічну динаміку; критерії та показники економічної ефективності діяльності підприємств і організацій; методи комплексного мікроекономічного аналізу; основні соціально-економічні функції і механізми формування заробітної плати; основні характеристики ринків праці та методи цілеспрямованого регулювання зайнятості; процес формування та принципи функціонування світового ринку; проблеми і перспективи інтеграції економіки України у світовий ринок; основи маркетингу тощо;

4) **соціологічна компетентність**: основні соціологічні категорії (суспільство, соціальні спільноти, соціальну взаємодію; культурні цінності і норми; соціалізацію, соціальні ролі, соціальні організації, соціальні інститути; соціальний статус, соціальну структуру, соціальні конфлікти, соціальну динаміку, соціальну

струють різницю між високими та низькими досягненнями в роботі (Spenser, McClelland, 1994);

- характеристики, які відображають успішну поведінку на роботі (Slivinski et al., 1996);
- будь-які знання, навички або вміння, особистісні якості, які демонструються через поведінку та мають своїм результатом визначні досягнення в роботі (Bonder, 2003).

Отже, у зарубіжних джерелах ключовими словами при визначенні поняття компетентність є: **успішність, робота, досягнення в роботі, поведінка**.

На відміну від цього вітчизняна традиція (на яку спирається більшість радянських публікацій 60-80-х рр. щодо побудови механізму оцінки ділових і професійних якостей працівників) відзначається посиленням лише на **окремі якості особистості, особливості темпераменту тощо, які властиві тією чи іншою мірою всім людям**. Про професійну поведінку працівника як індикатор його успішності та основу для оцінки його досягнень в роботі та персонального розвитку не йдеться, або ж за основу для оцінки чи відбору пропонується брати простий перелік певних рис. Раціональним можна вважати те, що в ряді досліджень цього питання у сфері державної служби досить конкретно описуються загальні знання, які необхідні державному службовцю будь-якого рівня чи посади. Такі знання можна вважати складовою моделі компетентності, яка має бути доповнена відповідними вимогами до поведінкових проявів та особистісних професійно важливих якостей.

Підхід до відбору та оцінки працівників на основі моделі компетентності для певної посади видається більш прагматичним та таким, що дає змогу підвищити прозорість процедур відбору та просування по службі, реально оцінити потреби у навчанні та професійний розвиток персоналу завдяки можливості спостерігати та певним чином вимірювати на основі встановлених критеріїв необхідні для успішної роботи прояви поведінки.

Таким чином, критерії оцінювання при застосування моделі або профілю компетентності для певної посади поєднують в собі: особливості професії державного службовця, специфіку органу, особливості роботи на певній посаді, професійно важливі знання, вміння та особистісні якості, необхідні для успішної і результативної роботи працівника.

переджати можливі стреси і фрустрації в процесі різнопланових міжособистісних ділових контактів; надавати психологічну підтримку громадянам, які мають у цьому потребу, тощо;

б) **інформаційно-комунікаційна діяльність**: добре орієнтуватися у безмежному морі професійно значущої інформації; відбирати найбільш необхідну ділову інформацію при вирішенні різних завдань; коротко і водночас досить повно і всебічно інформувати вищі органи державного управління про стан справ у певній галузі чи функціональній сфері; налагоджувати ефективну систему комунікаційних зв'язків з використанням сучасних технічних засобів; готувати та проводити різні типи ділових нарад; використовувати сучасні методи стимулювання обміну думками, ідеями, пропозиціями в робочих групах, комітетах, комісіях тощо; ефективно слухати співбесідників; ефектно, логічно, аргументовано і емоційно переконливо викладати свої думки публічно і в міжособистісному діловому спілкуванні; шукати компроміси і досягати необхідного консенсусу в ділових суперечках.

Сутність ефективного кадрового менеджменту в державній службі полягає не в тому, щоб визначити, які знання, вміння та якості необхідні для виконання роботи державного службовця, а в тому, які знання, уміння та професійно важливі особистісні якості повинні мати **успішні та результативні** державні службовці.

Існує досить багато визначень компетентності. Наведемо деякі з них:

- знання, вміння, здібності та інші якості, які необхідні для бажаної успішної професійної поведінки (Blancero, Borosky, 1996);
- навички та риси, які необхідні працівнику для ефективного виконання роботи (Mansfeld, 1996);
- поведінка, яку переважно демонструють успішні працівники, на відміну від менш успішних (Klein, 1996);
- комплекс знань, вмінь, здібностей, мотивації, цінностей та інтересів (Fleishman, Wetrogen, Uhlman, 1995);
- знання, навички, здібності та інші характеристики, які пов'язані з високими досягненнями в роботі (Mirabile, 1997);
- комбінація мотивів, рис, переконань та цінностей, яка містить також певні поведінкові показники та знання, індивідуальні характеристики, які можна виміряти та які наочно демон-

струють модернізацію тощо); соціально-демографічні основи функціонування та розвитку суспільства; динаміку основних соціально-демографічних показників, цілі та методи реалізації ефективної соціально-демографічної політики; культурні норми і цінності, регулятори соціальної поведінки; механізм соціалізації особи та методи його регулювання; причини анемії та деліквентної поведінки як чинники соціальної дезорганізації; соціологічні аспекти попередження злочинності; механізми соціальної диференціації в сучасному суспільстві; основні моделі соціальної диференціації та їх можливий вплив на підприємницьку та трудову мотивацію і соціальну стабільність; соціологічні аспекти формування ефективної соціальної політики в специфічних соціально-економічних та соціокультурних умовах України; основні чинники, які впливають на трудову та підприємницьку мотивацію; основні тенденції розвитку соціальних відносин з приводу власності і влади в сучасних індустріальних країнах; конфлікти інтересів окремих соціальних груп та механізма їх вирішення; основні моделі трудових відносин; динаміку соціальної структури українського суспільства та альтернативні моделі її незалежного розвитку; методи соціологічного аналізу та збирання соціологічної інформації (аналіз документів, спостереження, опитування, соціологічні експерименти); роль громадської думки в сучасному демократичному суспільстві; методи її дослідження та цілеспрямованого впливу на неї; соціологічні аспекти діяльності засобів масової інформації тощо;

