

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

# **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

**ПІДРУЧНИК**

*У двох томах*

**Том 2**

Київ-Одеса  
2013

УДК 35.08  
Д36

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

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

**Редакційна колегія :**

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

**Рецензенти :**

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

Д36 **Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.] . - К. ; Одеса : НАДУ, 2013. - Т. 2. - 348 с.**

ISBN 978-966-619-319-6

ISBN 978-966-619-338-7 (Т. 2).

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

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

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

**УДК 35.08**

*Видання здійснюється за фінансової підтримки Національного агентства України з питань державної служби (Голова - В.В.Толкованов)*

## ЗМІСТ

<b>ЧАСТИНА IV. Державно-службові відносини в системі державної служби .....</b>	<b>7</b>
<b>РОЗДІЛ 11. Управлінська діяльність державного службовця .....</b>	<b>7</b>
11.1. Напрями професійної діяльності державних службовців у контексті типології видів державної служби та класифікації посад .....	7
11.2. Цілепокладання в системі управлінської діяльності .....	10
11.3. Організація та принципи управлінської діяльності .....	13
11.4. Участь державних службовців у політичному процесі .....	16
11.5. Функціональний підхід у професійній діяльності державних службовців .....	20
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 11 .....</i>	<i>23</i>
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 11 .....</i>	<i>23</i>
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 11 .....</i>	<i>24</i>
<i>Список використаних джерел до розділу 11 .....</i>	<i>24</i>
<b>РОЗДІЛ 12. Правовий та соціальний статус державного службовця .....</b>	<b>25</b>
12.1. Правовий статус державного службовця .....	25
12.2. Соціальний статус державного службовця .....	27
12.3. Повноваження та відповідальність державного службовця .....	31
12.4. Свобода, політична нейтральність і лояльність державного службовця .....	33
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 12 .....</i>	<i>36</i>
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 12 .....</i>	<i>36</i>
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 12 .....</i>	<i>36</i>
<i>Список використаних джерел до розділу 12 .....</i>	<i>37</i>
<b>РОЗДІЛ 13. Формування та реалізація державно-службових відносин .....</b>	<b>38</b>
13.1. Загальні умови вступу на державну службу .....	38
13.2. Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби .....	40
13.3. Призначення на посаду державної служби .....	43
13.4. Проходження державної служби. Оцінка якості роботи державних службовців .....	50
13.5. Припинення державної служби .....	54
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 13 .....</i>	<i>57</i>
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 13 .....</i>	<i>58</i>
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 13 .....</i>	<i>59</i>
<i>Список використаних джерел до розділу 13 .....</i>	<i>59</i>
<b>РОЗДІЛ 14. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування .....</b>	<b>61</b>
14.1. Місцеве самоврядування в системі публічної служби .....	61
14.2. Посадові особи місцевого самоврядування, їхній правовий та соціальний статус .....	64
14.3. Державна політика в системі служби в органах місцевого самоврядування .....	69

14.4. Групи посад в органах місцевого самоврядування, способи їх заміщення .....	72
14.5. Особливості припинення служби в органах місцевого самоврядування .....	76
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 14</i> .....	77
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 14</i> .....	77
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 14</i> .....	80
<i>Список використаних джерел до розділу 14</i> .....	80
<b>РОЗДІЛ 15. Контроль і відповідальність державного службовця</b> .....	82
15.1. Типологія видів контролю на державній службі .....	82
15.2. Державний контроль на державній службі .....	83
15.3. Громадський контроль за державною службою .....	85
15.4. Поняття та види юридичної відповідальності державних службовців .....	89
15.5. Дисциплінарна відповідальність державних службовців .....	93
15.6. Кримінальна відповідальність державних службовців .....	99
15.7. Адміністративна відповідальність державних службовців .....	107
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 15</i> .....	112
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 15</i> .....	113
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 15</i> .....	114
<i>Список використаних джерел до розділу 15</i> .....	114
<b>ЧАСТИНА V. Управління персоналом державної служби</b> .....	118
<b>РОЗДІЛ 16. Стратегічне управління персоналом у системі державної служби</b> .....	118
16.1. Теоретико-методологічні основи стратегічного управління персоналом у системі державної служби .....	118
16.2. Технології стратегічного управління персоналом в органах державної влади .....	121
16.3. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади в умовах кризи .....	124
16.4. Стратегічне управління людськими ресурсами як інструмент формування персоналу для державної служби .....	127
16.5. Технології роботи з кадрами в органах державної влади .....	130
16.6. Планування розвитку персоналу в органі влади .....	136
16.7. Застосування моделі компетентності та профілів компетентності для управління персоналом у системі державної служби .....	138
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 16</i> .....	143
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 16</i> .....	144
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 16</i> .....	144
<i>Список використаних джерел до розділу 16</i> .....	144
<b>Розділ 17. Кар'єра державного службовця</b> .....	147
17.1. Кар'єра і кар'єрна стратегія: теоретико-концептуальні основи .....	147
17.2. Особливості та організаційно-правові засади кар'єри на державній службі .....	152

17.3. Професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби як основа службової кар'єри .....	157
17.4. Самоуправління кар'єрою .....	162
17.5. Система управління кар'єрою державного службовця .....	166
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 17</i> .....	171
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 17</i> .....	171
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 17</i> .....	172
<i>Список використаних джерел до розділу 17</i> .....	172
<b>РОЗДІЛ 18. Управлінська команда в системі державної служби</b> .....	173
18.1. Поняття, типи і потреба в діяльності команд .....	173
18.2. Технологія формування управлінської команди на державній службі .....	178
18.3. Принципи діяльності управлінської команди .....	187
18.4. Управлінська команда як чинник підвищення ефективності державної служби .....	191
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 18</i> .....	196
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 18</i> .....	197
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 18</i> .....	197
<i>Список використаних джерел до розділу 18</i> .....	198
<b>РОЗДІЛ 19. Мотивація та стимулювання діяльності державних службовців</b> .....	200
19.1. Мотивація персоналу та мотиваційний процес у теорії управління персоналом .....	200
19.2. Організаційно-правові засади мотивації державних службовців .....	208
19.3. Матеріальна, трудова та статусна мотивація державних службовців .....	212
19.4. Методи нематеріальної мотивації державних службовців .....	214
19.5. Стимулювання праці як фактор професійного розвитку персоналу та підвищення ефективності праці державних службовців .....	216
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 19</i> .....	224
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 19</i> .....	224
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 19</i> .....	225
<i>Список використаних джерел до розділу 19</i> .....	225
<b>ЧАСТИНА VI. Особистісні чинники в управлінській діяльності</b> .....	230
<b>РОЗДІЛ 20. Особистість державного службовця в професійній діяльності</b> .....	230
20.1. Професійна компетентність державного службовця .....	230
20.2. Індивідуальна професіоналізація державного службовця .....	233
20.3. Загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності державного службовця .....	237
20.4. Психологічні умови, чинники та готовність особистості до управлінської діяльності .....	240
20.5. Психологічні особливості управлінської діяльності державних службовців у сучасних умовах .....	245

<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 20</i> .....	248
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 20</i> .....	249
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 20</i> .....	249
<i>Список використаних джерел до розділу 20</i> .....	250
<b>РОЗДІЛ 21. Керівник у системі державної служби</b> .....	251
21.1. Сутність і зміст управлінської діяльності керівника на державній службі, узагальнені завдання та функції .....	251
21.2. Типологія керівників і лідерів у державному управлінні .....	256
21.3. Функції та управлінські ролі керівника на державній службі .....	263
21.4. Формування вищого адміністративно-управлінського персоналу .....	269
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 21</i> .....	274
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 21</i> .....	275
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 21</i> .....	275
<i>Список використаних джерел до розділу 21</i> .....	275
<b>РОЗДІЛ 22. Лідерство в системі державної служби</b> .....	277
22.1. Управлінське лідерство: сутність та сучасні моделі .....	277
22.2. Особистісні якості керівника як передумова ефективного менеджменту персоналу .....	281
22.3. Особистісно-інституційний аспект лідерства в державному управлінні .....	284
22.4. Керівник і управління конфліктами на державній службі .....	290
22.5. Самоменеджмент, самопрезентація, авторитет та імідж керівника на державній службі.....	307
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 22</i> .....	312
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 22</i> .....	313
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 22</i> .....	316
<i>Список використаних джерел до розділу 22</i> .....	317
<b>РОЗДІЛ 23. Етика та етикет державного службовця</b> .....	320
23.1. Професійно-етичні вимоги до державного службовця: основні принципи, норми, якості та механізми їх підтримки .....	320
23.2. Загальні правила поведінки державного службовця .....	325
23.3. Морально-психологічний клімат у колективі .....	327
23.4. Репутація, авторитет і імідж державних службовців .....	331
23.5. Етикет державного службовця.....	336
<i>Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 23</i> .....	342
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 23</i> .....	342
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 23</i> .....	343
<i>Список використаних джерел до розділу 23</i> .....	343

## РОЗДІЛ 11. УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

*Ключові слова:* професійна діяльність державних службовців, управлінська діяльність, служба (посадова) діяльність державних службовців, особливості, напрями, умови професійної діяльності державних службовців, умови професійного розвитку державних службовців, управлінське рішення, цілепокладання, політичний процес, етапи політичного процесу, політичні права і свободи, забезпечення реалізації державної політики, підготовка пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення прав і свобод людини.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : конспект лекцій / Л. Ю. Гордієнко. - Х. : ХНЕУ, 2005. - 112 с.
3. Зеер Э. Ф. Психология профессий : учеб. пособие для студентов вузов / Э. Ф. Зеер. - 2-е изд., перераб., доп. - М. : Академ. Проект ; Екатеринбург : Делов. кн., 2003. - 336 с. - ("Gaudeamus").
4. Кадрові технології як засіб професіоналізації державної служби : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, О. В. Антонова [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. - 245 с.

### **11.1. Напрями професійної діяльності державних службовців у контексті типології видів державної служби та класифікації посад**

Для більшості людей основою розвитку особистості у зрілому віці стає професійна діяльність. Професія є соціально цінною сферою прикладення фізичних та духовних сил людини, що дає їй змогу отримувати замість витраченої праці необхідні засоби для існування і розвитку.

Професійна діяльність державного службовця як особливий вид діяльності, що характеризується комплексом спеціальних фахових знань та практичних умінь і навичок, набутих унаслідок професійної підготовки та післядипломної освіти, а також досвіду роботи, має такі складові:

- мету діяльності (реалізація положень Конституції та законів України);
- предмет діяльності (підготовка пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг);
- засоби (здійснення встановлених для посади державної служби повноважень, безпосередньо пов'язаних з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим через реалізацію посадових обов'язків);
- ресурси (фінансові, правові, матеріальні, людські та ін.);
- процедури (аналіз, програмування, планування, організація, координація, облік, мотивація, контроль, моніторинг функціонування об'єкта управління та результативності і ефективності суб'єкта управління).

Діяльність державних службовців має важливі правові, економічні та соціальні наслідки.

Особливий юридичний статус професійної діяльності державних службовців є публічно-правовим статусом з одностороннім характером, який ґрунтується на законодавчих і нормативних положеннях, а не на двосторонніх договорах між роботодавцем та працівниками.

Основними характерними ознаками професійної діяльності державного службовця вважаються:

- публічно-правовий зв'язок між інститутом влади та професійною діяльністю державного службовця, який базується на односторонньому призначенні, а не на договірній угоді між сторонами зі взаємними зобов'язаннями;
- наявність комплексу правових, економічних та соціальних гарантій від держави стосовно професійної діяльності державного службовця як особи, яка призначається на посаду державної служби на постійній основі.

**Визначення**

**Професійна діяльність державних службовців** - соціально значуща діяльність, виконання якої потребує спеціальних знань, умінь та навичок, а також професійно обумовлених якостей особистості. Залежно від змісту праці (предмета, мети, засобів та умов) розрізняють види державної служби, яким притаманна специфіка професійної діяльності.

Процес професійної діяльності державних службовців складається з таких базових напрямів: виконання посадових обов'язків (служба (посадова) діяльність)), підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (професійно-кваліфікаційний розвиток, самоосвіта) та посадове просування (професійно-посадовий розвиток).

Конкретний зміст службової діяльності державних службовців усіх видів та категорій посад залежить від організаційно-правового рівня державного органу, що приймає їх на роботу. Від функцій та завдань державних органів, ролі та місця політичної, адміністративної, патронатної посади у структурі державного органу залежать обсяг і характер посадових компетенцій. Посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків згідно з новою редакцією Закону України "Про державну службу" поділено на п'ять груп.

Посадова діяльність у загальному процесі професійної діяльності державних службовців безпосередньо пов'язана з виконанням завдань та функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.

Професійна діяльність державних службовців, яка за характером є складною, - це робота, якій одночасно притаманні такі особливості: 1) необхідність спеціальної професійної підготовки для ефективного виконання функціональних обов'язків; 2) те, що державні службовці під час виконання посадових обов'язків діють у межах повноважень, визначених законодавством, та відповідно до посадових інструкцій; 3) обов'язковість до виконання підлеглими державними службовцями доручень керівників, що даються у межах їхніх повноважень; 4) багатомірність, складність, а то й творчий характер професійних завдань; 5) ситуації невизначеності, що часто виникають під час вирішення професійних завдань, та необхідність вибору найкращого з кількох способів досягнення професійних цілей; 6) високий рівень психічної напруженості праці; 7) жорсткі часові рамки для досягнення професійного результату; 8) підвищена соціальна відповідальність за результати (відсутність "права на помилку" в процесі виконання роботи).

Багатомірність та складність професійних завдань, особистісних рис державного службовця додатково відображено в тексті його Присяги. Її зміст орієнтує державного службовця на служіння українському народові, додержання Конституції та законів України, втілення їх у життя, передбачає відповідальність, повагу та охорону прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, честі держави. Працівник державного органу повинен з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої службові обов'язки.

Специфіка професійної діяльності державних службовців полягає у не тільки у багатомірності та складності професійних завдань, ситуаціях невизначеності, а й у підвищеній соціальній відповідальності за результати професійної діяльності. Державні службовці зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; додержуватися принципів державної служби; з повагою ставитися до державних символів України; сумлінно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, а також накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця; запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби; додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; підвищувати рівень своєї професійної компетентності. Наведені обов'язки встановлені Законом України "Про державну службу".



У процесі професійної діяльності державний службовець має гарантовані державою права на: повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб; чітке визначення своїх посадових обов'язків та матеріально-технічне забезпечення їх виконання; доступ до необхідної для виконання посадових обов'язків інформації; оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця; підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів; просування по службі; відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; безпечні умови праці; проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри; безперешкодне ознайомлення з документами щодо проходження ним державної служби.

Державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань. Державний службовець не має права організовувати страйки та брати в них участь. Державний службовець під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій.

Професійна діяльність державних службовців має ознаки творчої. Чимало в процесі професійного становлення та професійного саморозвитку залежить від самої особистості, її ставлення до професійної праці. Виконуючи ту чи іншу роботу, певним чином ставлячись до неї, особистість державного службовця відтворює в собі нові властивості та якості. У процесі професійного становлення вони об'єднуються з уже сформованими властивостями, а також між собою, утворюючи комплекси якостей.

Професійна діяльність державних службовців передбачає сформованість не тільки певних властивостей та якостей, а й наявність спеціальної професійної підготовки для ефективного виконання функціональних обов'язків. З метою підвищення рівня професійної компетентності у процесі професійного розвитку державного службовця необхідне використання таких основних умов: просування по посаді (професійно-посадовий розвиток), професійне навчання за професійними програмами, проведення спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах, самоосвіту (професійно-кваліфікаційний розвиток), професійне оцінювання, мотивацію, виховання. У разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог Закону України "Про державну службу" та нормативно-правових актів у сфері державної служби на нього можуть накладатися дисциплінарні стягнення.

Для визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності службової діяльності, а також з метою планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності проводиться оцінювання результатів службової діяльності державного службовця. Ефективність результатів службової діяльності визначається шляхом щорічного оцінювання професійної діяльності державних службовців II, III, IV, V груп державної служби безпосереднім керівником державного службовця. Оцінювання результатів службової діяльності не поширюється на посади підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1, I-2, II-2. Безперервне професійне оцінювання є важливою умовою визначення додаткових стимулів, подальших напрямів професійного розвитку та саморозвитку персоналу державної служби.

Таким чином, будь-яка професійна діяльність особистості характеризується нормативно-схваленим способом. У процесі засвоєння професії особистість державного службовця "розпредмечує" нормативний спосіб, перетворюючи його в індивідуальний спосіб (стиль) діяльності. Зміни, що відбуваються з особистістю у процесі підготовки, оволодіння професійною діяльністю та її самостійного виконання, приводять до становлення особистості як мобільного спеціаліста і професіонала. Керівники державних органів, працівники кадрових служб повинні створити такі умови, щоб професійна діяльність розвивала, збагачувала особистість. Нове розуміння професійності державної служби, забезпечене відповідними правовими механізмами - необхідна умова побудови в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка.

Професійна діяльність державних службовців, отримуючи з прийняттям нового законодавства вичерпний перелік повноважень державних службовців, покладених на них державою як критерії віднесення посад до посад державної служби, змісту їх професійної діяльності, сприяє тим самим і більш чіткому окресленню сфери державної служби.

## 11.2. Цілепокладання в системі управлінської діяльності

Головною ознакою управління в соціальних системах є вироблення рішення на основі аналізу та оцінки інформації суб'єктом управління (керівником).

Центральним моментом практичної діяльності державного службовця, в якому найбільш яскраво виявляє себе внутрішня єдність інтелектуальних, емоційних і вольових якостей особистості, є процес прийняття управлінських рішень. За тим, як готуються, приймаються і виконуються управлінські рішення, можна судити і про реальний рівень практичного мислення керівника, і про своєрідність його педагогічного мистецтва. Державний службовець має вчитися завчасно приділяти увагу складним питанням і не чекати, що хтось звільнить його від їх вирішення. У протилежному разі він ризикує тим, що рішення буде йти врозріз із його інтересами. У пошуку керівником правильного рішення велику роль відіграє мета. Мета кожного рішення - уникнути стану невизначеності. Ця мета має бути неодноразово усвідомлена. Якщо йдеться не про одну мету, а про кілька цілей, пошук рішення ускладнюється, особливо якщо цілі погано узгоджуються між собою або навіть виключають одна одну. В такому разі ці цілі мають бути структуровані та побудована їх ієрархія. Досить часто керівник приймає рішення в умовах браку часу, що знижує якість його рішень. Оскільки рішення непродумані, особа, що їх прийняла, може бути вразлива для маніпуляцій та при цьому не беруться до уваги альтернативні рішення.

Процес установлення мети, її корекція та зміна - центральна психологічна складова частина всіх видів діяльності. Практично всі напрями управлінської діяльності потребують теоретично обґрунтованого, надійного інструментарію для діагностики сфери *цілепокладання*. Найбільш гостро це питання постає в державному управлінні, оскільки вимагає врахування багатофакторності людської поведінки.

Вибір мети - це визначення майбутнього стану управляючої та керованої підсистем серед можливого, неможливого та необхідного виходячи із закономірного, випадкового та бажаного. Взаємозв'язок цих факторів розвитку системи визначає реальний зміст цілей. Бажане та закономірне дають необхідне в змісті мети управління, яке є її головним елементом, що визначає значущість цілі, її об'єктивність, організаційну силу. Закономірне, але випадкове характеризує можливий зміст мети. При постановці мети ці фактори необхідно враховувати. Важливо встановити вплив випадкового.

### Визначення

**Мета** - майбутній бажаний стан об'єкта управління або його окремих параметрів (тобто якісно виражених характеристик); результат, який підлягає досягненню, деякий кінцевий стан системи.

Формулювання *мети управління* - це визначення бажаного, можливого та необхідного стану системи, це процес відокремлення його від неможливого, небажаного та непотрібного в майбутньому стані системи. Таке формулювання мети здійснюється поетапно. Можливий стан системи в майбутньому необхідно порівнювати з бажаним та небажаним станом. Бажаний стан системи слід порівнювати з можливим та непотрібним, можливим, але небажаним і т. ін. Отже, мета управління може формулюватися за такими етапами.

1. З'ясування необхідних обставин, закономірних станів системи та включення їх у мету управління.

2. Визначення можливих, але небажаних обставин та станів, яких слід уникати.

3. Визначення можливих і бажаних обставин та станів і включення їх у мету управління.

4. Відмежування мети від бажаних, але об'єктивно неможливих обставин та станів системи.

Визначення цілей управління потребує серйозного наукового підходу, використання сучасних досягнень науки.

Соціологічний аналіз процесу визначення цілей дає змогу виявити низку проблем, розв'язання яких сприяє вдосконаленню управління системами - організаціями.

**Проблема "збереження мети"**. Як відомо, загальна мета конкретизується в завданнях, що є однією із важливих умов, які забезпечують її досягнення. При цьому виникає непевність стосовно того, що зміст мети не буде повністю відображений у поставлених завданнях і якась частка буде втрачена.

Щоб правильно уявити собі зміст поняття мети, слід уявляти її ієрархічний понятійний ряд. Основним поняттям у цьому ряду є проблема, потім розміщується власне мета, далі - завдання, функція, критерій.

*Проблема* - це відмінність між бажаним та наявним станом системи.

*Завдання* - конкретизована реальна мета.

*Функція* - діяльність з досягнення поставленої мети.

*Критерій* - мірило, яке використовується для того, щоб дізнатися, наскільки досягнута мета.

Щоб повніше уявити собі зміст поняття мети, слід розглянути його з філософських позицій, де воно теж посідає певне місце у відповідній ієрархії: необхідність, потреба, інтерес, мета, засіб, результат, оцінка.

*Необхідність* - це категорія об'єктивна, яка існує поза нашою свідомістю.

*Потреба* - це конкретизована необхідність, наближена до інтересів людини. *Інтерес* - це усвідомлена потреба.

*Засіб* - це курс дій, який дає змогу досягти бажаної мети. *Результат* - це матеріалізований наслідок діяльності. *Оцінка* - це відображення результату в людській свідомості.

**Проблема сприйняття цілей.** Полягає в сприйнятті завдань тієї організації, перед якою вони поставлені. В цьому разі основна складність полягає в розв'язанні можливих суперечностей між змістом такої мети та сподіваннями членів колективу, покликаних її здійснювати. Велике значення для сприйняття мети має чіткість її формулювання.

Цілепокладання являє собою процес створення системи цілей, співвіднесення їх між собою і вибору кращих. У цілепокладанні реалізується зворотний зв'язок між усіма його основними компонентами - метою, засобом і результатом.

#### **Визначення**

**Цілепокладання** - смислоутворюючий зміст практики, що полягає у формуванні цілі як суб'єктивно-ідеального образу бажаного (цілеформування) і втіленні її в об'єктивно-реальному результаті діяльності (цілереалізації).

Цілепокладання розглядається не тільки як процес, а і як результат постановки суб'єктом цілей і завдань для себе особисто або для інших суб'єктів. Результатом процесу цілепокладання є мета - передбачати результати діяльності суб'єкта. Діяльність, позбавлена мети, є непродуктивною, а тому безглуздою. Діяльність суб'єкта, який самостійно не ставить собі цілі, може управлятися тільки ззовні. У разі необхідності самостійних дій діяльність такого суб'єкта стає хаотичною, випадковою, наслідки її можуть бути різними - від втрати ресурсів, наприклад часу, до втрати сенсу свого існування. Таким чином, процес цілепокладання є основою для організації будь-якої діяльності, включаючи прийняття управлінських рішень. Розвиток здатності до цілепокладання важливий на етапі професійного становлення державного службовця, оскільки саме цілепокладання є інструментом конструктивної самореалізації.

Постановка людиною свідомої мети передбачає пізнання умов та обставин діяльності, визначення шляхів і засобів досягнення мети, що знаходить найбільш повне вираження в плануванні діяльності та прийнятті рішення, тобто у виборі однієї з альтернатив дій. Будь-яка творча діяльність людини включає елементи планування, яке неможливе без пізнання умов і засобів діяльності, виокремлення певної послідовності дій. Після того як мета поставлена і складений план її здійснення, розпочинається власне етап реалізації діяльності.

#### **Першоджерело**

М.С.Коган узагальнив досвід системного аналізу людської діяльності. Він ділив п'ять блоків (механізмів) безпосереднього управління діяльністю:

- 1) мотиваційний - потреби, ідеали, мотиви, установки, інтереси, потяги особистості. Мета цього блоку - вироблення мотивації;
- 2) орієнтаційний - цілепокладання, планування і прогнозування. Мета блоку - вироблення плану, програми, технології дії;
- 3) операційний - поділяється на вроджені якості індивіда (здатки, здібності, обдарованість, талант) і набуті в процесі онтогенезу (уміння, навички, звички, майстерність). Мета цього блоку - оволодіння виконавчими механізмами, вміння оперувати ними;
- 4) енергетичний - увага, воля, емоційний фон діяльності. Мета - забезпечення живлення системи;
- 5) оцінний - задоволеність і незадоволеність. Мета цього блоку - оцінка результативності дій, зворотного зв'язку.

Відповідно до системного підходу здатність до цілепокладання являє собою динамічне системно-структурне утворення, що інтегрує в єдине ціле такі компоненти, як наполегливість, гнучкість, самостійність у постановці і виборі цілей, опрацьованість образу мети, процесу її досягнення, наслідків реалізації, стратегічність, реалістичність і рівень цілей.

На основі теоретичного аналізу робіт з проблеми здібностей здатність до цілепокладання можна визначити як сукупність психологічних особливостей, що сприяють постановці реалізованих цілей. Різноманітні підходи до вивчення природи здатності до цілепокладання дають змогу виділити такі компоненти в її структурі: інтелектуальний, особистісний і діяльнісний.

Зміст *інтелектуального компонента* становлять розумові дії суб'єкта цілепокладання з аналізу можливостей, прогнозування, постановки цілей, створення образу бажаного результату, критеріїв досягнення цілей, вибору засобів досягнення, планування, оцінки досягнутого результату.

До змістової частини *особистісного компонента* структури здатності до цілепокладання належать особистісні характеристики, що забезпечують її ефективність: мотивація успіху, яка виражає прагнення досягти мети, самоповага, впевненість, відповідальність, самостійність, рівень домагань, локус-контролю "Я".

*Діяльнісний компонент* включає активність суб'єкта цілепокладання, спрямовану на досягнення цілей: вона проявляється в прийнятті рішень - компонента, який передбачає готовність суб'єкта перейти від слів до діла; та вольових якостей особистості: цілеспрямованості, наполегливості, рішучості.

Можна виділити *критерії суб'єкта цілепокладання*: активність (що виявляється в пошуковій активності, виборі і постановці цілей, інтеріоризації цілей, заданих ззовні, в їх реалізації); самостійність у виборі цілей і засобів досягнення; відповідальність за досягнення результату; креативність (створення оптимальних стратегій досягнення цілей, що полягає в плануванні свого життя через цілепокладання). Суб'єкт цілепокладання - це людина, що має розвинену здатність до цілепокладання, тобто здатність самостійно ставити цілі, створювати "дерево цілей", вибирати оптимальні засоби їх досягнення, досягати високих результатів життєдіяльності. Як суб'єкт цілепокладання вона ставить цілі, планує, оцінює, взаємодіє з реальністю і реалізує їх.

Виділення цілей управління дає змогу конкретизувати завдання, які стоять перед його суб'єктом. Відсутність диференціації в цілях управляючої та керованої підсистем може порушити нормальне функціонування системи: управлінці почнуть підмінювати виконавців, при оцінці якості праці "внесок" до неї керівників та підлеглих буде оцінюватися неадекватно, ті чи інші аспекти діяльності залишаться без уваги і т. ін.

Розмежування цілей системи та цілей управління передбачає співвіднесення з ними досягнутих результатів. Диференційована оцінка виконавчої та управлінської діяльності можлива лише в тому разі, якщо є інформація, яка фіксує зміст чи загальну спрямованість управлінських дій, а також реальні зміни керованої підсистеми внаслідок цього.

Нарешті, чітке визначення цілей системи та цілей управління нею має важливе значення для запобігання виникненню латентних цілей, тобто прихованих, що відрізняються від офіційно проголошених. Вони можуть виникати як у керованій, так і в управляючій підсистемах, але найбільшу небезпеку в цьому плані становлять останні. Слід особливо наголосити на тому, що в якій би підсистемі не почався процес підміни офіційної мети латентною, викривленою, він тією чи іншою мірою неминуче торкнеться і інших керованих ланок, елементів цієї системи.

Таким чином, важливим моментом практичної діяльності державного службовця є процес прийняття управлінських рішень.

Установлення мети, її коригування та зміна - центральна психологічна складова частина всіх видів управлінської діяльності.

Формулювання мети управління - визначення бажаного, можливого та необхідного стану системи, це процес відокремлення його від неможливого, небажаного та непотрібного в майбутньому стані системи.

Цілепокладання можна визначити як складний процес переходу від уявлення про бажане або можливе до втілення цього уявлення в об'єктивно-реальному результаті, тобто як процес визначення, побудови та досягнення мети, що відбувається у формі вільного вибору в ситуаціях невизначеності.

Виділення цілей управління дає змогу конкретизувати завдання, які стоять перед його суб'єктом.

### 11.3. Організація та принципи управлінської діяльності

Органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності - специфічного виду праці людей, що вимагає адекватної професійної підготовки і реалізації у відповідних прийомах, способах, формах, методах і т.ін. У державному управлінні управлінська діяльність перебирає на себе його властивості, зокрема зв'язаність з державною владою, системність, об'єктну універсальність та ін. Одночасно вона тотожна діяльності, що виконується і в інших видах управління, оскільки відображає і організовує внутрішню життєву активність і зовнішні прояви будь-якого суб'єкта управління. На відміну від формалізованих цілей, функцій і структур управління, управлінська діяльність є вираженням думки, почуттів і праця людини в управлінських процесах.

Управлінська діяльність - явище прикладного характеру, оскільки вона спрямована на реалізацію цілей і функцій управління, забезпечення підготовки і втілення в життя управлінських рішень і дій. Її можна визначити як сукупність вироблених у процесі набуття історичного досвіду, наукового пізнання і з використанням таланту людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність відрізняється інтелектуальним змістом, оскільки завжди спрямована на вироблення, прийняття і практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати стан і рух суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. Вона повинна бути здатною відображати соціальну дійсність, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її вдосконалення та переходу на новий рівень. Головний її сенс - отримання нової якості керованого процесу, що неможливо без серйозних творчих зусиль\*.

За предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є інформаційною. Управлінська діяльність у своїй основі і присвячена пошуку, отриманню, осмисленню, систематизації, відбору, закріпленню (фіксації) і введенню в суспільні процеси, у свідомість, поведінку і діяльність людей управлінської інформації.

Управлінська діяльність завжди є колективістською, оскільки вона здійснюється в колективі якого-небудь органу державної влади та одночасно передбачає взаємодію з колективами людей в інших органах по вертикалі і по горизонталі, юридичними та фізичними особами сфери управління, їй властива спеціалізація з певних предметів, змісту і видів робіт, яка вимагає кооперації та взаємодії з метою комплексної реалізації компетенції органу державної влади і в цілому функцій державного управління.

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, і інформація, і технічні засоби, які утворюють це складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване введення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності та ефективності. Тим самим комплексність можна і потрібно відносити до найважливішої загальної риси управлінської діяльності.

Разом з тим управлінська діяльність у державному управлінні отримує юридичну заданість, чіткість і виразність. Це - діяльність, яку відповідні державні органи і посадові особи зобов'язані здійснювати, причому так і таким чином, як потрібно для реалізації компетенції кожного конкретного органу державної влади, а в ньому - кожної державної посади. Тому багато елементів управлінської діяльності не тільки юридично описуються, але й "прив'язуються" до відповідних органів, закріплюються в їх правовому статусі у вигляді процесуальних норм\*\*.

Велике значення мають форми управлінської діяльності як найбільш важливі її елементи. Вони являють собою зовнішні та постійні прояви практичної активності органів державної влади щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. За формами можна судити про те, що і як робиться в органах державної влади щодо здійснення їх компетенції.

Зазвичай серед форм управлінської діяльності виділяють: а) установлення норм права; б) застосування норм права; в) здійснення організаційних дій (оперативно-організаторська робота); г) здійснення матеріально-технічних операцій.

\* Але цього часто не розуміють, і в управлінській діяльності виявляється багато рутинного.

\*\* Звідси і отожднення елементів управлінської діяльності з елементами управлінського процесу.

Доцільно розглядати два види форм: правові, за допомогою яких фіксуються управлінські рішення і дії, що мають юридичний сенс (установлення і застосування правових норм); та організаційні, пов'язані із здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Особливе місце займають організаційно-правові форми, що констатують той факт, що в органах державної влади багато правових форм є юридично коректними тільки в разі їх прийняття шляхом застосування встановлених організаційних форм.

У практиці адміністративної діяльності низки держав у вдосконаленні прийомів і технологій управлінської праці дістала поширення так звана "система спрощення робіт". Деякі її положення можуть бути використані і у вітчизняній управлінській діяльності. Її сутність полягає в тому, щоб виокремити та не застосовувати, ліквідувати дублюючу або надлишкову інформацію, виключити непотрібні види робіт, декомпонувати роботу на низку етапів, більш раціонально розподілити її між виконавцями на основі спеціалізації і кооперування, розробити більш досконалі методи виконання роботи та впровадити їх у практичну діяльність.

Форми управлінської діяльності пов'язані з її методами. Під методами управлінської діяльності маються на увазі способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Для розгляду з погляду управлінської діяльності державних службовців достатнім видається їх поділ на такі дві групи:

- 1) методи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування;
- 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Велика група методів функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування пов'язана з правовою та організаційною державно-управлінською діяльністю. Особливий характер мають методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору та розвитку управлінських кадрів, методи виконання і контролю і т.ін. Наприклад, здійснюючи управлінську функцію контролю, застосовують методи попереднього, поточного та наступного контролю, загальної та вибіркової перевірки, документальної та фактичної ревізії та ін.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління включають:

- методи, запозичені з наукового пізнання (математичне програмування, ймовірно-статистичні методи, системний, інституціональний і функціональний аналізи; методи теорії стратегічних ігор та статистичної теорії прийняття рішень; економіко-статистичне моделювання; методи прогнозування, соціального експериментування; графічні; теорії масового обслуговування і багато інших з арсеналу природничих, суспільних і точних наук);

- прийоми, способи, операції стимулювання, активізації та спрямування діяльності людини з боку органів державної влади та їх посадових осіб - морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні.

*Морально-етичні методи* апелюють до гідності, честі і совісті людини. Вони включають заходи щодо виховання, роз'яснення та популяризації цілей і змісту управління, засоби морального заохочення, врахування психологічних особливостей характеру і орієнтації людини та ін.

*Соціально-політичні методи* пов'язані з умовами праці, побуту, дозвілля людей, наданням їм соціальних послуг, залученням у процес управління справами держави, розвитком громадської і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно приводить до зростання ролі цих методів.

*Економічні методи* зумовлені роллю економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, що діють у суспільстві, інші економічні явища завжди привертають увагу і, оперуючи ними, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть багато чого досягти в реалізації цілей і функцій державного управління.

Особливе місце в управлінській діяльності займають *адміністративні методи*, що містять у собі способи, прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керуючих компонентів держави.

Форми і методи управлінської діяльності застосовуються в певній послідовності, циклічності, що диктується інтересами і цілями підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень, проведення організаційних заходів.

Етапи управлінської діяльності зі своїм особливим набором форм і методів у науковій літературі називаються стадіями (або циклами) управлінської діяльності. Самі стадії мають логічний зв'язок і утворюють в сукупності відомий кругообіг управлінських дій - одиничний "виток" управлінського процесу. Можна виділити 7 стадій управлінської діяльності:

- 1) аналіз і оцінка управлінської ситуації;
- 2) прогнозування та моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та перетворення стану управлінської ситуації (в суб'єкті і об'єктах державного управління);
- 3) розробка передбачуваних правових актів чи організаційних заходів;
- 4) обговорення та прийняття правових актів і вжиття організаційних заходів;
- 5) організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
- 6) контроль виконання та оперативне інформування;
- 7) узагальнення проведеної управлінської діяльності, оцінка нової (результуючої) управлінської ситуації.

Повне і вміле використання можливостей стадій управлінської діяльності сприяє її впорядкуванню.

Методи, форми і стадії управлінської діяльності базуються на принципах такої діяльності, що розкривають закономірності, відносини і взаємозв'язки державних органів і посадових осіб у процесі формування та реалізації управлінських функцій.

До принципів управлінської діяльності відносяться такі їх групи:

- *загальносистемні принципи*: об'єктивності; демократизму; правової впорядкованості державного управління; законності державного управління; поділу влади в державному управлінні; раціонального поєднання централізації і децентралізації управління; публічності державного управління;

- *структурно-цільові принципи*: узгодженості цілей державного управління; взаємодоповнюваності цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним (стратегічним); перетворення результатів реалізації одних цілей; адекватності цільової та функціональної структури державного управління;

- *структурно-функціональні принципи*: диференціації і фіксування функцій; сумісності; концентрації; комбінування; достатньої різноманітності; відповідності керуючих впливів реальним потребам і запитам керованих компонентів і, переважно, керованих об'єктів;

- *структурно-організаційні принципи*: єдності системи державної влади, що забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість державно-управлінських процесів; територіально-галузевий, що зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування, сфери суспільної життєдіяльності; різноманіття організаційних зв'язків, які розкривають реальні вертикальні і горизонтальні організаційні взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в системі державного управління; поєднання колегіальності і єдиначальності, зумовлений специфікою організаційної будови та порядку діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування; ієрархічності, що розкриває обсяг і зміст підпорядкованості та управлінської взаємодії в організаційній структурі державного управління;

- *структурно-процесуальні принципи*: відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування їх функціям, структурі та організації; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності; передбачення, однаково правомірний для застосування для діяльності як великого органу державної влади, так і будь-якого працівника, передусім керівника органу. Сенс цього принципу управлінської діяльності полягає в тому, що логічне передбачення, властиве людині, має набувати у більшому масштабі форми наукового прогнозування; оптимального планування, який сприяє вмінню правильно сформулювати кінцеві цілі вирішення завдань управління і визначити головні показники його ефективності; правильного добору, розстановки, навчання і виховання кадрів, який містить вимогу, щоб управлінські функції залишалися завжди в руках сумлінних, цілком компетентних керівників, які гарантують успіх справи.

Таким чином, до організації управлінської діяльності, реалізації її організаційних і правових форм, методів і етапів необхідний комплексний підхід. Їх вибір і застосування мають базуватися на сукупності принципів управлінської діяльності. Вони застосовуються в поєднанні з урахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм і методів виходячи з управлінської проблеми і ситуації, і щоразу вимірюються і оцінюються за результатами практичного впливу на управлінські процеси. Не існує універсальних форм, кожна форма містить лише притаманний їй потенціал вирішення певної управлінської проблеми.

#### 11.4. Участь державних службовців у політичному процесі

Розгляд питань про участь державних службовців у політичному процесі відкриває шляхи до правильного розуміння очікуваних результатів сучасної реформи державної служби, дає можливість з'ясувати зміст ключових принципів участі державних службовців у політичному процесі, а також вимог, що висуваються до професійної діяльності державних службовців в умовах політичної системи, яка побудована на засадах демократизму, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та багатопартійності.

Для визначення місця, ролей та функцій державних службовців у політичному процесі передусім необхідно розкрити поняття "політичний процес". У науковій літературі цей термін вживається в кількох значеннях. У вузькому розумінні "політичний процес" означає послідовності дій, що призводять до отримання певного політичного результату (наприклад процес проведення референдуму, бюджетний процес, законотворчий процес, виборчий процес тощо). У широкому розумінні термін "політичний процес" описує динамічну характеристику політичної системи в цілому, яка відображає зміну всіх її станів та стадій розвитку. У нашому випадку термін "політичний процес" використовується в широкому розумінні.

##### Визначення

**Політичний процес** - взаємопов'язана послідовність дій суб'єктів політичної системи суспільства, яка починається з народження ідеї (ідей) відносно пріоритетів розвитку суспільства та держави і завершується втіленням цієї ідеї (ідей) в практику.

Правильно визначити місце професійної діяльності державних службовців у політичному процесі дає змогу аналіз його структури. Звичайно виокремлюють 5 етапів політичного процесу (рис. 11.1).

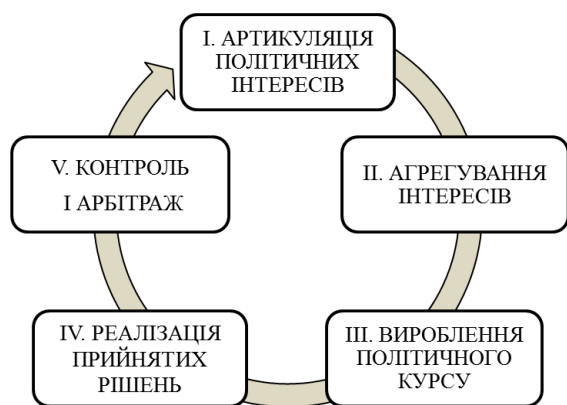


Рис. 11.1. Етапи політичного процесу

На першому етапі відбувається *артикуляція політичних інтересів*, тобто оприлюднення індивідуальних або групових поглядів стосовно пріоритетів розвитку суспільства. На другому етапі здійснюється *агрегування політичних інтересів* - висловлені на попередньому етапі погляди перетворюються в політичні гасла або в політичні програми. Як правило, цю функцію виконують громадсько-політичні діячі, лідери політичних партій, громадсько-політичних об'єднань. В умовах демократичного політичного режиму політичні гасла та програми громадсько-політичних діячів і партій пропонуються під час виборів або референдумів на обговорення народу з метою отримати підтримку своїх планів. На третьому етапі політичного процесу *виробляється політичний курс держави* - здійснюються підготовка, затвердження і оприлюднення офіційних політичних документів держави, які визначають цілі розвитку країни та шляхи їх реалізації на практиці. В умовах сучасної України такими документами є, наприклад, Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України", Закон України "Про державний бюджет", Програма діяльності Кабінету Міністрів України тощо.



Четвертий етап політичного процесу передбачає *реалізацію прийнятих рішень* - організацію і використання різноманітних ресурсів держави з метою досягнення встановлених цілей розвитку суспільства. На завершальному етапі політичного процесу здійснюються *контроль і арбітраж*, визначаються співвідношення між отриманим результатом і встановленими цілями, з'ясовуються масштаби та причини розбіжностей між ними.

Функціонально всі представники корпусу державних службовців *забезпечують реалізацію державної політики* і, таким чином, беруть участь у політичному процесі на четвертому етапі (етап реалізації прийнятих рішень). Крім того, певні групи посадових осіб задіяні на етапі здійснення контролю і арбітражу (наприклад особи, які займають посади державної служби у Рахунковій палаті) та на етапі вироблення політичного курсу (наприклад державні службовці патронатної служби політичних посадових осіб).

Особливість участі державних службовців у визначенні пріоритетів державної політики полягає в тому, що державні службовці на цьому етапі виконують функцію *з підготовки пропозицій щодо формування державної політики*. Повноваження остаточно визначати пріоритети державної політики мають лише органи, які безпосередньо обираються народом (Президент України, Верховна Рада України) або призначені обраними органами (Кабінет Міністрів України).

#### **Від теорії до практики**

Наприкінці XIX ст. вчений з Принстонського університету і майбутній президент США Вудро Вільсон обґрунтував ідею про дихотомію (поділ) державної влади на політичне керівництво і адміністративну діяльність. В. Вільсон вважав, що держава виконує дві базові функції: політичну, яка полягає у визначенні напрямів розвитку суспільства і розробленні загальних законів, та адміністративну, яка полягає в застосуванні ідей щодо пріоритетів розвитку країни і норм законів у конкретних ситуаціях. На думку В. Вільсона, адміністративні функції в умовах демократії мають виконуватись деполітизованим корпусом цивільних службовців, які працюють на основі встановлених правил без свавільного втручання в їх поточну роботу з боку політичних посадовців.