5) **психолого-педагогічна компетентність**: основні психологічні характеристики особи та методи їх діагностування; психологічні закономірності міжособової взаємодії і, зокрема, спілкування; соціально-психологічні механізми регуляції групової творчої діяльності; формування ефективних творчих та управлінських “команд”; психологію масових суспільних акцій (страйків, демонстрацій, заворушень тощо); психологічні механізми формування та функціонування релігійних та інших харизматичних громад; психологічні аспекти деліквентної і, зокрема, злочинної поведінки тощо;

б) **управлінська компетентність**: сутність організації та управління; принципи та методи організаційної діяльності; механізм, структуру та методи управління; технологію управлінської діяльності; ситуативні принципи пошуку оптимальних методів управлінської діяльності та стилю управління; основні методи і сучасні технології управління персоналом (професійний відбір,

професійну адаптацію, організацію системи безперервного зростання професіоналізму; комплексні методи ділової оцінки; управління трудовою мотивацією; регулювання трудових відносин, попередження і вирішення трудових конфліктів тощо);

7) **діловодство**: типи та структуру основних документів; технологію підготовки управлінських документів (розробка, узгодження, затвердження, розмноження, розсилання тощо); класифікацію документів; організацію архівів та банків документальної інформації; методи змістового аналізу великих масивів документів; правила експлуатації на обслуговування основних видів сучасної канцелярської техніки тощо;

8) **комп'ютерна грамотність**: принципи функціонування ЕОМ та можливості їх використання в службовій діяльності; правила експлуатації та обслуговування ЕОМ; принципи і технологію розробки простих програм з обробки статистичної та аналітичної інформації; технологію практичної роботи з ЕОМ: “завантаження”, введення інформації, редагування текстів документів, побудову аналітичних таблиць, графіків, малюнків, виконання економічних розрахунків тощо.

Державні службовці **повинні вміти**:

1) **правозахисна діяльність**: виконувати свої службові повноваження в межах існуючого “правового поля”; компетентно оцінювати відповідальність власних дій Конституції та законам України, а також діяльність тих підприємств, установ, організацій, кураторами яких вони є; проводити попередню експертизу правомірності як тих рішень, які надходять для виконання “згори”, так і тих, проекти яких надходять “знизу”; ефективно використовувати спеціальні механізми та процедури фахової юридичної експертизи управлінських рішень та їх оскарження в разі необхідності у відповідних правоохоронних органах; кваліфіковано роз'яснювати зміст чинних законів, давати необхідні консультації з їх практичного застосування в межах своєї компетентності; ефективно використовувати свої адміністративні повноваження для попередження порушень та забезпечення безумовного виконання чинних законів та інших нормативних актів тощо;

2) **аналітична діяльність**: кваліфіковано аналізувати економічні, соціальні та політичні процеси в тих сферах життєдіяльності, до регулювання яких вони причетні згідно з посадовими обов'язками; здійснювати оперативний експрес-аналіз та періодичні комплексні дослідження ефективності діяльності тих під-

приємств, установ, організацій, кураторами яких вони є; використовувати основні методи логічної, соціологічної, економічної та психолого-педагогічної діяльності; збирати та обробляти статистичну інформацію; робити економічні розрахунки; обраховувати економічну та соціальну ефективність програм, проектів, важливих управлінських рішень у відповідній сфері діяльності; проводити соціологічні опитування та експертні оцінки; готувати аналітичні звіти; розробляти та узгоджувати проекти рішень; логічно і аргументовано переконувати опонентів та керівників у справедливості своїх аналітичних висновків і пропозицій тощо;

3) **бюджетно-фінансова діяльність**: розробляти збалансовані бюджети по доходах та видатках; аналізувати чинники, які впливають на виконання бюджетів; контролювати виконання бюджетів; надходження доходів та використання видатків тощо;

4) **організаційно-управлінська діяльність**: координувати діяльність всіх тих, хто причетний до реалізації відповідних завдань; створювати постійні чи тимчасові організаційні структури та інституційні механізми (комплекси нормативних актів, системи оцінки та стимулювання тощо) для реалізації завдань; постійно гнучко коригувати структуру та методи управління відповідно до змін характеру завдань та соціальної ситуації; вибирати найбільш прийнятний стиль управління на основі всебічного аналізу конкретної ситуації; ефективно використовувати сучасні технології управління персоналом, делегувати повноваження, використовувати різні форми контролю (вибірковий, “по відхиленнях”, “по критичних точках” тощо), гнучко і грамотно використовувати різні методи стимулювання трудової та творчої активності працівників; постійно критично аналізувати кінцеву ефективність, стиль та методи власної організаційно-управлінської діяльності і шукати шляхи її подальшого вдосконалення тощо;

5) **соціально-терапевтична та консультаційно-педагогічна діяльність**: переконливо роз'яснювати основні цілі та конкретні завдання, які вирішує державний орган; давати кваліфіковані консультації стосовно методів та конкретних процедур, які повинні забезпечити виконання поставлених завдань; своєчасно виявляти джерела можливих конфліктних ситуацій, використовувати різні прийоми і методи локалізації, зниження напруги та консультативного вирішення різних типів соціальних конфліктів; позитивно впливати на емоційний стан своїх партнерів по діловому спілкуванню, “знімати” надмірну психологічну напругу і по-