Широке визнання та розвиток концепції дихотомії (поділу) державної влади мали низку суттєвих наслідків для теорії і практики державної служби:

- по-перше, концепція В. Вільсона заклала підґрунтя науки про державну службу, предметом якої стали питання формування та ефективності державної адміністрації, відбору та навчання державних службовців;
- по-друге, згадана концепція надала обґрунтування необхідності професійної цивільної служби, що здійснюється на постійній основі службовцями, які володіють спеціальними знаннями, навичками, вміннями у сфері адміністративної діяльності;
- по-третє, ця концепція стала теоретичною основою для розробки низки ключових принципів організації державного управління: офіційні особи, які відповідають за визначення політичних пріоритетів, мають обиратися безпосередньо народом або призначатися на певний термін обраними органами державної влади чи посадовими особами; державні службовці, що відповідають за реалізацію політичного курсу, мають призначатися на посади за професійними якостями.

В умовах демократичного політичного режиму державний службовець має можливість брати участь у політичному процесі, *граючи дві ролі*. З одного боку, *як громадянин*, який на практиці реалізує конституційні права на участь у політичному житті суспільства, в тому числі право на державну службу, з другого - *як професіонал*, який займає посаду державної служби в державному органі та здійснює встановлені для цієї посади повноваження. Ця роль громадянина України передбачає проходження конкурсного відбору на заміщення вакантної посади державного службовця або отримання призначення на керівну чи патронатну посаду в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або в їх апараті.

Професійна роль державних службовців у політичному процесі має пріоритетний і обов'язковий характер, а громадянська - факультативний, або добровільний характер, якщо це не пов'язано з виконанням службових обов'язків (наприклад участь членів Центральної виборчої комісії у виборчому процесі).

Функціональний зміст громадянської і професійної ролей державних службовців у політичному процесі розкрито в табл. 11.1. Розглянемо наведені функції детальніше.

## Ролі і функції цивільних державних службовців у політичному процесі

Громадянська роль, пов'язана з реалізацією політичних прав на:	Професійна роль, яка передбачає:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– свободу слова та інформації;</li> <li>– мирні збори;</li> <li>– політичні об'єднання;</li> <li>– участь в управлінні державними справами (в тому числі право на державну службу, участь у виборах, референдумах тощо);</li> <li>– петиції (звернення)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– забезпечення реалізації державної політики;</li> <li>– підготовку пропозицій щодо формування державної політики;</li> <li>– забезпечення прав і свобод людини, в тому числі, шляхом надання адміністративних послуг</li> </ul>

Громадянська роль у політичному житті суспільства передбачає участь у визначенні пріоритетів розвитку суспільства та їх реалізації на практиці. Можливість для такої діяльності в умовах демократичного політичного режиму гарантована системою політичних прав і свобод. Вони визначені та гарантовані Конституцією України та комплексом міжнародних політичних і правових документів (наприклад Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи тощо). До системи політичних прав відносять: право на свободу слова та інформації; право на мирні збори; право на політичні об'єднання; право на участь в управлінні державними справами; право на петиції (звернення). Кожне з політичних прав може бути реалізовано в рамках національної політичної системи у різноманітних формах.

*Отже, право на свободу слова та інформації, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань* передбачає можливість безперешкодно збирати, зберігати, поширювати інформацію без втручання влади і незалежно від державних кордонів, висловлюватися з політичних питань у засобах масової інформації, на масових заходах та у вузькому колі.

*Право на мирні збори* передбачає участь у підготовці, проведенні без зброї масових політичних акцій (збори, мітинги, походи і демонстрації).

*Право на політичні об'єднання* передбачає широкі форми політичної активності: створення політичної партії або громадсько-політичної організації; членство у політичній партії; особисте фінансування політичної партії; збирання коштів для потреб політичної партії.

*Право на участь в управлінні державними справами* є комплексним правом і передбачає участь громадян у виборах, участь у референдумах, державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, а також виконання за результатами виборів політичних і представницьких функцій в органах державної влади або органах місцевого самоврядування.

*Право на петиції (звернення)* передбачає можливість направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Державні службовці в Україні, як і інші громадяни, користуються політичними правами у повному обсязі, якщо інше не передбачено законодавством України. Обмеження цих прав встановлюється виключно Конституцією України і законами України. Так, законодавство України встановлює обмеження на створення осередків політичних партій в органах виконавчої влади, на участь державних службовців у передвиборчій агітації та у виборчих комісіях, на суміщення службової діяльності з виконанням на платній основі обов'язків функціонера політичної партії тощо.

**Правова довідка****Конституція України (ст. 37):**

Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Установлення обмежень політичних прав державних службовців є одним із засобів реалізації *принципу політичної неупередженості*, який набув правового закріплення у законах України "Про державну службу" та "Про правила етичної поведінки". Реалізація принципу політичної неупередженості має забезпечити обмеження тих форм політичної активності держав-

них службовців, які перешкоджають виконанню державними службовцями їхніх професійних функцій у політичному процесі.

Далі розглянемо основні функції професійної участі державних службовців у політичному процесі.

Основна вимога до державних службовців - діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією України та законами України. Виконання Конституції і законів України є ключовим обов'язком державних службовців.

Серед ключових функцій професійної участі державних службовців у політичному процесі центральне місце належить такому напряму діяльності, як *забезпечення реалізації державної політики*.

В умовах правової держави політичні пріоритети розвитку країни закріплюються в офіційних правових документах. Так, Конституція України закріплює стратегічні цілі розвитку країни. Оперативні і тактичні цілі визначаються у Посланні Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України, законах України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про державний бюджет України", Програмі діяльності Кабінету Міністрів України тощо. Виконуючи посадові обов'язки, державні службовці безпосередньо і на професійній основі беруть участь у реалізації політичного курсу держави. Наприклад, здійснення посадовцем Міністерства юстиції України експертизи проектів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності європейським стандартам є проявом безпосередньої участі державного службовця в реалізації такого пріоритету державної політики, як "забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі".

Наступний напрям діяльності державних службовців у політичному процесі полягає в *підготовці пропозицій щодо формування державної політики*. Виконання цієї функції передбачає розробку концепцій або проектів офіційних політичних і нормативно-правових документів, підготовку експертних або аналітичних матеріалів з питань пріоритетів державної політики.

Підготовка інформаційних матеріалів (експертизи, статистики, довідки тощо) або проектів політичних документів посадовими особами центральних і місцевих органів виконавчої влади, наприклад, на замовлення уряду чи допоміжних органів при голові держави, є необхідним елементом процесу прийняття політичних рішень (визначення або коригування політичного курсу).

Водночас цю функцію в політичному процесі виконують державні службовці патронатної служби вищих посадових осіб держави або службовці, які працюють в апаратах допоміжних органів при Президентові України, Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України.

#### **Правова довідка**

#### **Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 1 липня 2010 р. № 2411-VI ст. 12 (витяг):**

1. Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямі.
2. Визначені цим Законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають ураховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.
3. Повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюють:  
<...> центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи - шляхом участі в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики у відповідній сфері, розроблення в межах наданих повноважень проектів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених законодавством.

Відповідно до Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Оскільки державні службовці є основними виконавцями обов'язків держави, саме вони мають *забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян України* у повсякденному житті в конкретних ситуаціях. Цей напрям діяльності державних службовців вважається третьою функцією їх професійної участі у політичному процесі.

Розглянемо приклади виконання цієї функції в поточній діяльності державних службовців. Так, реєстрація політичної партії посадовими особами Міністерства юстиції України є про-

цедурою, що забезпечує умови реалізації політичного права громадян на участь у політичних об'єднаннях. До прикладів виконання цієї ж функції можна віднести діяльність, пов'язану з охороною громадського порядку співробітниками органів внутрішніх справ при проведенні масових політичних акцій. Виконуючи норми законодавства про порядок конкурсного відбору на державну службу, посадові особи також сприяють забезпеченню реалізації конституційного права інших громадян на участь в управлінні державними справами.

Одним із засобів виконання цієї функції є діяльність державних службовців з надання адміністративних послуг. Відповідно до законодавства України будь-яка адміністративна послуга спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків заявника.

**Правова довідка**

**Конституція України (ст. 21):**

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

**Конституція України (ст. 24):**

Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Слід акцентувати увагу на особливостях здійснення функції із забезпечення прав і свобод людини, які встановлені Конституцією України. Норми Основного Закону закріплюють принцип рівності громадян у правах і свободах. Наслідком цього є суттєва вимога до змісту і якості роботи державних службовців: професійна діяльність державних службовців має не просто забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, а здійснюватися таким чином, що б ні в якому разі не порушити принцип рівності громадян, зокрема у політичних правах і свободах. Цей принцип зумовлює необхідність запровадження низки обмежень політичної активності державних службовців, наприклад заборону кандидатам з числа державних службовців під час виборів залучати для проведення агітації службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи.

Одночасне виконання громадянської і професійної ролі державних службовців у політичному процесі може призводити до виникнення певних суперечностей (конфліктів інтересів), коли якісному виконанню професійних функцій завдається шкода унаслідок реалізації службовцем власних політичних інтересів. Завданням демократичної і правової держави є запровадження такого варіанта правового регулювання професійної діяльності державних службовців, який забезпечує пріоритетність та ефективність виконання саме професійних функцій державних службовців у політичному житті суспільства.

Таким чином, завдяки професійному становищу державні службовці мають виключне право і одночасно обов'язок брати участь у політичному процесі на постійній основі. Основна частина корпусу державних службовців бере участь у політичному процесі на етапі реалізації політичних рішень - визначених вищими органами держави пріоритетів розвитку суспільства.

У політичному житті суспільства державні службовці грають дві ролі: громадянську, яка має факультативний (добровільний) характер, і професійну, яка має обов'язковий характер.

Громадянська роль полягає в реалізації системи політичних прав і свобод, а саме: права на свободу слова та інформації; права на мирні збори; права на політичні об'єднання; права на участь в управлінні державними справами; права на звернення.

Професійна роль передбачає виконання функцій щодо реалізації державної політики; забезпечення прав і свобод людини, в тому числі шляхом надання адміністративних послуг; підготовки пропозицій щодо формування державної політики.

## **11.5. Функціональний підхід у професійній діяльності державних службовців**

Необхідним атрибутом існування кожної держави є виконання державними службовцями контрольно-наглядових, аналітичних, організаційно-управлінських, інформаційних, прогнозних-планових, дослідницьких, нормопроектних та інших функцій. Передумовою визначення ефективності їх виконання є результати аналізу, сутність якого полягає в оцінці функціонування механізму державної служби.

Основними джерелами, що визначають зміст і цілі функціонального аналізу, є:

- 1) визначення мети діяльності і завдань, які забезпечують її досягнення;
- 2) вивчення причинно-наслідкових зв'язків об'єкта дослідження;
- 3) вибір показників, що характеризують об'єкт дослідження, та методів їх кількісного аналізу;
- 4) оцінка отриманих показників з позицій ефективності функціонування об'єкта дослідження;
- 5) визначення факторів реального та можливого впливу на показники, що характеризують об'єкт дослідження;
- 6) вибір альтернативних управлінських рішень відносно отриманих результатів.

При цьому функціональний аналіз характеризується певним набором ознак, що знаходять відображення в системі прийняття управлінських рішень, і поділяється на такі види:

- попередній, прогнозний, оперативний та підсумковий;
- повний і тематичний (цільовий);
- порівняльний, вартісний, багатофакторний;
- внутрішній (організаційні структури окремого виконавчого органу) та зовнішній функціональний (фінансові, податкові органи, органи статистики, слідчі органи, науково-дослідні організації та ін.).

Найбільш рельєфно функціональний аналіз діяльності державних службовців реалізується у вигляді такого інтерпретаційного формату:

- функціонального обстеження;
- аудиту адміністративної діяльності;
- аналізу окремих векторів діяльності державних службовців;
- оцінки результативності та ефективності виконання посадових обов'язків;
- розробки пропозиції щодо напрямів діяльності;
- аналізу клімату в трудовому колективі та можливих конфліктних ситуацій між персоналом.

Функціональний аналіз діяльності державних службовців здійснюється за допомогою таких інструментів:

- стандартів та нормативів виконання посадових обов'язків;
- правил атестації державних службовців;
- кваліфікаційних характеристик відповідних категорій державних службовців;
- механізму заміщення посад;
- механізму вирішення службових конфліктів у державному апараті.

Історичний досвід є переконливою ілюстрацією того, що функціональний аналіз доцільно проводити з допомогою таких методів:

- технічних: порівняння, групування, виділення вузьких місць, балансового, методу провідної ланки, абстрактнологічних, експертних, стохастичних та ін.;
- економіко-математичних: кореляційного, регресивного, дисперсійного, моделювання, прогнозування та ін.;
- інтуїтивних: колективних експертних оцінок, індивідуальних експертних оцінок та ін.

Кожна із наведених форм реалізації функціонального аналізу характеризується певним набором та ієрархією цінностей, функціонування яких є основним засобом соціальної регуляції.

Останнім часом особлива увага приділяється такій формі реалізації функціонального аналізу, як функціональне обстеження, що ставить за мету вивчення ефективності роботи підрозділів державної служби відповідно до Указу Президента України від 11 лютого 2000 р. "Про підвищення ефективності системи державної служби".

Завдання функціонального обстеження полягають у тому, щоб:

- узгодити діяльність конкретних органів виконавчої влади із завданнями, передбаченими у Положенні про цей орган;
- визначити, якою мірою посадові інструкції відповідають Положенням про орган та його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців та реально виконуваної ними роботи;
- уточнити завдання конкретного органу та структури його апарату і кадрового складу.

У цілому функціональне обстеження здійснюється за правилами логіки у формі відповідних модулів. Наприклад, функціональне обстеження апарату обласної чи районної державної адміністрації здійснюється в контексті таких модулів.

1. За наказом першої особи на чолі з її заступником створюється робоча група відповідальних за роботу апарату у складі: керівника апарату, фахівців структурних підрозділів, керівників кадрової та юридичної служб.

2. Розробляється графік функціонального обстеження.

3. Проводиться функціональне обстеження.

4. Складається звіт про обстеження та вносяться пропозиції за його результатами.

5. Обговорюються результати обстеження.

Сутність функціонального обстеження полягає в тому, що Типовий регламент, Інструкції з діловодства, Положення про апарат місцевої держадміністрації та Положення про структурні підрозділи апарату місцевої державної адміністрації ідентифікуються з Конституцією України, Законом України "Про місцеві державні адміністрації". За результатами аналізу досліджуються функції, які не враховані Положеннями підрозділів, у зв'язку з чим готуються висновки про доцільність внесення доповнень або змін до них. З огляду на це першочергового значення набуває проведення функціонального аналізу посадових інструкцій керівників та спеціалістів апарату за такими показниками:

- ступінь повноти врахування завдань у посадових інструкціях відповідно до завдань, окреслених Положенням про підрозділ;

- відповідність посадових інструкцій типовим професійно-кваліфікаційним характеристикам.

Проведений аналіз стає основою оптимізації посадових інструкцій щодо типових професійно-кваліфікаційних характеристик, розподілу обов'язків між працівниками апарату, прозорості чисельності працівників апарату та штатного розкладу.

За результатами функціонального обстеження апарату та структурних підрозділів готується проект розпорядження голови держадміністрації, в якому вказуються шляхи усунення виявлених недоліків, розглядаються можливості вдосконалення структури апарату адміністрації та ін.

У контексті вдосконалення функціональної діяльності державної служби процес функціонального обстеження передбачає: повторне визначення (уточнення) завдань і функцій органів виконавчої влади; закріплення повноважень з проведення функціональних обстежень у країні як основного механізму для реформування системи та структури органів виконавчої влади; виявлення дублювання і надлишковості функцій; формування передумови для оновлення реєстру державних функцій органів виконавчої влади, що включає сформованість матриці функцій державного управління.

Для вдосконалення функціональної діяльності державної служби в напрямі забезпечення конкурентоспроможності інститутів державної служби щодо забезпечення структурних трансформацій у суспільстві необхідно: 1) підтримувати конкурентоспроможність державної служби за рахунок: формування позитивного іміджу державної служби; забезпечення підзвітності та відповідальності перед суспільством у контексті здійснення структурних зрушень економіки відповідно до обраних пріоритетів; запровадження сучасних підходів в управлінні персоналом для реалізації нових напрямів функціональної діяльності, пов'язаної із структурними трансформаціями національної економіки, запровадження європейських стандартів діяльності державних службовців України; підвищення інституційної спроможності державної служби в питаннях розробки та реалізації програм структурної корекції національної економіки, спрямованих на формування нової якості економічного зростання України; забезпечення безперервності процесу навчання та підвищення кваліфікації державних службовців; використання сучасних технологій оцінювання ефективності державної служби (функціонального, стратегічного, адміністративного моніторингу, аудиту якості); 2) оцінювати рівень конкурентоспроможності державної служби як системи на основі таких показників, як питома вага витрат на залучення, розвиток, використання людського капіталу (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, робота з кадровим резервом, проведення конкурсів, стажування) в загальній структурі витрат на державну службу (або в загальній структурі витрат бюджетних програм у сфері управління); 3) оцінювати якість управління за рівнем політичної стабільності, результативності роботи державних інституцій, ефективності регуляторної політики; дотримання верховенства права, зниження рівня корупції; 4) підвищувати конкурентоспроможність посад державної служби на ринку праці відносно відповідних професійних груп посад з метою залучення та утри-

мання кваліфікованих кадрів за рахунок: ліквідації розриву у заробітній платі, доведення мінімального посадового окладу державного службовця до рівня не менше ніж трьох мінімальних заробітних плат, забезпечення домінування посадового окладу в оплаті праці.

Таким чином, виконання державними службовцями контрольно-наглядових, аналітичних, організаційно-управлінських, інформаційних, прогнозно-планових, дослідницьких, нормопроектних та інших функцій є необхідним атрибутом їх професійної діяльності.

Функціональний аналіз діяльності державних службовців передбачає вивчення стандартів і нормативів виконання посадових обов'язків; правил атестації державних службовців; кваліфікаційних характеристик відповідних категорій державних службовців; механізмів заміщення посад та вирішення службових конфліктів.

Функціональне обстеження є формою реалізації функціонального аналізу, сутністю якого є визначення ефективності роботи підрозділів органів виконавчої влади, зокрема повторне визначення (уточнення) завдань і функцій органів виконавчої влади, а також виявлення дублювання та надлишковості функцій; формування передумов для оновлення реєстру державних функцій органів виконавчої влади, що включає сформованість матриці функцій державного управління.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 11**

1. Етапи формування мети управління.
2. Виділіть критерії суб'єкта цілепокладання.
3. У чому полягає суть функціонального аналізу в системі державної служби?
4. Розкрийте методи функціонального аналізу.
5. Для чого проводиться функціональне обстеження? Який його реальний ефект?
6. Які характеристики управлінської діяльності виділяє В.Ф.Рубахін?
7. Які чинники зумовлюють необхідність управлінської діяльності?
8. У чому полягають особливості, напрями та умови професійної (посадової) діяльності державних службовців?
9. Які управлінські функції виконують державні службовці у своїй професійній діяльності?
10. Перелічіть (назвіть) ознаки функціонального аналізу, які відображаються в системі управлінських рішень.
11. У яких формах може бути реалізований функціональний аналіз професійної діяльності державних службовців?
12. У чому полягає сутність функціонального обстеження органів виконавчої влади?

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 11**

1. Сформулюйте основні завдання управлінської діяльності державних службовців. Які психологічні чинники ефективності професійної діяльності державного службовця?

№ з/п	Чинник	Вплив
1		
2		
3		

Визначте структуру цілепокладання при ухваленні державно-управлінських рішень.

2. Складіть алгоритм (перелік модулів) та план-графік функціонального обстеження апарату обласної чи районної державної адміністрації.

З'ясуйте, проекти яких документів і коли слід підготувати до початку функціонального обстеження, а також склад виконавців; порядок взаємодії робочої групи з підрозділами; перелік і порядок подачі документів, що мають бути надані робочій групі.

3. Складіть короткі анкети для отримання колективних та індивідуальних експертних оцінок повноти функцій посадових осіб і структурних підрозділів органу влади та їх відповідності реально виконуваній роботі, які можуть бути використані під час функціонального обстеження.

## **Напрями магістерських робіт до розділу 11**

1. Особливості змісту професійної діяльності державних службовців органів державної виконавчої влади України в контексті класифікації посад.
2. Психологічні особливості управлінської діяльності державних службовців у сучасних умовах.
3. Психологічна готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції.
4. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління.
5. Функціональне обстеження апарату райдержадміністрації як засобу уникнення дублювання в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
6. Принцип "єдиного вікна" в контексті функціонального аналізу діяльності органів вдали.

## **Список використаних джерел до розділу 11**

1. *Базаров Т. Ю.* Управление персоналом : учеб. для вузов / Т. Ю. Базаров ; под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ, 2002. - 560 с.
2. *Варій М. Й.* Психологія особистості : навч. посіб. / М. Й. Варій. - К. : Центр учб. л-ри, 2008. - 592 с.
3. *Клюковкин В. Н.* Личность руководителя и мотивация его деятельности : монография / В. Н. Клюковкин, Ю. И. Ладыгин. - Бийск : Изд-во Алтайск. гос. техн. ун-та, 2007. - 134 с.
4. *Колдін Л. Я.* Адміністративний менеджмент / Л. Я. Колдін. - Суми : Вид-во Сум. держ. ун-ту, 1999. - 188 с.
5. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. - К. : Атіка, 2003. - 160 с.
6. *Скориходов В. А.* Автоматизоване робоче місце менеджера : навч. посіб. / В. А. Скориходов, І. М. Худякова. - К. : Професіонал, 2008. - 416 с.
7. *Стархова О. А.* Деловое администрирование / О. А. Стархова. - СПб. : Питер, 2001. - 176 с.
8. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. - К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. - 702 с.
9. Технології роботи організаційних психологів : навч. посіб. / за наук. ред. Л. М. Карамушки. - К. : ІНКОС, 2005. - 366 с.
10. *Філіна А. П.* Регіонально-адміністративний менеджмент / А. П. Філіна. - К. : Держ. Акад. керів. кадрів, 2003. - 120 с.
11. *Фомичев А. Н.* Адміністративний менеджмент / А. Н. Фомичев. - М. : Дашков и К., 2006. - 228 с.
12. *Шадриков В. Д.* Психология деятельности и способности человека : учеб. пособие / В. Д. Шадриков. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Логос, 1996. - 320 с. : ил.



## РОЗДІЛ 12. ПРАВОВИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

*Ключові слова:* правовий та соціальний статус державного службовця, повноваження, професійна відповідальність, лояльність, соціально-побутове та пенсійне забезпечення, грошова допомога.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Баштанник В. В.* Правовий статус державних службовців / В. В. Баштанник. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 2011. - С. 339-342.
3. *Дубенко С. В.* Правова основа державної служби / С. В. Дубенко. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 2011. - С. 342-343.
4. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
5. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
6. Соціальні детермінанти образу публічного службовця в умовах трансформаційного суспільства: фоновий аналіз ситуації / О. В. Акуленко, О. В. Антонова, С. М. Серьогін, І. І. Хожило. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. - 66 с.

### 12.1. Правовий статус державного службовця

Правовий статус державних службовців є складовою частиною загального поняття "державний службовець".

#### **Визначення**

**Правовий статус державного службовця** - комплекс його прав та обов'язків, установлених законодавством, колективним і трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі державної служби.

Кожен державний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту державної служби, оскільки решта елементів покликана "обслуговувати" функціонування державної служби і службовців.

#### **Визначення**

**Статус державного службовця** (англ. legal status of civil servant) - особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце державного службовця в суспільстві.

Усі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних службовців і дають змогу повною мірою реалізувати його потенціал. Отже, статус - категорія не тільки багатоаспектна, але і багатоелементна. Це правовий інститут, що має складну структуру і пов'язаний з певними труднощами при її аналізі.

Правовий статус державних службовців розглядається у III розділі Закону України "Про державну службу". Серед основних елементів правового статусу державного службовця законом виділені:

- права та обов'язки державних службовців;
- виконання державним службовцем доручень;
- вимоги до політичної неупередженості державного службовця;
- захист права доступу до державної служби та прав державного службовця.

Статус державних службовців залежить від умов, у яких проходить державна служба. Тому особливості статусу державного службовця можуть визначатися як суспільно-політичною, так і державно-правовою ситуацією, що виникає об'єктивно, наприклад введення режиму надзвичайного стану, мобілізація; інші встановлені спеціальними законами адміністративно-правові режими. У цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися; службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби і юридичної відповідальності.

Правовий статус державних службовців визначає характер правовідносин державних службовців з державним органом, установою, організацією з виконання спеціальних функцій за посадою, що передбачена в штатному розписі державного органу (службові правовідносини). Їх особливість зумовлюється змістом діяльності державних службовців, що полягає в реалізації організаційно-владних повноважень або здійсненні професійної діяльності в межах компетенції державних органів, установ, організацій. Трудові правовідносини за участю державного службовця передбачають установа іншого типу правовідносин - здебільшого адміністративно-правових (правовідносин, які базуються на суворій субординації, розмежуванні суб'єктів "влади" та "підпорядкування").

Характерними компонентами правового статусу державних службовців є обумовлені правосуб'єктністю підвищений рівень спеціальних прав та гарантій, а також підвищена відповідальність, які ґрунтуються на дотриманні вимог щодо належного для певної посади професійного рівня, наділяють державних службовців, з одного боку, більшими засобами впливу на поведінку людей, а з другого - обмежують їхню особисту свободу перевагою імперативних норм регламентації правових відносин за їх участю.

Правовий статус державних службовців характеризується тим, що:

- 1) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, в межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;
- 2) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- 3) службові права та обов'язки державних службовців характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, адже в протилежному разі обов'язки неможливо буде виконати;
- 4) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- 5) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані.

Державні службовці мають **право на просування по службі**, тобто на службову кар'єру. Порядок і умови реалізації цього права встановлюються нормативними актами; передбачені **обмеження загальногромадянських прав** державних службовців з метою забезпечення ефективності реалізації завдань і функцій влади; для них передбачені **певні пільги**, а також підвищена **відповідальність** за правопорушення. Для державних службовців законодавцем можуть бути встановлені особливі правила проходження державної служби, спеціальні права і обов'язки, обмеження по службі, специфічний порядок проведення атестації (оцінки), притягнення до відповідальності та можливість застосування кримінального покарання.

Особливості правового статусу державних службовців великою мірою визначаються покладеними на них обов'язками і характером службових повноважень, специфікою діяльності державних органів та різних видів державної служби (наприклад податкова служба, дипломатична служба, діяльність обласних адміністрацій тощо).

Особливий статус державних службовців встановлюється спеціальними нормативними актами.

Правовий статус державних службовців передбачає:

- 1) безпосередню причетність у межах виконання посадових обов'язків до підготовки, прийняття та реалізації рішень у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави. Інколи вказані дії тягнуть за собою політичні, економічні та інші соціальні наслідки для всього суспільства або для будь-якої його частини;
- 2) наявність у державного службовця повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені державного органу (і тим самим ніби від імені держави), представляючи державний інтерес;
- 3) поєднання суворой нормативної регламентованості діяльності з формально-процедурного погляду з досить широкими можливостями прийняття вольових рішень на основі суб'єктивної інтерпретації як ситуації, так і законодавчих норм, що її регулюють;
- 4) належність до особливої професійно-статусної групи; хоча вона складається із представників різних професій, але об'єднуючим фактором для неї слугує робота в державних органах.

Правовий статус державних службовців також визначається через поняття аспектів державної служби:

- **процесуальний**, який розглядає державну службу як механізм реалізації законів держави і загальнодержавних рішень, професійну діяльність працівників державних органів з виконання функцій, закріплених за посадою, а також функціонування державних органів у межах своєї компетенції;

- **організаційний**, який детермінує систему державних посад та посад за контрактом;

- **структурний**, який визначає державну службу як систему органів держави, кожний з яких може бути названий службою відповідно до предмета його компетенції (дипломатична служба, служба безпеки тощо);

- **інституціональний**, який розкриває сутність державної служби як систему інституцій, що діють з метою реалізації положень Конституції та законів України, указів обраного народом Президента України і постанов демократично сформованих органів влади й управління.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про державну службу", правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального Прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Регулювання правового статусу державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу", якщо інше не передбачено законами України.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі профілів компетентності і є змістом посадових положень та інструкцій, що затверджуються керівниками відповідних державних органів.

Важливо зазначити, що відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією", особа набуває правового статусу державного службовця з моменту прийняття рішення про зарахування її на посаду незалежно від складання присяги.

Ще однією з особливостей правового статусу державного службовця є фінансові зобов'язання. Законодавець установив дві вимоги до подання відомостей про доходи та фінансові зобов'язання: 1) подання таких відомостей перед вступом на посаду; 2) щорічне декларування доходів. Існуючий механізм декларування доходів потребує вдосконалення. Наприклад, у багатьох країнах поширена практика подання декларації не лише при вступі та під час проходження служби, а й упродовж кількох років після припинення служби.

Отже, правовий статус державних службовців є похідним поняттям від інституту адміністративної правоздатності і детермінується як здатністю мати права і обов'язки, так і виконувати доручення, керуватися у своїй діяльності принципом політичної неупередженості, а також нести певну відповідальність за вчинені дії.

## 12.2. Соціальний статус державного службовця

Проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює необхідність підвищення соціальної ролі, престижу та значення державної служби як соціального інституту, що забезпечить реалізацію завдань і функцій державного управління в процесі розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави.

За роки незалежності в Україні відбулося становлення державної служби як окремого соціального інституту, в структурі якого особливе місце посідає соціальний статус державного службовця.

### Визначення

Поняття "**соціальний статус**" (від лат. status -положення, стан) означає становище, яке займає індивід (чи група) в суспільстві або його підсистемі.

В цілому соціальний статус є показником місця соціальної групи чи індивіда в системі суспільних відносин. Тому проблему становлення соціального статусу державних службовців доцільно аналізувати шляхом виявлення позиції в ієрархічній структурі інституту державної служби. При цьому основні статусні характеристики необхідно розглядати крізь призму службово-професійної функції та її залежності від змісту професійної діяльності державних службовців.

Соціальний статус державного службовця характеризується безліччю взаємопов'язаних і взаємодіючих факторів - політичних, економічних, культурно-історичних, психологічних, духовно-моральних. Його соціальний статус тісно пов'язаний зі сформованою конкретно-історичною стадією розвитку суспільства, держави, державної служби.

Визначається статус і тим фактором, що державні службовці виступають свого роду посередниками у взаємовідносинах держави і суспільства, влади і народу, своїм високим становищем у суспільстві і власними діями відображають вектор цієї взаємодії, характер їх взаємних оцінок і рівень взаємної довіри.

Поняття "соціальний статус" стосовно сучасного державного службовця комплексно характеризує його місце і роль як суб'єкта системи суспільних відносин, соціально-державних функцій.

У соціальному статусі враховується сукупність таких чинників, як: громадянство, стать, національність, освіта, професія, кваліфікація, посада і характер виконуваної роботи, ділові зв'язки, матеріальне становище, політичний вплив та ін. При цьому соціальний статус і соціальна роль державного службовця є найважливішими соціальними компонентами соціальної структури державної служби. У зв'язку з цим аналіз статусу передбачає розкриття ролі державного службовця.

У сфері державної служби кожен службовець займає конкретну посаду і, виконуючи посадові приписи (вимоги формального статусу), бере участь у реалізації місії державного органу. Таким чином, основне призначення соціального статусу державного службовця розкривається через здійснення *службово-організаційної функції*.

Внутрішній контент соціального статусу державного службовця утворений таким чином, що його складові, з одного боку, вирізняються взаємозв'язком, взаємодоповненням та взаємним впливом, унаслідок чого активізуються доцільні для системи державної служби дії конкретного службовця. З другого боку, саме вони стримують деструктивну поведінку цього службовця, яка може спричинити певні системні руйнації. Так, права і свободи державного службовця забезпечують виконання ним приписаних службових обов'язків, відповідальність стимулює конструктивну поведінку, обмеження стримують позасистемну активність службовця, а соціальні гарантії забезпечують стабільне позитивне ставлення суб'єкта до інституту державної служби.

У цілому баланс статусних складових підтримує і підвищує службову активність, запобігає службово-деструктивним стосункам у поведінці і діяльності службовця, забезпечує усунення їх наслідків. У цьому полягає *службово-регуляторна функція* соціального статусу державного службовця.

Ієрархічне і горизонтально-профільне співвідношення статусно-рольових диспозицій, що визначають якісні відмінності соціального і правового становища державних службовців, утворює стратегічний простір їх кваліфікаційного і посадового просування. Все вищезазначене становить зміст *кар'єрно-розвивальної функції* соціального статусу державного службовця.

Підтвердженням цієї тези слугують результати соціологічного дослідження, проведеного в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (*керівник дослідження - доктор наук з державного управління, професор С.М.Серьогін*). Результати цього дослідження показали, що переважна більшість респондентів на запитання про відповідність характеру їхньої теперішньої роботи професійно-освітньому рівню "так" відповіли 63,7%, "ні" - 24,5%, "важко сказати" - 11,8%.

Розглянемо залежність відповіді на це запитання від статі опитаних. Серед чоловіків маємо такий розподіл: 58,5% респондентів вважає, що робота відповідає професійно-освітньому рівню, 29,2% - не відповідає, вагалися з відповіддю 12,3%. Серед жінок "так" відповіли 72,2%, "ні" - 16,7%, вагалися з відповіддю 11,1%, тобто серед жінок значно більше тих, у кого характер їх теперішньої роботи відповідає професійно-освітньому рівню. У цьому полягає *професійно-орієнтуюча функція* соціального статусу державного службовця.

Для самооцінки соціального статусу опитаним було задано запитання: *"Уявіть собі, що на щаблях якоїсь "драбини" розміщені люди з різним становищем у суспільстві: на нижчому*

щаблі - ті, хто має найнижче становище, на найвищому - ті, хто має найвище становище. На якому із цих щаблів Ви поставили б себе?", в якому 1 означало найнижче становище, а 7 - найвище. За результатами опитування було отримано такий розподіл відповідей: 1 - 8,5%, 2 - 1,9%, 3 - 18,8%, 4 - 46,2%, 5 - 19%, 6 - 2,8%, 7 - 2,8%.

Інакше кажучи, переважна більшість державних службовців оцінює власний соціальний статус як середній (позиції 3-5 обрали 84%), значно менше - як нижчий (позиції 1-2 відзначили 10,4%), і ще менше - як вищий (позиції 6-7 відзначили 5,6%). Варто зауважити, що отримані результати самооцінки соціального статусу державних службовців за статтю та сімейним станом не відрізняються.

Складовими, що формують соціальний статус державного службовця, виступають оплата праці, соціально-побутове та пенсійне забезпечення, грошова допомога тощо.

Державні службовці мають *право на оплату праці* залежно від посади, яку вони займають, рангу, який їм присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи (ст. 11 Закону України "Про державну службу"). Законом України "Про державну службу" (ст. 33) також передбачено, що оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти формуванню апарату державних органів компетентними й досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Умови оплати праці, посадові оклади державних службовців, розмір надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Головним джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є Державний бюджет України. Відповідно до положень про органи виконавчої влади можуть бути встановлені також інші джерела формування фонду оплати праці.

Підвищення стимулюючої ролі посадових окладів в оплаті державних службовців передбачено Концепцією адаптації інституту державної служби до європейських стандартів та Концепцією подальшого реформування оплати праці в Україні. На сьогодні проблема підвищення посадового окладу в структурі оплати праці керівників та інших працівників органів державної влади різного рівня як імператив забезпечення взаємозв'язку результатів їх роботи та доходів залишається складною і недостатньо розробленою. Для того щоб мотиваційний механізм ефективної праці керівників органів державної влади різного рівня працював належним чином, необхідно чітко визначати головні напрями їх роботи і кінцеві показники професійної та управлінської діяльності.

У сфері державної служби існуючі нині методи оцінки праці персоналу здебільшого обмежуються оцінкою професійно-ділових, морально-етичних, психофізіологічних та особистісних якостей без орієнтації на якість та ефективність праці конкретного службовця. У зв'язку із цим встановлення залежності оплати праці персоналу органів державної влади, в тому числі керівного, від результатів праці сприятиме підвищенню їх відповідальності за наслідки прийнятих управлінських рішень та ефективності роботи, покращенню показників діяльності будь-якого органу влади.

Гарантований державним службовцям належний рівень *соціально-побутового забезпечення* є невід'ємною складовою, що формує соціальний статус державного службовця. У разі існування потреб щодо поліпшення житлових умов службовцю може надаватися службове житло або компенсації витрат на проживання в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Крім того, державний службовець та члени його сім'ї, які проживають разом з ним, користуються в установленому порядку медичним обслуговуванням у державних та комунальних закладах охорони здоров'я навіть після виходу державного службовця на пенсію.

Законом встановлено, що службовці мають право на соціальний і правовий захист відповідно до їх статусу, а також захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та в судовому порядку.

В Україні систему *соціального захисту державних службовців* розрізняють за видами захисту (запобіжне, побутове, пенсійне, реабілітаційне тощо) та структурними елементами (рис. 12.1). Крім класичних складових (*соціальної допомоги, соціального страхування і соціальної справедливості*), сучасні системи соціального захисту включають як окремих напрям сприяння у здобутті професійної освіти та підвищення кваліфікації державних службовців, стажування в органах влади вищого рівня та включення службовця до навчальних програм по лінії міжнародного співробітництва тощо.

Слід акцентувати увагу на тому, що організація системи соціального захисту має завжди конкретний історичний характер. Вона спирається не лише на певні принципи та цінності суспільного розвитку, а й на необхідні для цього ресурси. Основою соціального захисту є потужна національна законодавча та нормативно-правова база.

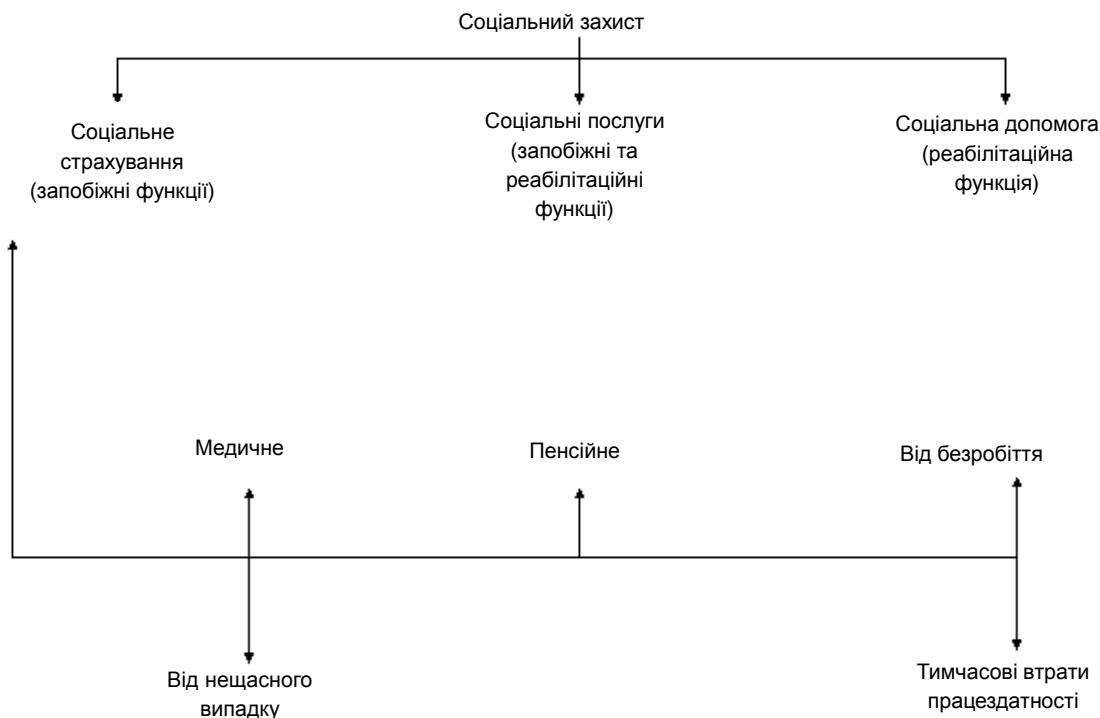


Рис. 12.1. Складові системи соціального захисту державних службовців в Україні

Нормативно-правові засади соціального забезпечення державних службовців становлять Закон України "Про державну службу", Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 р. № 283 "Про порядок обчислення стажу державної служби" та деякі інші нормативні акти. З прийняттям цих документів в Україні було запроваджено новий різновид державних пенсій - пенсію державного службовця. Крім того, інструктивним листом Мінфіну України та Мінпраці України від 21 вересня 1995 р. № 05-3209 "Щодо порядку надання матеріальної допомоги працівникам органів державної виконавчої влади" було визначено порядок надання матеріальної допомоги державним службовцям для вирішення соціально-побутових питань у розмірі середньомісячної зарплати, тобто це є одним із видів матеріального забезпечення, що спрямований на поліпшення соціально-побутових умов державного службовця.

Важливою складовою соціального статусу державних службовців є організація *пенсійного забезпечення*, основу якого становить ст. 46 Конституції України. Пенсійне забезпечення державних службовців в Україні здійснюється на підставі норм Закону України "Про державну службу".

Право на одержання пенсії за віком мають тільки ті особи, які досягли пенсійного віку, встановленого законодавством на момент призначення пенсії. Відповідно до Закону України "Про державну службу" державні службовці також мають право на призначення *пенсії за вислугою років, пенсії по інвалідності та у зв'язку із втратою годувальника*.

У разі виходу на пенсію та за наявності стажу державної служби не менше від 10 років державному службовцю призначається одноразова *виплата грошової допомоги* у розмірі десяти місячних посадових окладів. Державні службовці мають право на перерахунок пенсії у разі підвищення розміру заробітної плати працюючому державному службовцю відповідної посади.

У цілому державні службовці в Україні мають досить високий порівняно з іншими категоріями працівників рівень державного соціального забезпечення.

Таким чином, підвищення соціального статусу державних службовців, розвиток їх професійно-особистісних якостей і формування на цій основі ефективно діючого державного апарату є визначальною умовою підвищення авторитету державної влади, а, зрештою, - результативності та ефективності соціально-економічних реформ, що здійснюються в Україні.

### 12.3. Повноваження та відповідальність державного службовця

Повноваження - це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Обсяг повноважень державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Межі повноважень державних службовців та посадових осіб визначаються сукупністю прав і обов'язків, які закріплені за посадою та встановлені посадовою інструкцією та є частиною повноважень державного органу.

За характером повноваження державних органів розрізняються залежно від того, до якої гілки влади належить той чи інший орган - законодавчої, виконавчої, судової. Окремо виділяються повноваження контрольно-наглядових органів (прокуратури, державних інспекцій тощо).

Основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами - здійснення організаційно-розпорядчих дій.

Крім державних органів, громадських організацій і посадових осіб, певними повноваженнями можуть наділитися й окремі громадяни (наприклад особа, уповноважена укласти цивільні угоди від імені іншої особи). Як зазначає Ю.С.Шемшученко, зміст терміна "повноваження" близький до змісту терміна "компетенція".

Повноваження завжди регламентовані. Залежно від характеру обмежень розрізняють лінійні та апаратні (штабні) повноваження.

*Лінійні повноваження* - це повноваження, які передаються безпосередньо від начальника до підлеглого і далі - до інших підлеглих. Саме лінійні повноваження дають керівникові узаконену владу для спрямування своїх безпосередніх підлеглих на досягнення поставлених цілей. Керівник, який має лінійні повноваження, може приймати певні рішення та вирішувати певні питання без узгодження з іншими керівниками в межах, установлених організацією, законом, звичками.

*Штабні повноваження* - право радити або допомагати керівникам, яких наділено лінійними повноваженнями, а також штабному персоналу. Штабні повноваження можна класифікувати за різним ступенем впливу на рішення лінійного керівника. Необхідність реалізації штабних функцій і повноважень зумовила формування спеціального штабного (адміністративного) апарату в організаціях.

Повноваження можуть делегуватися. Ідея делегування проста - йдеться про представлення працівникам певної свободи дій у рамках даного завдання і періодичного контролю. Суть делегування полягає в тому, що керівник надає підлеглим свободу дій у вирішенні тих чи інших питань, спеціальних завдань, тобто передає їм частину своїх владних повноважень, при цьому, як правило, він продовжує нести всю відповідальність.

Зазвичай делегуються: спеціалізована діяльність, рутинна робота, приватні питання діяльності, підготовчі роботи (проекти тощо). Не підлягають делегуванню: постановка цілей, ухвалення рішень з вироблення політики підприємства, контроль результатів тощо; завдання особливої важливості, завдання високого ступеня ризику, незвичайні, виняткові справи, актуальні, термінові справи, що не залишають часу для пояснення і повторної перевірки. Сутність делегування повноважень полягає передусім у тому, що воно сприяє формуванню в колективі атмосфери творчої праці. Працівник, якому делеговані певні повноваження, отримує самостійну ділянку і відповідає перед своїм керівником за належне виконання відповідних повноважень (на нього покладається певна відповідальність), що само по собі є мобілізуючим чинником.

Виконання обов'язків на певній посаді державного службовця з дотриманням встановленого в державному органі розпорядку й означає виконання повноважень державного службовця цього державного органу. Якщо державний службовець використовує надані йому повноваження з іншою метою або виходить за межі своїх прав, то його дії можуть бути кваліфіковані як посадовий проступок. Державний службовець не може допускати перевищення посадових повноважень.

Державні службовці зобов'язані визнавати права та свободи громадян, забезпечувати й захищати їхні законні інтереси. Права та законні інтереси громадян для службовців є найважливішими категоріями. Виконуючи ці обов'язки, державні службовці забезпечують стабільність суспільних відносин, дотримання режиму законності, гарантують загальний правопорядок. Якщо

права й законні інтереси громадян захищені державою (державними службовцями), одне з найважливіших службових завдань вважається виконаним.

Закон України "Про державну службу" визначає засади **юридичної відповідальності** і встановлює, що особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

До державних службовців застосовуються такі види юридичної відповідальності: дисциплінарна (Закон України "Про державну службу"); адміністративна і кримінальна (Закон України "Про державну службу", Закон України "Про боротьбу з корупцією"); матеріальна (Кодекс законів про працю України); звільнення з державної служби за порушення Присяги державного службовця (Закон України "Про державну службу").

#### **Визначення**

**Відповідальність державного службовця** - його здатність усвідомлювати і виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері.

*Дисциплінарна відповідальність* настає в результаті вжиття заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за порушення правил державної служби, що не підпадають під дію карної відповідальності. Видами дисциплінарних стягнень є: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення.

Підставою для *адміністративної відповідальності* є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено посадовим обов'язком службовця. Існують такі види адміністративних покарань: попередження або штраф, які накладаються органами або особами, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглості по роботі чи по службі.

*Кримінальна відповідальність* передбачена за зловживання та перевищення посадових повноважень; відмову в наданні інформації; присвоєння повноважень посадової особи; незаконну участь у підприємницькій діяльності; одержання та давання хабара; службу фальсифікацію та недбалість. Міру кримінального покарання призначає суд.

*Матеріальна відповідальність* виконує відновну функцію та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації. Передбачає відшкодування збитків. Винні особи притягуються судом за позовом органу державної влади до службовця.

Оскільки державна служба ґрунтується на принципах ієрархічної підлеглості, державні службовці зобов'язані виконувати накази, розпорядження та вказівки вищих за посадою керівників, видані в межах їхніх посадових повноважень, за винятком явно незаконних. Державний службовець зобов'язаний виконувати всі загальні інструкції, вказівки, письмові чи усні особисті розпорядження керівників, які перебувають на вищому посадовому ієрархічному щаблі. Усі розпорядження державний службовець виконує під особисту відповідальність. Тому, отримавши для виконання розпорядження, державний службовець має його оцінити з погляду відповідності закону та державним інтересам.

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується. Відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється в порядку, визначеному Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI. Водночас у разі одержання державним службовцем доручення, яке суперечить чинному законодавству, він зобов'язаний невідкладно в пись-



мовій формі доповіді про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні - повідомити про це вищу за посадою особу.

Отже, повноваження - це обмежене право використовувати матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси підприємства і спрямовувати зусилля підлеглих працівників на виконання поставлених завдань. Повноваження є обмеженим правом використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля деяких її співробітників на виконання певних завдань. Водночас неналежне виконання функцій держави державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, покладених на них службових повноважень передбачає притягнення їх до відповідальності. Чим вища посада, тим більшою є відповідальність державного службовця.

#### **12.4. Свобода, політична нейтральність і лояльність державного службовця**

Людина, її права і свободи становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність. Саме на їх забезпечення й найповнішу реалізацію в суспільному житті має бути спрямована вся діяльність державного апарату і, насамперед, державної служби.

Актуальною є інтерпретація свободи, політичної нейтральності і лояльності державного службовця у його професійній діяльності та особистій участі в політичних процесах.

Державна служба значною мірою "введена" до сфери політичних відносин. Тому важливим є розуміння того, що без організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення, управлінських зусиль з боку відповідних структур державної служби, людей, які здатні збирати інформацію, виявляти нове і впроваджувати його в практику державних систем, політика та демократія в цілому втрачають свій головний сенс.

Державна служба бере безпосередню участь в економічній та соціальній ситуації в державі, внаслідок цього відкориговані з точки зору реалістичності інтереси громадян, їх об'єднань і політичні зобов'язання політичних партій перетворюються у конкретні державні програми в межах законодавчих і бюджетних обмежень.

Принципи свободи, політичної нейтральності та лояльності державного службовця досить складні для інтерпретації в умовах, коли вони досить чітко й однозначно не впроваджені в чинне законодавство про державну службу.

Наявність спеціального законодавства з усіх цих питань дуже важлива, оскільки кожен державний службовець повинен досить чітко усвідомлювати свої права та обов'язки щодо політичних аспектів своєї діяльності, знати обсяг, структуру та зміст вимог як керівника, так і лідерів партій і рухів владної коаліції.

Стаття 36 Конституції України гарантує всім громадянам України, в тому числі і державним службовцям, свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмеженим у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Державні службовці з урахуванням конституційних прав можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їхніх службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Вони не можуть орієнтуватися на власні політичні погляди, виконуючи свої посадові обов'язки.

Разом з тим державна служба має проводити державну політику, виконувати свої функції незалежно від виборчих кампаній та політичної боротьби в суспільстві. Саме тому відповідно до ст. 37 Конституції України не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій у державних органах. Державні службовці можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами своїх посадових обов'язків і в позаробочий час. Під час виконання службових обов'язків вони мають бути політично неупередженими, дотримуватися принципу рівності перед законом усіх громадян незалежно від їхніх політичних переконань.

Таким чином, вирішення завдань реалізації політичного курсу правлячої партії і держави за допомогою державної служби і державних службовців, які обіймають відповідні посади, курують важливі сфери діяльності держави і програми, можливий за наявності єдиної, законодавчо унормованої, висококваліфікованої державної служби.

Політики встановлюють загальні принципи і підходи, рамкові умови і межі, діяльності адміністративно-управлінських структур держави та їх працівників. Оскільки регламентом неможливо передбачити різні ситуації, то саме державний службовець отримує найрізноманітніші можливості самостійно визначати ступінь відповідності реальної ситуації тому, що мав на увазі законодавець або політичний керівник. Ось тут-то у нього з'являється можливість самостійної оцінки ситуації, вільного тлумачення "доведених зверху норм".

Не випадково з'являються численні відомчі правила, інструкції і методичні рекомендації, у яких докладно розписуються "правила поведінки". Дотримуючись цих правил, державні службовці і стають реальними учасниками політичного процесу. Вони можуть багато чого регулювати, спонукати до якихось дій, дозволяти і забороняти, нав'язувати. Їх діяльність має бути спрямована на збереження і зміцнення державного ладу і підвищення авторитету Української держави. Чиновник стає авторитетом і уособленням держави, своєрідним атрибутом влади.

До осіб, які перебувають на державній службі, висуваються вимоги, які ставлять їх в особливі умови обмеження політичних свобод і громадянських прав.

Державним службовцям забороняється бути депутатом, брати участь у страйках і безпосередньо використовувати своє службове становище в інтересах політичних партій і громадських рухів. Вони мають право лише голосувати, в приватному порядку висловлювати політичні судження, відвідувати як спостерігачі політичні заходи. Вони не мають права брати участь, а тим більше бути ініціаторами формування передвиборних та поточних фондів партій, не можуть виступати з публічними політичними заявами, займати партійні посади і пости.

Для державних службовців у реальному житті діє принцип політичної нейтральності.

**Визначення**

**Принцип політичної нейтральності** - організаційно-функціональний принцип державної служби, який визначає поведінку службовців у відносинах з політичними інститутами громадянського суспільства в умовах демократичного політичного режиму.

У новій редакції Закону України "Про державну службу" наведені основні вимоги щодо політичної нейтральності державних службовців. Це такі вимоги.

1. Державний службовець у межах своїх повноважень повинен об'єктивно і неупереджено виконувати накази (розпорядження) та доручення осіб, яким він підпорядкований, незалежно від партійної належності цих осіб та особистих переконань державного службовця.

2. Державний службовець не має права брати участь в утворенні політичних партій, блоків, бути їх членом, організовувати страйки та брати у них участь.

3. Державному службовцеві забороняється брати участь у передвиборчій агітації, крім випадків його реєстрації як кандидата на виборну посаду.

4. У разі участі у виборах до органу державної влади чи місцевого самоврядування як кандидата державний службовець має поінформувати про це керуючого персоналом органу, в якому він працює, а в разі його відсутності - спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби протягом 10 календарних днів з моменту реєстрації його як кандидата, та подати заяву про звільнення його від виконання посадових обов'язків та надання відпустки без збереження заробітної плати на період виборчого процесу.

Отже, сутність принципу політичної нейтральності полягає у запобіганні конфліктам інтересів, які виникають унаслідок політичної активності державних службовців (або їх розв'язанні), з метою забезпечити використання ресурсів органів державної влади (людських, матеріально-технічних, владних, організаційних тощо) в інтересах народу України і відповідно до законодавства.

Принцип позапартійності державної служби (політичного нейтралітету державних службовців) означає, з одного боку, заборону відбору кадрів для державної служби за їхніми політичними поглядами, а з другого - обов'язок державних службовців при виконанні службових повноважень залишатися політично нейтральними. У Загальних правилах поведінки державного службовця передбачено принцип політичної неупередженості, що означає заборону віддавати будь-яку перевагу окремим політичним партіям чи їх представникам та виявляти прихильність до них. Але цей принцип мав би закріплюватися на законодавчому рівні, оскільки він є основою функціонування професійної і політично нейтральної державної служби.

Разом з тим державний службовець може бути членом партії. Державні службовці мають діяти в суворих рамках закону і лояльності, прагнути досягнення цілей управління шляхом досягнення консенсусу і соціального миру, володіти мистецтвом адміністрування, управління, інформаційно-аналітичної діяльності. Але прямої, а тим більше безпосередньої участі в політиці державному службовцеві однозначно слід уникати, виконуючи конкретну роботу, залишаючись нейтральним. Це перший і найважливіший критерій політичної нейтральності, порядності та коректності державного службовця. Адже політика - це політична боротьба, пов'язана з прагненням опозиції заволодіти відомчими і навіть державними секретами, нестабільністю, мітингами і страйками, постійними змінами лідерів у вищих ешелонах влади. У таких умовах державна служба і її кадровий склад повинні бути стабільними і забезпечувати надійність функціонування механізму держави. Дистанціювання державної служби від політики дає змогу її апарату уникнути прямого тиску з боку політиків.

Не меншу значущість має й політична лояльність. Для успішної професійної діяльності державному службовцеві слід уміти будувати нормальні робочі стосунки з обраними та призначеними на політичні посади особами, проявляти зваженість, здатність балансувати між курсом виборних інстанцій, очікуваннями громадян та інтересами свого органу. Це, врешті-решт, означає вміння поєднувати політичну і соціальну ерудицію, професійний досвід, здатність налагоджувати контакти з виборцями, готовність взяти на себе відповідальність, рішуче діяти в неординарній ситуації.

Політичній нейтральності та лояльності державних службовців сприятимуть децентралізація та спрощення бюджетного процесу, усунення суперечностей і неузгодженості правового регулювання політичної діяльності, державної служби та місцевого самоврядування; раціоналізація і демократизація технологій прийняття політичних і управлінських рішень, підвищення особистої відповідальності кожного працівника за якість і своєчасність надання адміністративних послуг, створення в органах державної влади атмосфери доброзичливості, довіри та взаємодопомоги.

Звідси випливає і головний висновок: на сьогодні для державної служби немає актуальнішої проблеми, ніж формування корпусу адміністраторів як висококваліфікованих фахівців управлінської діяльності, з набутим практичним досвідом, зі спеціальною професійною освітою, тобто вирішення завдання формування високорезультативної та ефективної, політично нейтральної та лояльної державної служби.

Таким чином, на підставі аналізу можна стверджувати, що:

- правовий і соціальний статус державних службовців є складовою частиною загального поняття "державний службовець" і являє собою комплекс прав та обов'язків державного службовця, встановлених законодавством, колективним і трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі державної служби;

- межі повноважень державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування характеризуються сукупністю прав і обов'язків, які закріплені за посадою і встановлені Законом України "Про державну службу", посадовою інструкцією та є частиною повноважень державного органу;

- згідно із чинним законодавством державні службовці несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність;

- соціальне забезпечення державних службовців регламентується низкою нормативно-правових актів, серед яких: закони України "Про державну службу", "Про пенсійне забезпечення", "Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування", постанови Кабінету Міністрів України "Про порядок обчислення стажу державної служби" від 3 травня 1994 р. № 283, "Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади" від 20 грудня 1993 р. № 1049 тощо;

- пенсійне забезпечення державного службовця - це закріплене в Конституції України та законодавстві (закони України "Про державну службу", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування") право державного службовця на грошове забезпечення, якого він набуває при досягненні граничного віку перебування на державній службі.

## **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 12**

1. Розкрийте зміст поняття "правовий статус державного службовця".
2. Визначте межі адміністративної відповідальності державних службовців.
3. Назвіть основні принципи професійної відповідальності державних службовців.
4. Сформулюйте визначення поняття "соціальний статус державного службовця".
5. Проведіть порівняльний аналіз змісту законів України "Про державну службу" 1993 р. та "Про державну службу" 2011 р. та виявіть положення стосовно правового статусу державного службовця, які в першому законі не були висвітлені. Охарактеризуйте спрямованість інновацій.
6. Розкрийте зміст поняття "соціальний ризик" у сфері державної служби.
7. Розкрийте зміст поняття "дисциплінарна відповідальність державних службовців".
8. Охарактеризуйте сучасну систему соціального захисту державних службовців в Україні.
9. Назвіть принципи пенсійного забезпечення державних службовців.
10. Розкрийте сутність поняття "кримінальна відповідальність державних службовців".
11. Здійсніть порівняльний аналіз змісту законів України "Про державну службу" 1993 р. та 2011 р. і виявіть положення стосовно соціального статусу державного службовця, які в першому законі не були висвітлені. Охарактеризуйте спрямованість інновацій.
12. Назвіть, якими спеціальними нормативними актами встановлюється особливий статус державних службовців.
13. Розкрийте аспекти державної служби, через які визначається правовий статус державних службовців.
14. Яким переліком прав і обов'язків обмежуються повноваження державних службовців та посадових осіб в Україні?
15. Розкрийте зміст принципу політичної нейтральності в діяльності державних службовців.
16. У чому полягає принцип позапартійності державної служби?

## **Завдання для самостійної роботи до розділу 12**

1. Дайте структуровану відповідь про те, на які державні інституції покладається здійснення програм соціально-побутового забезпечення державних службовців в Україні.
2. Розкрийте зміст поняття "правовий статус державного службовця" шляхом ідентифікації змісту основних прав та обов'язків, визначених у Конституції України та в Законі України "Про державну службу". Відповідь структуруйте.
3. Визначте межі адміністративної відповідальності державних службовців згідно з вітчизняним законодавством та законодавством країн ЄС.
4. Проведіть порівняльний аналіз принципів професійної відповідальності державних службовців в Україні та країнах СНД.
5. Структуруйте соціальні ризики в діяльності державних службовців на різних рівнях управлінської ієрархії.
6. Назвіть складові вітчизняної системи соціального захисту державних службовців та визначте пріоритетні напрями їх розвитку.
7. Державна та недержавна система пенсійного забезпечення державних службовців: основні переваги та недоліки.
8. Здійсніть групування нормативних актів, зміст яких установлює особливий статус державних службовців. Визначте перелік критеріїв для групування.

## **Напрями магістерських робіт до розділу 12**

1. Принцип політичної нейтральності в діяльності державного службовця: сутність та механізми реалізації.
2. Напрями розвитку системи соціального забезпечення державних службовців в Україні.
3. Механізми державного управління щодо профілактики соціальних ризиків у сфері державної служби.

4. Організаційно-правові основи державного управління у сфері соціального захисту державних службовців.
5. Принцип позапартійності як основа стабільного розвитку державної служби України.
6. Відповідальність на державній службі: сутність, принципи, види та механізми реалізації.
7. Правовий статус державного службовця.
8. Соціальний статус державного службовця: зарубіжний досвід державних гарантій.

### **Список використаних джерел до розділу 12**

1. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. *Рачинський А. П.* Статус державного службовця в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / Рачинський Анатолій Петрович. - К., 2001. - 20 с.
3. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
4. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
5. *Нечипоренко В. С.* Теория и организация государственной службы : курс лекций / В. С. Нечипоренко. - М. : РАГС, 2008. - 330 с.
6. Соціальні детермінанти образу публічного службовця в умовах трансформаційного суспільства: фоновий аналіз ситуації / О. В. Акуленко, О. В. Антонова, С. М. Серьогін, І. І. Хожило. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. - 66 с.
7. Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 212 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
8. Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 1994 р. № 250 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Преса України, 1997. - 80 с.
10. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1788 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
11. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К. : Укр. енцикл., 1998. - Т. 2. - 744 с.

## РОЗДІЛ 13. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

*Ключові слова:* вступ на державну службу, кар'єра, конкурс на зайняття вакантних посад державної служби, призначення на посаду державної служби, проходження державної служби, оцінка якості роботи державних службовців, службове розслідування, дисциплінарна відповідальність державного службовця, припинення державної служби.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 2011. - 524 с.
2. Кадрові технології як засіб професіоналізації державної служби : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, О. В. Антонова [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. - 245 с.
3. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
4. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
5. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. - К. : Дакор, 2006. - 472 с.

### 13.1. Загальні умови вступу на державну службу

#### **Визначення**

**Кар'єра** (від фр. *carriere*) - професійний шлях просування по службі з метою досягнення престижного соціального статусу і становища в суспільстві, тобто успіхів у службовій, науковій та іншій діяльності, що передбачає отримання вигоди, слави тощо.

*Кар'єру у сфері державного управління* можна визначити: як нормативно врегульоване просування державного службовця у процесі професійної діяльності для реалізації державних та задоволення своїх інтересів шляхом горизонтального чи вертикального переміщення або присвоєння йому вищого рангу (О.С.Продаєвич); не тільки як досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої платні, а і як забезпечення можливостей самореалізації у сфері державного управління, отримання більш змістовної та адекватної професійним інтересам роботи і формування структури неформальних відносин у сфері державної служби і системи влади (С.М.Серьогін).

*Службова кар'єра державного службовця* характеризується відносинами, які виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням і припиненням та чітко визначеним правовим статусом державного службовця.

#### **Визначення**

**Вступ на державну службу** - призначення громадянина України на посаду державного службовця, що здійснюється у різному порядку залежно від підгруп посад державної служби з виникненням державно-службових відносин.

Розрізняють загальні та спеціальні вимоги, дотримання яких необхідне для вступу на державну службу.

*Загальні вимоги* пов'язані передусім із правовим статусом осіб, тобто сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень та відповідальності, які встановлені законодавством щодо вступу на державну службу працівників органів державної влади. У Конституції України записано, що громадяни України користуються рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У ст. 15 Закону України "Про державну службу" № 4050-VI від 17 листопада 2011 р. вказується, що право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою.

*Спеціальні вимоги* висувуються до особи кандидата на посаду залежно від сфери державної служби та конкретного виду посади, на яку особа претендує.

Призначення на посаду в органі державної влади - це результат позитивно пройденого конкурсного відбору або ж без конкурсу залежно від груп посад державної служби, за рішенням керівника державного службовця, який найбільш гідний замістити цю вакантну посаду.

Вступ особи на посаду державної служби I групи здійснюється шляхом призначення без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби (ст. 17 Закону України "Про державну службу"). Відповідно до цього нормативного документа вступ особи на посаду державної служби II, III, IV і V груп здійснюється шляхом призначення на посаду за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в порядку, визначеному цим Законом, якщо інше не передбачено законом.

У Законі України "Про державну службу" наведено підгрупи посад державної служби, призначення на які здійснюються без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, а саме:

- на посади підгрупи I-1 (помічники, радники, уповноважені, представники Президента України, керівники патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України);

- на посади підгрупи II-1 (помічники і радники Голови Верховної Ради України, радники Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, помічники і радники Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України);

- на посади підгрупи III-1 (працівники патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України);

- на посади підгруп IV-1 і V-1 (помічники-консультанти народних депутатів України);

- на посади підгруп I-2 (керівники патронатних служб членів Кабінету Міністрів України);

- на посади підгруп II-2 (працівники патронатних служб членів Кабінету Міністрів України).

Процедуру вступу на державну службу України відображено на рис. 13.1.



Рис. 13.1. Процедура вступу на державну службу України

Згідно зі ст. 19 Закону України "Про державну службу" службові відносини особи (коли вона набуває комплексу прав і обов'язків), яка вступає на державну службу вперше, розпочинаються з дня складання присяги, а в разі наступного призначення на посаду державної служби - з дня такого призначення.

## 13.2. Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби

Конкурс на посаду є об'єктивною оцінкою знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців; змаганням, яке дає змогу виявити найбільш гідних із його учасників; процедурою, однією з організаційно-правових форм зайняття вакантної посади в органі державної влади України.

### Визначення

**Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби** - процедура, що проводиться з метою оцінки відповідності рівня професійної компетентності кандидатів вимогам профілю професійної компетентності посади та є організаційно-правовою формою заміщення посад державної служби.

Конкурс на зайняття вакантних посад в організації у вітчизняній літературі визначають як відбір претендентів на заміщення вакантних посад та поділяють на відкритий і закритий. Вид конкурсного відбору залежить від джерел залучення персоналу (внутрішні і зовнішні). Особливістю Закону України "Про державну службу" є те, що у ньому гл. 2 присвячена особливостям конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців. Регулювання порядку проведення зазначеного конкурсу здійснюється Наказом Нацдержслужби України від 5 березня 2012 р. № 43 "Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби".

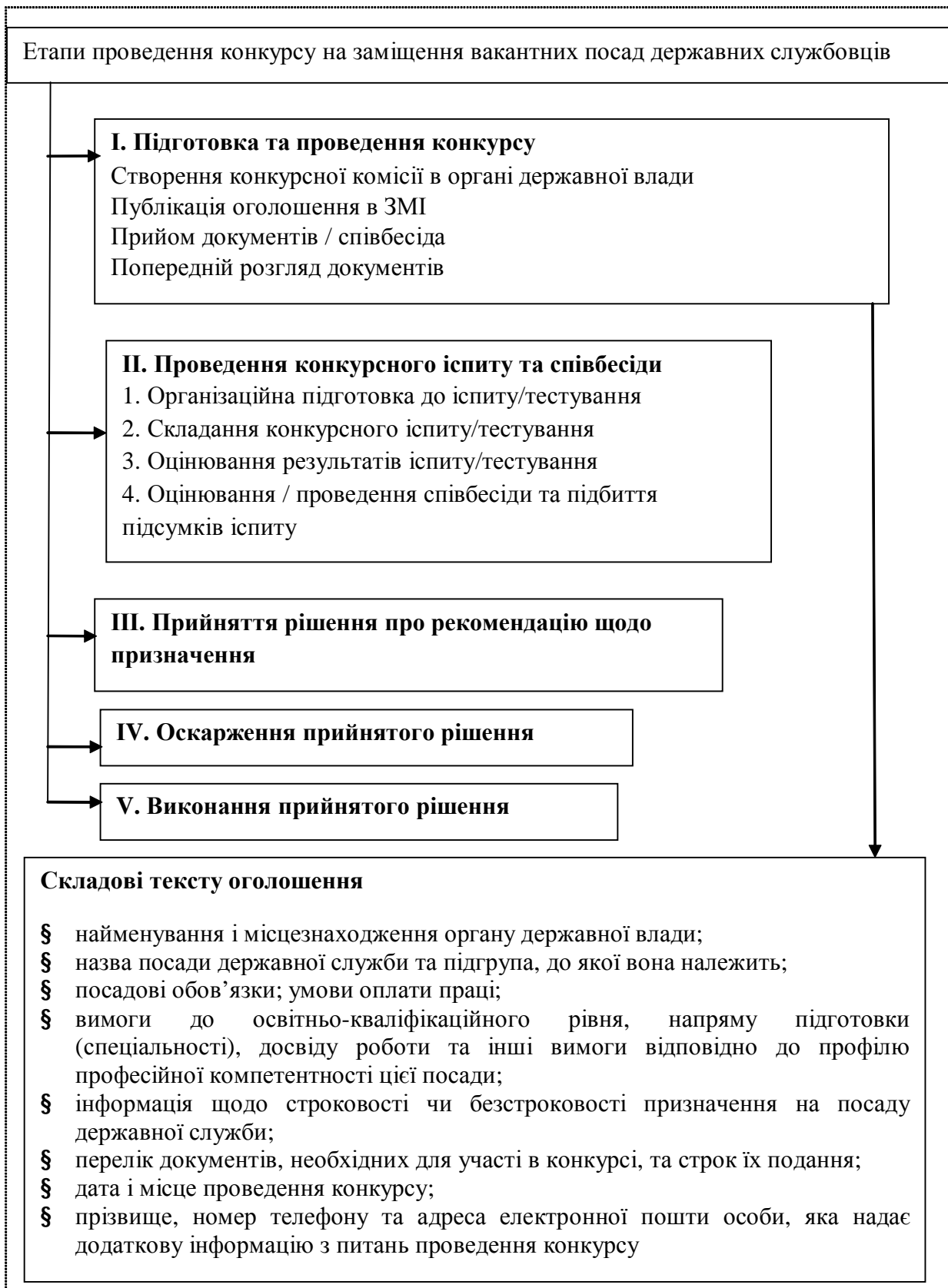
У гл. 2 Закону України "Про державну службу" вказується, що конкурс на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV і V (далі - конкурс) проводить утворена керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті *конкурсна комісія* у складі не менше від п'яти осіб. У вказаних нормативних документах визначено, що рішення конкурсної комісії вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість від її складу. Конкурс передбачає *складання іспиту* перед конкурсною комісією особою, яка претендує на зайняття посади державної служби, та проведення співбесіди. До участі в конкурсі на заміщення вакантних посад державної служби *не допускаються особи*, які: досягли граничного віку перебування на державній службі; за рішенням суду визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена; мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законодавством порядку; відповідно до вироку суду позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; піддавалися адміністративному стягненню за корупційне правопорушення протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; мають громадянство іншої держави; після призначення на посаду будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Особи, які подали необхідні документи до державного органу для участі в конкурсі, вважаються кандидатами на зайняття вакантної посади державного службовця. Конкурс проводиться поетапно. Етапи проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців відображено на рис. 13.2.

Державний службовець, який працює в органі державної влади або його апараті, де проводиться конкурс на заміщення вакантних посад, і бажає взяти в ньому участь, подає заяву про участь у конкурсі. У такому разі документи, які необхідно подати особам до конкурсної комісії, державними службовцями не подаються, оскільки всі ці документи є у відповідних відділах кадрів органів державної влади, куди вони їх подавали, вступаючи на державну службу.

Наказ Нацдержслужби № 43 від 5 березня 2012 р. визначає для осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, *перелік документів*, що подаються до конкурсної комісії державного органу, в якому проводиться конкурс: заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на обробку персональних даних відповідно до Закону України "Про захист персональних даних"; письмову згоду на проведення спеціальної перевірки за формою, визначеною Порядком організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженим Указом Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012; копію документа про вищу освіту; особову картку (форма П-2ДС) установленого зразка та одну фотографію розміром 3 x 4 см; декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, встановленою Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції"; копію трудової книжки.





*Рис. 13.2. Етапи проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців України*

Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, має право додати до заяви про участь у конкурсі інші документи, які, як вона вважає, зможуть їй забезпечити перевагу для перемоги в конкурсі (знання іноземних мов, наявність наукового ступеня, звання тощо). Алгоритм проведення конкурсу наведено на рис. 13.3.

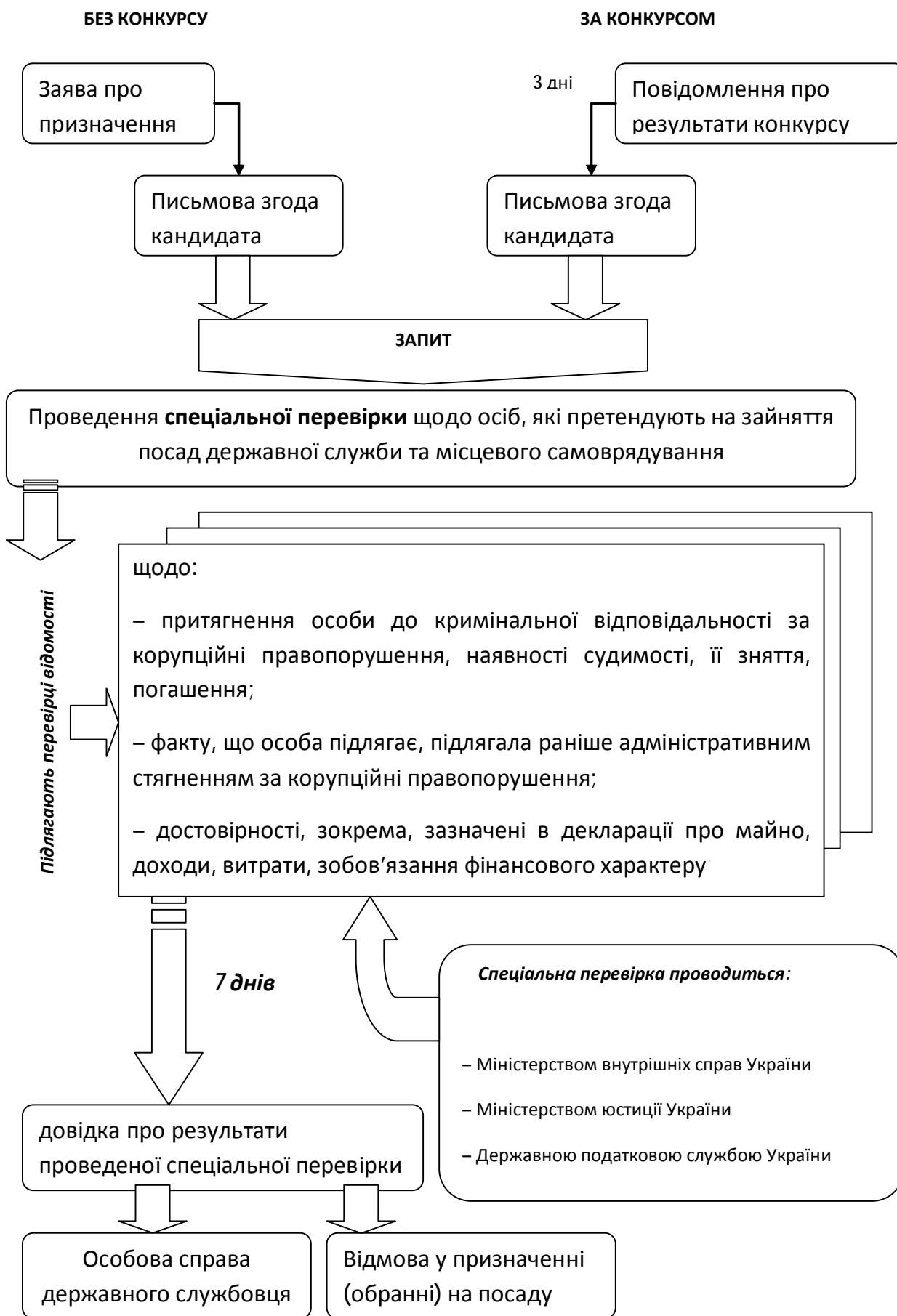


Рис. 13.3. Алгоритм проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад державної служби

Спеціальна перевірка, організація якої, як правило, покладається на керівника (заступника керівника) державного органу, проводиться відповідно до Указу Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 у п'ятнадцятиденний строк за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади. Якщо особа не дає згоди на проведення спеціальної перевірки щодо неї та поданих нею відомостей для участі в конкурсі, то питання про її призначення на посаду в подальшому не розглядається.

Згідно з чинним законодавством у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання претендентом на посаду неправдивих відомостей про себе посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту в призначенні (обранні) на посаду, а також протягом трьох робочих днів повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи для реагування в установленому законом порядку, крім випадків, визначених законом.

Відповідний орган державної влади чи орган місцевого самоврядування не пізніше наступного робочого дня після одержання згоди кандидата надсилає до зазначених вище органів або їх територіальних підрозділів *запит*, підготовлений кадровою службою (іншим підрозділом) цього органу. Згідно з Указом Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 запит підписується керівником відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, а в разі його відсутності - особою, яка виконує його обов'язки, або заступником керівника цього органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків.

Інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційною, якщо вона не містить відомостей, що становлять державну таємницю. Після проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття вакантних посад в органі державної влади, та поданих ними особисто відомостей кандидати складають іспит/тестування та проходять співбесіду перед конкурсною комісією. Для складання іспитів (тестування) в державному органі керівником державної служби відповідного органу один раз на два роки затверджується програма іспиту (тестування). Програма іспиту передбачає тестові завдання на знання законодавства про державну службу, засад запобігання та протидії корупції і законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу, інші знання, вміння тощо.

Іспит проводиться конкурсною комісією державного органу з метою об'єктивної оцінки знань кандидатів на посади державної служби у письмовій формі та державною мовою за тестовими завданнями, які пропонуються кандидату за його вибором, але не менше ніж 10 питань. Кожен кандидат на його вимогу може ознайомитися з результатами іспиту.

Наступним етапом конкурсної відбору є проведення співбесіди та відбір кандидатів конкурсною комісією із залученням керівників відповідних структурних підрозділів в усній формі. Метою проведення співбесіди є виявлення відповідності профілів професійної компетентності кандидата посаді державної служби, на яку він претендує.

Згідно з п. 2 ст. 23 Закону України "Про державну службу" № 4050-VI від 17 листопада 2011 р. рішення конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується присутніми на її засіданні членами комісії не пізніше трьох робочих днів після його проведення і зберігається в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, в яких проводився конкурс, протягом п'яти років, а після закінчення зазначеного строку передається на зберігання до архіву. Інформація про переможця конкурсу оприлюднюється не пізніше трьох робочих днів після підписання протоколу засідання конкурсної комісії відповідно до Типового порядку проведення конкурсу. У рішенні конкурсної комісії, що подається керівнику державної служби, вказуються пропозиції щодо призначення переможця конкурсу на конкретну посаду державної служби. Остаточне рішення про призначення на посаду державної служби приймається керівником державної служби за результатами конкурсу та після проведення спеціальної перевірки.

### **13.3. Призначення на посаду державної служби**

Призначення на посаду в органі державної влади є завершальною процедурою, якою повинен закінчуватися процес вступу на державну службу. Призначення на посаду в органі державної влади у науковій літературі визначають як: юридичний акт компетентного державного органу або посадової особи (наказ чи розпорядження), що встановлює момент офіційного доз-

волу на здійснення певним суб'єктом відповідно до визначеної посади функцій, обов'язків і прав; офіційний документ на право заміщення якоїсь посади, на зарахування куди-небудь.

#### **Визначення**

**Призначення на посаду** в органі державної влади - юридична фіксація вступу громадянина на державну службу і зарахування його на відповідну посаду, що здійснюється за допомогою адміністративного акта суб'єкта призначення.

Правовою основою призначення на посади є Закон "Про державну службу", Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 298 "Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України" та Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 "Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування".

Правовою формою призначення є процедура вручення державному службовцю адміністративного акта про призначення. Особи, яким не виповнилось 18 років, та особи, які досягли пенсійного віку, не можуть бути призначеними на посаду в органі державної влади та їх апараті.

Особливістю провадження щодо призначення на посаду державної служби є те, що воно здійснюється відповідно до певної групи осіб. Так, згідно зі ст. 25 Закону України "Про державну службу" рішення про призначення приймається (рис. 13.4):

1) на посаду державної служби групи I - суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України в порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України. Згідно із загальними положеннями Закону України "Про державну службу" суб'єктом призначення є державний орган або орган влади Автономної Республіки Крим чи посадова особа, уповноважені відповідно до законодавства призначати на посади державної служби та звільняти з цих посад;

2) на посаду державної служби груп II, III, IV і V - керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті за результатами конкурсу не пізніше ніж 30 календарних днів після оприлюднення інформації про його переможця на підставі протоколу засідання конкурсної комісії, якщо інше не передбачено законом.

Якщо проводиться спеціальна перевірка щодо кандидатів на посади в органах державної влади, то призначення цих осіб можливе лише після її завершення і тільки після позитивного рішення щодо осіб і поданих ними відомостей, які перевірялися відповідно до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції".



**Рис. 13.4. Порядок призначення на посаду державної служби**

При прийнятті на державну службу може проводитися випробування на посади державної служби груп II, III, IV і V за пропозицією конкурсної комісії, про що зазначається у відповідному протоколі її засідання.

**Визначення**

**Випробування при призначенні на посаду в органі державної влади** - підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби; перевірка відповідності працівника роботі, яку він має виконувати за трудовим договором.

Випробування при прийнятті на роботу регулюється ст. 26-28 Кодексу законів про працю України.

Закон України "Про державну службу" встановлює терміни випробування при прийнятті на державну службу від 60 до 120 календарних днів. Якщо працівник у період випробування був відсутній на роботі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або з інших поважних причин, строк випробування може бути продовжено на відповідну кількість днів, протягом яких він був відсутній. Поважними причинами відсутності державного службовця у період випробування на робочому місці є перебування в додатковій відпустці у зв'язку з навчанням, а також інші поважні причини.

Присвоєння рангів державним службовцям відбувається з урахуванням результатів пройденого випробування, тобто після закінчення вказаного терміну. Відповідно до ст. 26 Закону України "Про державну службу" суб'єкт призначення під час проходження випробувального терміну працівника в органі державної влади та при встановленні його невідповідності займаній посаді може (має право) звільнити державного службовця з посади державної служби до закінчення строку випробування. У такому разі суб'єкт призначення попереджає державного службовця про звільнення в письмовій формі не пізніше ніж за 7 календарних днів із зазначенням підстав визнання його таким, що не пройшов випробування.

Якщо строк випробування закінчився, а державний службовець продовжує працювати та його не ознайомлено з наказом про його звільнення з посади державної служби, то він вважається таким, що витримав випробування, і наступне розірвання трудового договору допускається лише на загальних підставах.

Громадяни України, які вперше вступають на державну службу, повинні скласти присягу встановленого зразка. Служба персоналу в державному органі влади або їх апараті у день призначення особи на посаду державної служби зобов'язана організувати складання присяги державним службовцем.

**Визначення**

**Складання присяги** - процедура, завдяки якій відібраний кандидат стає державним службовцем із усвідомленням відповідальності за вірність служіння українському народу.

Складаючи присягу, службовець повинен психологічно налаштуватися на захист прав та інтересів громадян і служіння народові держави. Зміст присяги і її складання відіграють важливу роль у професійному житті службовця. Згідно із ст. 18 Закону України "Про державну службу" особа, призначена на посаду державної служби вперше, виголошує присягу в присутності державних службовців самостійного структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби персоналу відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату та керівника державної служби в цьому органі або апараті чи уповноваженої ним особи в урочистій обстановці у приміщенні, де встановлено Державний Герб України і Державний Прапор України, символіку органів державної влади.

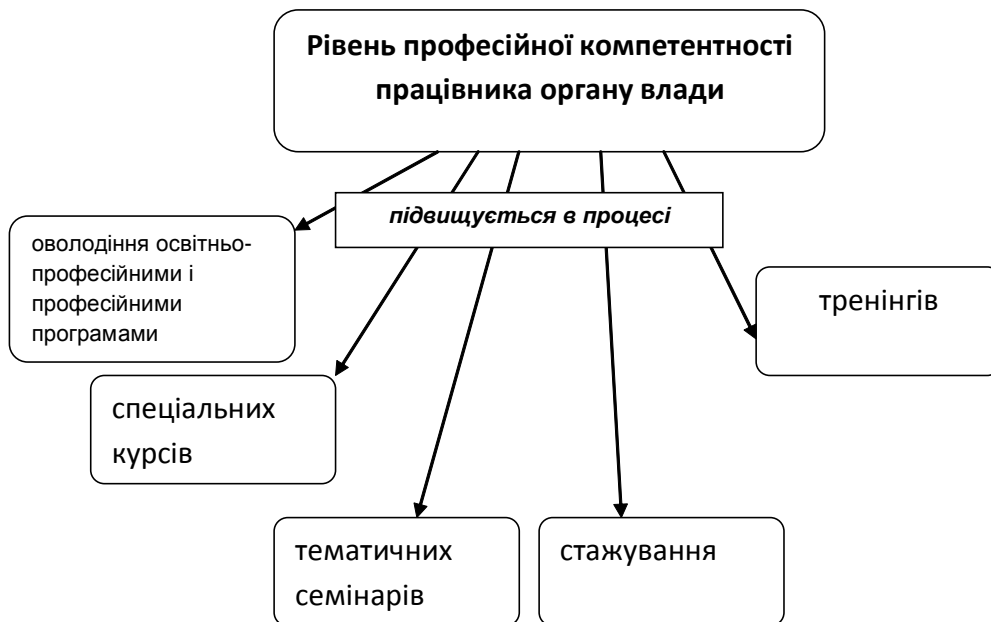
Працівник зачитує присягу та скріплює її текст своїм підписом із зазначенням дати її складання. Підписаний текст присяги зберігається у службах персоналу за місцем роботи в особовій справі державного службовця.

Про складання присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця. У разі відмови особи від складання присяги державного службовця вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, а акт про її призначення на посаду державної служби у зв'язку з цим скасовується суб'єктом призначення.

Присяга є, умовно кажучи, основою виконання обов'язку на державній службі. Присяга державних службовців передбачає покладення на них обов'язків не лише суто юридичного (суворо додержуватись Конституції і законів України тощо), а й морального (з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої службові обов'язки). Внесення моральних обов'язків до змісту присяги надає їм юридичного значення. Порушення встановлених обов'язків є порушенням присяги і причиною припинення державної служби.

**Визначення**      **Рівень професійної компетентності** державного службовця - характеристика, що визначається його освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи і рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками.

Відповідно до Закону України "Про державну службу" підвищення рівня професійної компетентності проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби та за такими напрямками професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством (рис. 13.5).



*Рис. 13.5. Напрями підвищення рівня професійної компетентності працівника органу влади*

До загальнонаціональної системи навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування належать відповідно Національна академія державного управління при Президенті України (далі - Національна академія) та її регіональні інститути, галузеві інститути підвищення кваліфікації та центри перепідготовки та підвищення кваліфікації. У 1996 р. було розпочато підготовку магістрів за спеціальністю "Державна служба" у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації. До мережі закладів системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України (за спеціальностями "Державна служба", "Державне управління", "Публічне адміністрування" тощо) належать вищі навчальні заклади, відібрані на конкурсній основі відповідно до встановленого законодавством порядку та на підставі ліцензії на право надання освітніх послуг. Згідно зі ст. 30 Закону України "Про державну службу" головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань "державне управління" є Національна академія. У її складі створено регіональні інститути державного управління (Дніпропетровський, Львівський, Одеський, Харківський).

Відповідно до Закону України "Про державну службу" керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті у межах витрат, передбачених на їх утримання, забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (підвищення кваліфікації), яке проводиться в разі потреби, але не рідше від одного разу на три роки. З метою підвищення рівня професійної компетентності може проводитися стажування державного службовця на іншій посаді державної служби з відривом від служби в тому самому або іншому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

**Визначення**

**Стажування** (фр. stage, первісно - період формування, від пізньолат. stagium - перебування) є однією із форм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що передбачає набуття особою практичного досвіду виконання завдань та обов'язків державної служби.

Стажування в державних органах влади регулюється наказом Національного агентства України з питань державної служби (далі - Нацдержслужба України) від 3 квітня 2012 р. № 61 "Про затвердження порядку стажування державних службовців". Термін дії стажування від одного до шести місяців. Стажування можуть проходити як працівники, які вперше вступають на державну службу, так і державні службовці, які хочуть підвищити рівень своєї компетентності на іншій ділянці роботи в органі державної влади. Згідно з рішенням керівника та в разі відмінної оцінки за результатами проходження стажування державний службовець може бути переведений на вищу вакантну посаду державної служби тієї самої або вищої групи посад державної служби в тому самому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті за його письмовою заявою. Результати стажування можуть враховуватися під час проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, а також оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

Важливим елементом державної служби як юридичного інституту є посада. Вона є його першоелементом, "цеглинкою" органу державної влади. Це поняття означає частину державної влади, делегованої тій особі, яка обіймає цю посаду. Державний службовець, вступаючи на посаду державної служби, яка заміщується в установленому порядку, стає її штатним працівником із відповідним рангом та підгрупою, до якої цей ранг належить.

Посада державної служби визначає місце і роль працівника в органі державної влади у вирішенні завдань, що стоять перед цим органом, і висуває до цього працівника певні вимоги.

**Визначення**

**Посада державної служби** - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень. Посада окреслює коло повноважень працівника та його службовий статус.

Система посад будується за ієрархічним принципом. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенцій на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу. Залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків виділяють п'ять груп посад службовців (табл. 13.1).

Щоразу під час формування штатного розпису відповідно до характеру та обсягу посадових обов'язків, зокрема виконання керівних функцій, а також масштабу юрисдикції органу державної влади здійснюється зарахування посад до відповідних груп і підгруп. У межах однієї групи виділяють чотири підгрупи (табл. 13.2).

## Класифікація груп посад державної служби

№ з/п	Група	Перелік посад
1	група I	посади керівника, заступників керівника державного органу, членів державного колегіального органу, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації
2	група II	посади керівників, заступників керівників самостійних структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату
3	група III	посади керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату
4	група IV	посади в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачають здійснення керівних функцій
5	група V	посади в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів

Таблиця 13.2

## Класифікація підгруп посад державної служби

№ з/п	Підгрупа	До якої належать посади державної служби
1	I-1 II-1 III-1 IV-1 V-1	в Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Центральній виборчій комісії, Рахунковій палаті, Вищій раді юстиції, посади представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посади державної служби в секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також посади державної служби в Національному інституті стратегічних досліджень та Державному управлінні справами, визначені законодавством
2	I-2 II-2 III-2 IV-2 V-2	у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апараті, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах, створених Президентом України (крім зазначених в абзаці другому цієї частини), Національному банку України, а також посади державної служби в Національній академії державного управління при Президенті України та Інституті законодавства Верховної Ради України, визначені законодавством
3	I-3 II-3 III-3 IV-3 V-3	в органі влади Автономної Республіки Крим та його апараті, державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, та його апараті
4	I-4 II-4 III-4 V-4	у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, та їх апараті

Під час призначення особи на посаду державної служби в органі державної влади їй одночасно присвоюється ранг державного службовця. Ранг є певним зв'язком між державним службовцем і державою протягом його усієї професійної діяльності. На відміну від підгруп, у яких чітко визначаються посади залежно від рівня державного органу, ранги присвоюються державним службовцям суб'єктом призначення одночасно з призначенням на посаду державної служби в індивідуальному порядку відповідно до займаної посади в органі державної влади.



ди, рівня професійної компетентності та результатів роботи. Особам, які вперше вступили на державну службу, переважно присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної підгрупи посад державної служби. Якщо державному службовцю при призначенні на посаду конкурсна комісія визначила випробувальний термін, то ранг державного службовця йому призначається після закінчення строку його дії в разі позитивного проходження випробування.

**Визначення**

**Ранг** - ступінь, розрізнення, показник рівня значущості посадової (службової) особи, чин, звання, розряд, категорія, клас тощо; спеціальне звання, яке дає право його власнику - державному службовцю, займати одну з посад певної низки відповідних посад.

Закон України "Про державну службу" передбачає встановлення рангів та їх кількість у межах відповідної підгрупи посад державної служби, згідно з яким установлюється дев'ять рангів державних службовців, а саме: державним службовцям, які займають посади державної служби певної підгрупи, присвоюються такі ранги (рис. 13.6): I-1 - 1-й ранг; I-2, II-1 - 1-, 2-й ранги; I-3 - 1-, 2-, 3-й ранги; I-4, II-2, III-1 - 2-, 3-, 4-й ранги; II-3, III-2, IV-1 - 3-, 4-, 5-й ранги; II-4, III-3, IV-2, V-1 - 4-, 5-, 6-й ранги; III-4, IV-3, V-2 - 5-, 6-, 7-й ранги; V-3 - 6-, 7-, 8-й ранги; V-4 - 7-, 8-, 9-й ранги.

Порядок присвоєння рангів державним службовцям та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначається Кабінетом Міністрів України.

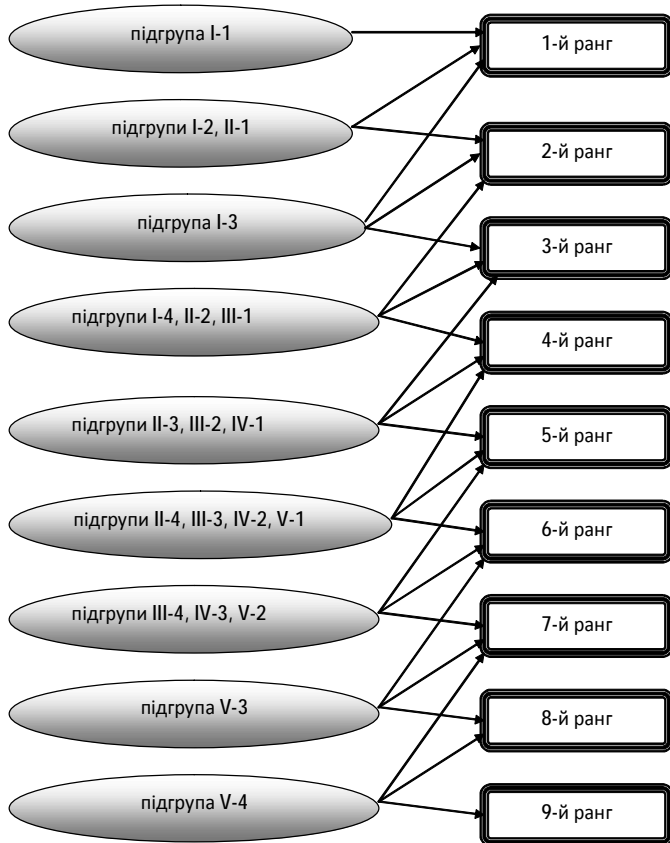
Для того щоб державному службовцю було присвоєно черговий ранг у межах відповідної підгрупи посад державної служби, йому необхідно ефективно та професійно пропрацювати на посаді, яку він обіймає, 2 роки, враховуючи при цьому результати оцінювання його професійної діяльності. Ефективність результатів службової діяльності визначається шляхом щорічного оцінювання професійної діяльності державних службовців II, III, IV, V груп державної служби, що здійснюється безпосереднім керівником державного службовця.

У випадку, коли при настанні терміну присвоєння чергового рангу державний службовець за певних обставин не проходив оцінювання результатів своєї службової діяльності в цьому державному органі, враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності з попереднього місця роботи, яка надається на запит служби персоналу.

У разі призначення на посаду державної служби підгрупи, якій відповідає нижчий ранг, за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг. Перший ранг державного службовця присвоює Президент України.

Особливостями правового регулювання відповідно до ст. 27 Закону України "Про державну службу" є можливість *дострокового присвоєння чергового рангу державному службовцю* у межах відповідної підгрупи посад за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних професійних завдань. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через рік після присвоєння попереднього рангу.

Затримка у присвоєнні чергового рангу державного службовця може бути одним із видів дисциплінарної відповідальності. З дня присвоєння державному службовцю рангу встановлюється *надбавка за ранг* у співвідношенні до мінімальної заробітної плати залежно від присвоєного рангу.



**Рис. 13.6. Співвідношення між підгрупами та рангами державних службовців в Україні**

### 13.4. Проходження державної служби. Оцінка якості роботи державних службовців

Швидке успішне просування у службовій, науковій та іншій сфері діяльності; підвищення соціального статусу, досягнення популярності, успіху, слави; суб'єктивна оцінка працівником свого професійного шляху, що безпосередньо пов'язується з його професійним розвитком та є постійним, безперервним підвищенням професіоналізму та не тільки по вертикалі, а й по горизонталі, є життєвою траєкторією розвитку державного службовця.

Просування по службі державного службовця означає посадове зростання на державній службі. Закон України "Про державну службу" регламентує особливості просування державного службовця по службі в органах державної влади, що здійснюється шляхом: зайняття вищої посади у порядку переведення; присвоєння йому наступного рангу державного службовця.

Просування по службі державного службовця можливе також шляхом його переведення за рішенням керівника державної служби в органі державної влади та їх апараті на вищу вакантну посаду державної служби тієї самої або вищої групи посад у тому самому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті за його письмовою заявою.

#### **Визначення**

**Просування по службі** - розвиток державного службовця в органах державної влади шляхом зайняття вищої посади державної служби в порядку переведення та/або присвоєння йому наступного рангу державного службовця.

Послідовний рух державного службовця за кар'єрою повинен визначатися особистими якостями, досвідом роботи, рівнем професійної компетентності тощо. Просування по службі за наявності вакантної посади в органі державної влади, володіння державною мовою та відповідного рівня професійної компетентності у претендентів не повинно залежати від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання державних службовців.

Вимагати просування по службі без вагомих підстав державний службовець не має права, оскільки призначення на посаду належить до компетенції суб'єкта призначення. Прямих заборон на просування по службі в законодавстві не передбачено, проте виходячи з окремих правових положень можна стверджувати, що державний службовець не має права на просування по службі: під час випробування при заміщенні державної посади; в період дисциплінарного стягнення, порушення кримінальної справи або проведення службового розслідування; у рамках граничного віку для перебування на державній службі.

Оцінювання та самооцінювання своєї службової діяльності державний службовець здійснює постійно. Оцінювання - це порівняння об'єкта пізнання із тим, чого вимагає стандарт (еталон).

#### **Визначення**

**Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця** має на меті здійснення контролю за якістю виконання посадових обов'язків, визначення рівня результативності та ефективності служби, а також планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, стимулювання їх результативної діяльності.

Об'єктом оцінювання виступає державний службовець із початковим рівнем професійної компетентності. Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця здійснюється його безпосереднім керівником щороку в листопаді шляхом співвіднесення результатів діяльності працівника із встановленими вимогами до рівня його професійної компетентності відповідної посади. У разі відсутності безпосереднього керівника або якщо останній працює на посаді менше ніж півроку оцінювання проводиться його заступником.

Обов'язковими умовами проведення оцінювання результатів діяльності державного службовця є наявність: типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби; посадові обов'язки, викладені в посадових інструкціях щодо описання вимог посади; критеріїв оцінювання, за якими здійснюється оцінка; формальні і неформальні суб'єкти оцінювання; прозорість і доступність установлених процедур і методів оцінки; механізми застосування результатів оцінювання.

Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби. Цей нормативно-правовий акт визначає правові та організаційні засади оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби груп II, III, IV, V. Основою для оцінювання є план діяльності державного службовця на рік, підготовлений на основі плану роботи відповідного структурного підрозділу, який затверджений безпосереднім керівником, та посадової інструкції.

Процес оцінювання державних службовців починається із розпорядчого акта керівника державної служби, який містить перелік осіб, результати службової діяльності яких підлягають оцінюванню. Існують такі підгрупи державної служби, на які не поширюється оцінювання результатів службової діяльності, а саме:

- посади підгрупи I-1 (помічники, радники, уповноважені, представники Президента України, керівники патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України);

- посади підгрупи II-1 (помічники і радники Голови Верховної Ради України, радники Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, помічники і радники Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України);

- посади підгрупи III-1 (працівники патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України);

- посади підгруп IV-1 і V-1 (помічники-консультанти народних депутатів України);

- посади підгруп I-2 (керівники патронатних служб членів Кабінету Міністрів України);

- посади підгруп II-2 (працівники патронатних служб членів Кабінету Міністрів України).

Оцінюванню також не підлягають: жінки, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами; особи, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та у відпустці без збереження заробітної плати по догляду за дитиною до досягнення нею шестирічного віку.

Оцінюванню підлягають результати службової діяльності державного службовця працівників, які на момент оцінювання пропрацювали на займаній посаді не менше ніж півроку, в тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж 6 місяців, якщо їхні посадові обов'язки не змінилися. Якщо державний службовець за певних поважних обставин був відсутній на роботі, то оцінювання може бути проведене без його присутності на підставі поданих ним заяви та заповнених бланків оцінювання до служби персоналу або протягом 10 робочих днів з дня його виходу на роботу.

Розглянемо порядок організації і проведення оцінювання. Служба персоналу за тиждень до проведення оцінювання забезпечує безпосередніх керівників в органі державної влади бланками з оцінювання відповідно до списку осіб, зазначених в акті керівника державної служби, які підлягають оцінюванню, ознайомлює державних службовців з порядком його проведення та надає необхідні роз'яснення.

Виділяють такі *етапи оцінювання* результатів діяльності державного службовця: самооцінювання; оцінювання безпосереднім керівником або суб'єктом призначення; ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання; затвердження результатів оцінювання.

Результати оцінювання, що отримали негативну оцінку, протягом 10 робочих днів з моменту ознайомлення з ними державного службовця можуть бути оскаржені у вигляді скарги/заяви до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби. У разі такого оскарження спеціально уповноважений центральний орган проводить у визначеному законодавством порядку службове розслідування з метою встановлення факту порушення прав особи, наданих цим Законом, або відсутності такого факту і вжиття відповідних заходів у межах повноважень.

Результати оцінювання підписує безпосередній керівник державного службовця та передає йому не пізніше ніж за п'ять робочих днів для ознайомлення під розписку.

Отримання державним службовцем *позитивної оцінки* результатів його службової діяльності є підставою для відзначення відомчими заохочувальними відзнаками, просування по

службі, інших заохочень. Отримання державним службовцем *відмінної оцінки* результатів його службової діяльності є підставою для щорічного преміювання, присвоєння достроково чергового рангу, просування по службі, клопотання про заохочення відзнаками інших органів державної влади та державними нагородами, інших заохочень. Результати оцінювання вносяться службою персоналу органу державної влади в особову картку державного службовця та можуть бути підставами для підвищення по службі.

Службове розслідування завжди має на меті повне, всебічне та об'єктивне з'ясування обставин вчинення правопорушень чи настання події, виявлення причин і умов, що спричинили порушення чи настання негативних наслідків події, а також притягнення до відповідальності винних за вчинене правопорушення та усунення негативних наслідків тощо, контрольної-профілактичних цілі, зняття з державного службовця звинувачень чи підозри. Службове розслідування є стадією дисциплінарного провадження, якщо під час його проведення перевіряється наявність у діях відповідної особи складу дисциплінарного проступку, та має внутрішньовідомчий характер.

Державний службовець, щодо якого проводиться службове розслідування, може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків на час проведення службового розслідування зі збереженням середньої заробітної плати. Таке рішення приймається суб'єктом призначення.

Нормативно-правовим актом, який визначає механізм та підстави проведення службового розслідування стосовно осіб, які займають посади державної служби в органах державної влади, є Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2012 р. № 666 "Про затвердження порядку проведення службового розслідування", відповідно до якої службове розслідування в органі державної влади проводиться створеною у ньому комісією у складі не менше ніж 7 осіб. Службове розслідування не проводиться за анонімними повідомленнями, заявами та скаргами.

#### **Визначення**

**Службове розслідування** - комплекс заходів, які вживаються органами державної влади в межах їх компетенції з метою уточнення причин, встановлення обставин та умов, що призвели до вчинення правопорушення, та ступеня вини осіб, які вчинили таке правопорушення, відповідальність за яке передбачена чинним законодавством України.

Початком службового розслідування вважається прийняття розпорядчого акта посадової особи про проведення цього розслідування, про що державний службовець повідомляється копією цього документа не пізніше ніж на наступний день після його прийняття під розписку. Службове розслідування може проводитися Нацдержслужбою за рішенням голови комісії на підставі скарг певних категорій державних службовців. Тривалість розслідування становить 10-20 робочих днів. Діяльність комісії щодо проведення службового розслідування здійснюється у формі засідань.

*Комісія функціонує* з дотриманням чинного законодавства України, принципів законності, всебічності, об'єктивності, достовірності та доказовості результатів службового розслідування та не повинна втручатися в діяльність державного органу, в якому проводиться службове розслідування.

*Особа, щодо якої проводиться службове розслідування, має право:* ознайомитися з розпорядчим актом; звертатися з обґрунтованим письмовим клопотанням до посадової особи, за рішенням якої утворено комісію, про виведення зі складу комісії осіб, які особисто зацікавлені в результатах такого розслідування; надавати усні та/або письмові пояснення, робити заяви, подавати документи, які мають значення для проведення службового розслідування; звертатися з письмовим клопотанням про опитування інших осіб, яким відомі обставини, що досліджуються під час проведення службового розслідування, а також про залучення до матеріалів службового розслідування додаткових документів, інших носіїв інформації з питань службового розслідування; подавати посадовій особі, за рішенням якої утворено комісію, письмові зауваження щодо проведення службового розслідування, дій або бездіяльності голови та членів комісії; подавати зауваження до висновку; відмовлятися давати будь-які пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї або близьких осіб, які визначено законом; ознайомитися з матеріалами службового розслідування.

Результатом роботи комісії з проведення службового розслідування є висновок. Якщо особа не погоджується з висновком комісії проведеного службового розслідування щодо неї, то вона може це рішення оскаржити в судовому порядку.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців є різновидом юридичної. Дисциплінарну відповідальність державних службовців слід визначити як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни.

Дисциплінарна відповідальність державного службовця регулюється нормами трудового права та деякими нормами Закону України "Про державну службу". Дисциплінарна відповідальність згідно з чинним законодавством України настає за порушення трудової дисципліни й службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, допускатися як свідомо, так і з необережності. Законодавством закріплено такі види дисциплінарної відповідальності: у порядку, встановленому законами України; у порядку, встановленому Кодексом законів про працю України; відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників і службовців; на підставі нормативних документів, чинних у різних сферах державного управління. Дисциплінарна відповідальність державного службовця настає тоді, коли скоюється дисциплінарний проступок.

Дисциплінарній відповідальності незалежно від нормативно-правового акта, на основі якого вона настає, притаманні такі загальні ознаки: підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок; за вчинення дисциплінарного проступку передбачено накладення дисциплінарного стягнення; дисциплінарне стягнення застосовує суб'єкт призначення, якщо інше не передбачено законом; межі повноважень органу, що застосовує дисциплінарне стягнення, встановлено правовими нормами; за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення, яке має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця; державний службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити в судовому порядку.

#### **Визначення**

**Дисциплінарна відповідальність державного службовця** полягає у накладенні на державного службовця дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, тобто протиправних діянь чи бездіяльності, сутність яких полягає в невиконанні або в неналежному виконанні державним службовцем покладених на нього службових обов'язків.

Протиправною є дія або бездіяльність працівника, який порушує вимоги законодавства про працю, локальних актів, наказів або розпоряджень роботодавця, що встановлюють трудові обов'язки працівника.

*Дисциплінарними проступками є:* 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 5) невиконання передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше ніж 3 години підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Рішення про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності приймає керівник державної служби в органі державної влади у межах своїх повноважень. Дисциплінарне стягнення має за мету поновлення порушених державно-службових відносин та уникнення негативних наслідків вчинення правопорушення, виховання службовця в дусі дотримання законності, належного виконання службових повноважень, а також запобігання правопорушенням. У КЗпП України та Законі України "Про державну службу" передбачено такі *види дисциплінарних стягнень*, що накладаються на державних службовців: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службу відповідності; звільнення з посади державної служби.

Згідно з Конституцією України (ст. 33) кожен громадянин має право на працю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава при цьому повинна створювати умови

для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності.

Саме праця є однією із найважливіших сторін дорослого життя громадян України. Трудова діяльність супроводжується формуванням трудового стажу. Трудовий стаж визначають як загальну тривалість трудової та іншої суспільної діяльності, із якою законодавство України пов'язує певні правові наслідки та виникнення юридичних фактів, що включає час роботи і час відпочинку та відповідно оплачується в установленій формі.

Трудовий стаж, що відіграє важливу роль при вирішенні різних питань у трудовому праві та у праві соціального забезпечення, буває таких видів: загальний, безперервний та спеціальний.

Загальний трудовий стаж - це сумарна тривалість трудової та іншої суспільно корисної діяльності незалежно від перерв. Вислуга років - це особливий вид спеціального стажу окремих груп працівників, який передбачає пільгове пенсійне забезпечення у зв'язку з утратою професійної працездатності й виходом на пенсію до настання віку, який дає право на пенсію за віком.

#### **Визначення**

**Стаж державної служби** - загальна тривалість служби державного службовця в органах державної влади (або в їх апаратах), інших органах, на яких поширюється дія Закону України "Про державну службу", перелік роботи на посадах яких може бути зараховано до стажу державної служби.

Періоди трудової діяльності на державній службі зараховуються до стажу державної служби незалежно від того, на якій посаді державної служби працювала особа та яку підгрупу посад і ранг було їй присвоєно. Законом України "Про державну службу" № 4050-VI від 17 листопада 2011 р. установлюється пряма залежність між стажем державної служби та правом державного службовця на встановлення надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки, вихідної допомоги та виплати одноразової грошової допомоги, призначення пенсії.

Надбавка за вислугу років виплачувалася державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби в певних розмірах.

У Законі України "Про державну службу" наведено перелік посад, роботу на яких може бути зараховано до стажу державної служби (рис. 13.7).

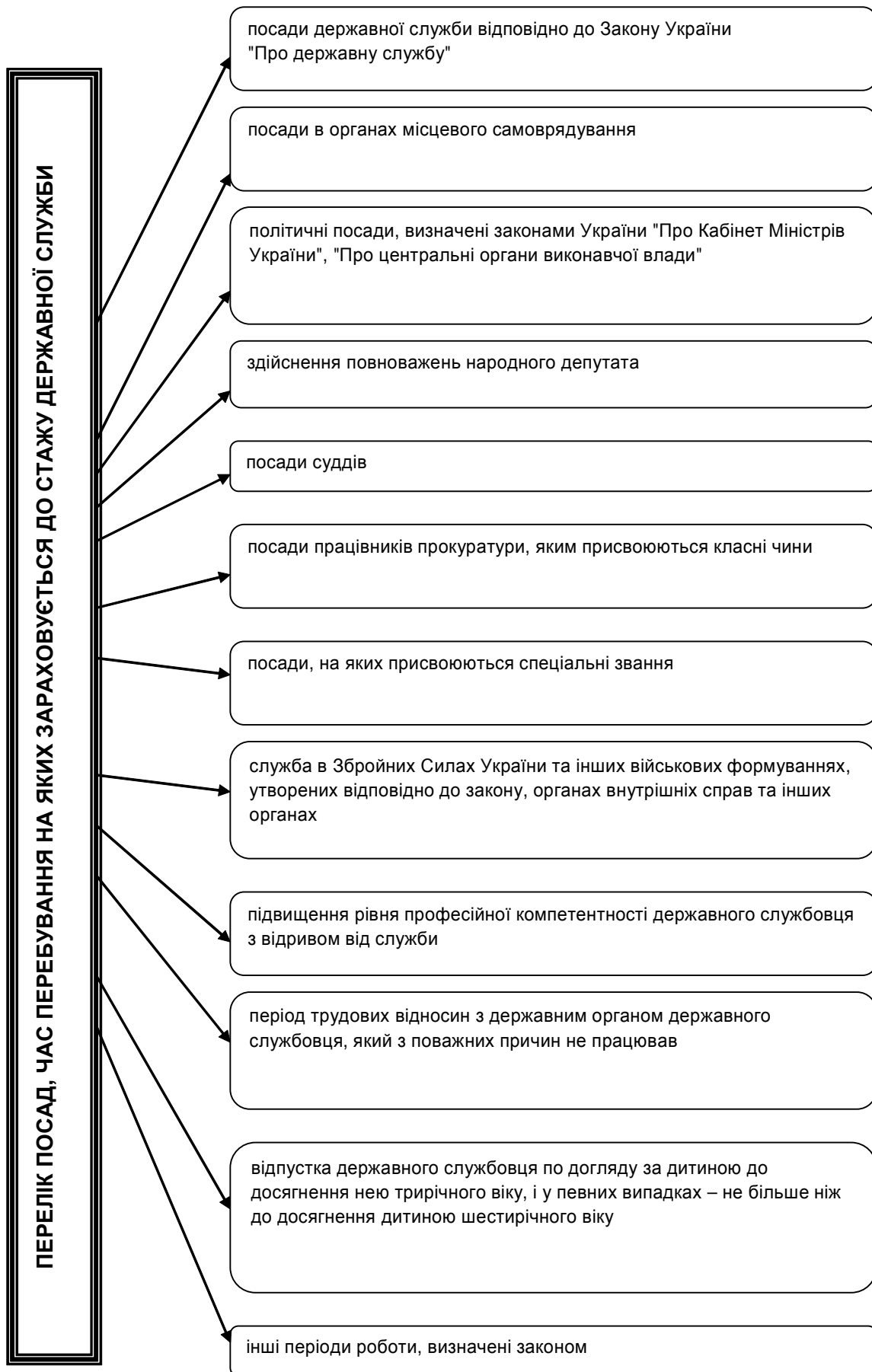
Порядок обчислення стажу державної служби також регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 559 "Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби".

Документом, яким можна визначити стаж державної служби, є трудова книжка, а також інші документи, які відповідно до чинного законодавства підтверджують стаж роботи. Стаж роботи на державній службі обчислює створена в кожному органі державної влади служба персоналу на підставі трудової книжки та інших документів, які відповідно до законодавства підтверджують цей стаж. Скарги, пов'язані з обчисленням стажу роботи державних службовців, розглядаються згідно із законодавством.

### **13.5. Припинення державної служби**

Закінчення дії трудових правовідносин за ініціативою однієї зі сторін, яке оформляється наказом (розпорядженням) державного органу, є припиненням державно-службових відносин. Припинення трудових правовідносин з державними службовцями має деякі особливості. Державна служба України не передбачає особливих гарантій довічної зайнятості, а її припинення можливе у зв'язку з *відставкою чи звільненням*. Регулювання цих трудових відносин, тобто їх розірвання, визначається кодексом законів про працю, Законом України "Про державну службу" та іншими організаційно-правовими документами для певної групи, підгрупи посад державної служби. Такий вид припинення службових відносин в органі державної влади, як *звільнення*, можливий за ініціативою як державного службовця, так і суб'єкта призначення.

Державно-правові відносини припиняються з моменту видання адміністративного акта про звільнення державного службовця з посади чи про його відставку. Звичайно, що рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем у суді.



*Рис. 13.7. Перелік посад, час перебування на яких зараховується до стажу державної служби*

## Визначення

**Припинення державної служби** - закінчення дії трудових правовідносин за ініціативною державного службовця або суб'єкта призначення чи у зв'язку із обставинами, що склалися, незалежно від волі сторін, що оформляється відповідним документом (наказом/розпорядженням) органу державної влади.

Узагальнення основних підстав припинення державної служби, що містяться в Кодексі законів про працю України та в Законі України "Про державну службу" № 4050-VI від 17 листопада 2011 р. (зокрема, в гл. 5 ст. 37), дає змогу виокремити дві їх групи: загальні підстави і підстави згідно із Законом України "Про державну службу" (рис. 13.8).

Після досягнення державним службовцем граничного віку суб'єкт призначення має підстави звільнити його з державної служби та привітати з виходом на пенсію. Особливістю Закону України "Про державну службу" є те, що суб'єктом призначення може бути прийнято рішення про продовження проходження державної служби державним службовцем, який займає посади підгруп I-1, I-2, I-3, I-4, після досягнення ним шістдесятип'ятирічного віку за його згодою у зв'язку з потребами служби.

У цьому нормативному документі виділені найбільш поширені випадки припинення державної служби: втрата державним службовцем права на державну службу або його обмеження; закінчення строку призначення на посаду державної служби.

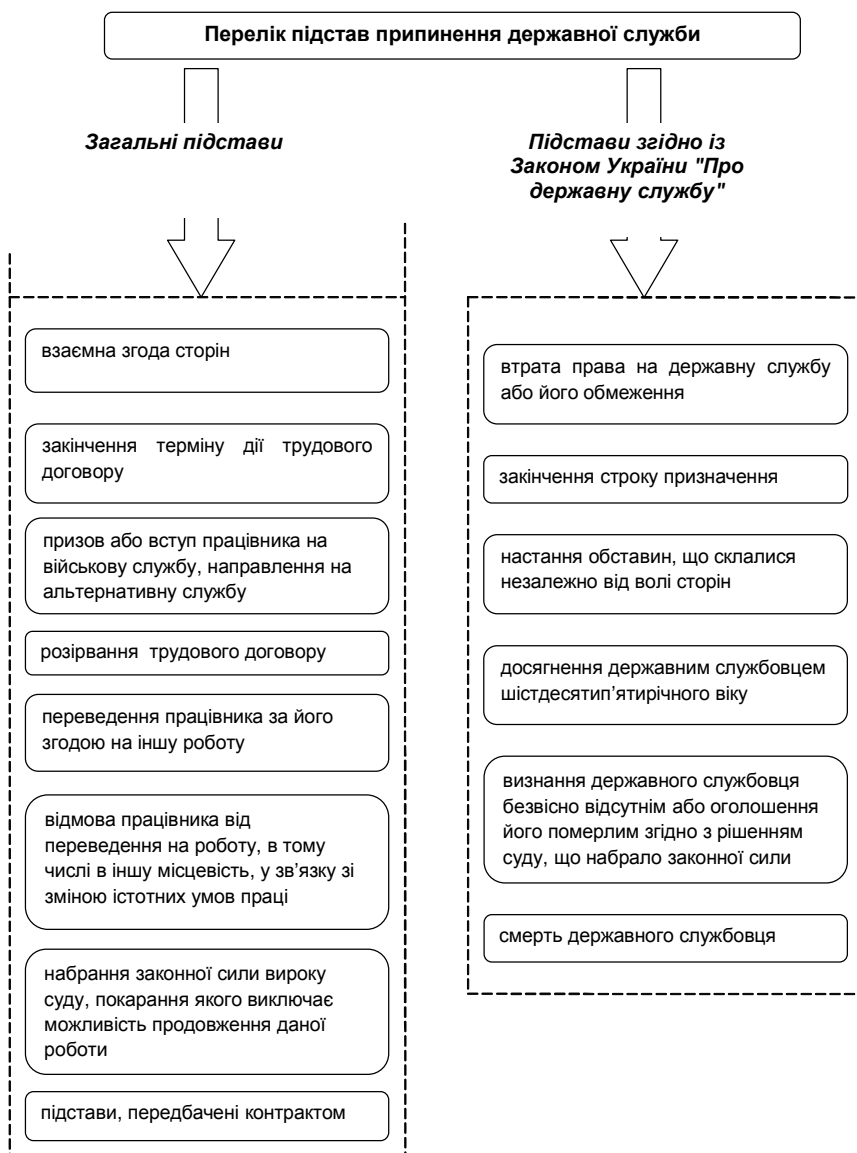


Рис. 13.8. Законодавчі підстави для припинення державної служби

Підставами для припинення державної служби у зв'язку з втратою права на державну службу є: припинення громадянства України; набуття громадянства іншої держави; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції"; набрання законної сили обвинувального вироку суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; наявність відносин безпосередньої підпорядкованості близьких осіб.

Припинення державної служби у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду в органі державної влади характеризується тим, що розірвання трудових відносин у цьому разі відбувається в останній день дії цього призначення.



Дострокове припинення повноважень особи на виборній посаді, припинення повноважень посадової особи на посаді, звільнення, що здійснюється за рішенням Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, звільнення військової посадової особи з військової служби у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, а також відсторонення такої особи від виконання службових повноважень здійснюються з урахуванням особливостей, визначених Конституцією і законами України.

Порядок і процедура припинення державної служби. Припинення державної служби передбачає звільнення державного службовця з державної служби без передбачення жодних соціальних гарантій, крім випадку, коли державний службовець досяг граничного віку перебування на державній службі і виходить на пенсію. Процедура припинення державної служби характеризується оформленням відповідного акта суб'єктом призначення про звільнення державного службовця з посади державної служби, у якому зазначаються підстава припинення державної служби та дата звільнення (рис. 13.9). А в разі смерті державного службовця суб'єктом призначення видається акт про припинення державної служби з дня смерті.

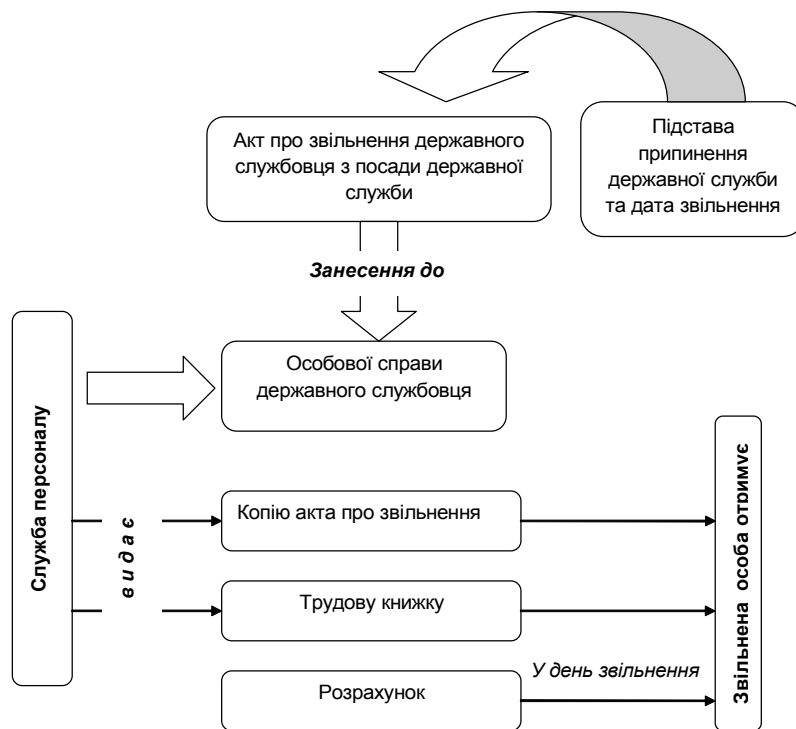


Рис. 13.9. Алгоритм припинення державної служби

Процедура припинення державної служби державним службовцем супроводжується передачею справ та майна, що регулюється ст. 44 Закону України "Про державну службу".

Державний службовець може бути звільнений з посади державної служби на підставі його незгоди з проходженням державної служби у разі зміни її істотних умов, про що його має бути письмово повідомлено суб'єктом призначення. *Змінами істотних умов служби* вважаються зміни: належності посади державної служби до іншої групи посад; посадових обов'язків; вимог до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки (спеціальності) та/або досвіду роботи; умов оплати праці або соціально-побутового забезпечення; режиму служби, встановлен-

ня або скасування неповного робочого часу; місця розташування державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату.

Припинення державної служби можливе: за ініціативою державного службовця; за ініціативою суб'єкта призначення; у зв'язку із обставинами, що склалися незалежно від волі сторін.

Таким чином, службова кар'єра державного службовця має формуватися на основі: відкритого та прозорого конкурсного відбору з відповідністю кандидатів вимогам посади в органі державної влади; взаємозв'язку між обов'язками й завданнями державних службовців та оплатою їх праці; систематичного підвищення рівня професійної компетентності держслужбовців та рівня і значення державно-службової діяльності; об'єктивного оцінювання результатів діяльності державних службовців та можливості просування по службі за результатами професійної діяльності; формування довіри до державної служби серед громадськості тощо.

### Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 13

1. Перерахуйте існуючі в нормативно-правових документах обмеження щодо вступу на державну службу в Україні.

2. Які основні вимоги висуваються до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби?
3. Поясніть, на які групи посад вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення на посаду за результатами конкурсного відбору, а на які підгрупи посад державної служби призначення здійснюються без обов'язкового проведення конкурсу.
4. Розмежуйте зміст понять "вступ", "призначення", "прийняття" на державну службу та "просування" по службі.
5. Обґрунтуйте доцільність та дієвість проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, в тому числі щодо відомостей, поданих ними особисто.
6. Які стадії (етапи) проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби в Україні? Охарактеризуйте їх.
7. Яку роль відіграють випробовування при призначенні на посаду в органі державної влади? Вкажіть можливі терміни його проведення.
8. З якою метою складається Присяга державного службовця? Яке її значення у формальному започаткуванні службових відносин?
9. Назвіть ранги державних службовців, установлені законодавством України. Їх взаємозв'язок із підгрупами посад державної служби та порядок присвоєння.
10. З якою метою проводиться щорічне оцінювання результатів діяльності державного службовця та якою може бути підсумкова оцінка такого оцінювання?
11. Які підгрупи посад не підлягають щорічному оцінюванню результатів діяльності державного службовця і чому?
12. Перерахуйте можливі напрями підвищення рівня професійної компетентності працівника органу влади.
13. Опишіть процедуру стажування в органі державної влади.
14. У чому полягає сутність службової кар'єри державного службовця?
15. Поясніть залежність між стажем державної служби та правом на встановлення надбавки за вислугу років, наданням додаткової оплачуваної відпустки, вихідної допомоги та виплатою одноразової грошової допомоги, призначенням пенсії.
16. Наведіть перелік посад, роботу на яких може бути зараховано до стажу державної служби.
17. Перерахуйте загальні підстави припинення державної служби, відображені в законодавчих актах України.
18. Проаналізуйте можливі причини припинення державної служби.
19. Опишіть порядок і процедуру припинення державної служби.
20. Перерахуйте можливі причини відставки та звільнення державного службовця.

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 13**

1. У фінансовому управлінні райдержадміністрації є вакантна посада провідного спеціаліста, до функціональних обов'язків якого належать систематизація та аналіз показників діяльності бюджетних установ району.  
Складіть алгоритм заходів, яких необхідно вжити згаданому управлінню для конкурсного заміщення цієї вакантної посади (із зазначенням конкретних строків та кваліфікаційних вимог до претендентів). Алгоритм розробіть, урахувавши його початок з 1 липня поточного року.
2. Складіть алгоритм заходів, яких необхідно вжити в облдержадміністрації для проведення оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.
3. Розкрийте сутність основних принципів кадрової політики сучасної державної служби в Україні порівняно з організаціями, підприємствами приватного сектору.
4. Виберіть з членів Вашого колективу людину, яка була щойно прийнята на роботу, і людину, яка довше за всіх працює в державному органі. Які права вони мають?
5. Як Ви поставитеся до прохання співробітника, який просить надати йому час для участі в президентських виборах, оскільки він був делегований на них однією досить поважною полі-

тичною партією, членом якої він є? Перерахуйте пункти, які Ви візьмете до уваги для прийняття остаточного рішення, узгоджуючи це питання зі своїм співробітником.

6. Перерахуйте види інформації, якої Ви потребуєте для продуктивного проведення атестаційного інтерв'ю з підлеглим.

7. 1 червня цього року державний службовець одного із міністерств Петро Петрович Петренко звернувся до свого безпосереднього керівника із письмовою заявою про проведення щодо нього службового розслідування для зняття безпідставних, його на думку, звинувачень. На основі положень нормативно-правових актів змодельуйте розвиток подальших дій і подій у контексті описаної ситуації.

8. Відповідно до чинних нормативно-правових норм складіть алгоритм дій, пов'язаних з проведенням спеціальної перевірки відомостей про Івана Івановича Іваненка, який за результатами конкурсу на заміщення вакантної посади головного спеціаліста відділу внутрішньої політики Н-ської райдержадміністрації рекомендований до призначення на названу посаду. Результати конкурсу повідомлено І.І.Іваненку 1 червня цього року.

9. Використовуючи особисті дані чи дані слухачів магістратури (за їх особистою згодою), виконайте розрахунок стажу державної служби.

### **Напрями магістерських робіт до розділу 13**

1. Сучасний стан та напрями вдосконалення кадрового забезпечення державного управління в Україні.

2. Особливості проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців в Україні.

3. Просування по службі державних службовців в Україні: сутність, завдання, напрями вдосконалення.

4. Використання зарубіжного досвіду в кадровому забезпеченні державної служби України.

5. Напрями вдосконалення відбору (добору) в державній службі України.

6. Особливості кар'єри (професійно-посадового розвитку) персоналу у сфері державного управління.

7. Застосування системних критеріїв професійного оцінювання державних службовців.

8. Дисциплінарна відповідальність державного службовця: види, способи застосування.

9. Бездіяльність посадової особи: суть, види, напрями запобігання цьому.

10. Аспекти мотиваційної спрямованості професійного оцінювання державних (публічних) службовців в Україні та зарубіжних країн (порівняльний аналіз).

11. Компетентнісна готовність керівника державного органу до здійснення кадрових процедур.

12. Особливості проведення службового розслідування в Україні та зарубіжних країнах (порівняльний аналіз).

### **Список використаних джерел до розділу 13**

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В. Б. Авер'янов. - Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.). - К. : Юрид. думка, 2004. - 584 с.

2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. - К. : Юрінком Інтер, 2005. - 544 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. - К. : Ірпінь : Перун, 2005. - 1728 с.

4. Жернаков В. В. Трудове право України : підручник / В. В. Жернаков. - Х. : Одісей, 2007. - 664 с.

5. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. - Одеса : Юрид. літ-ра, 2003. - 368 с.

6. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

7. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : підручник / Т. О. Коломієць ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. - К. : Істина, 2008. - 219 с.
8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 72/1. - (Спец. вип. від 1 жовт. 2010 р.). - С. 15. - Ст. 2598.
9. Лазор О. Д. Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. - К. : Дакор, 2006. - 472 с.
10. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
11. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2012 р. № 680 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 57. - Ст. 11.
12. Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 січ. 2012 р. № 33/2012 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 17. - Ст. 10.
13. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 4. - Ст. 115.
14. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1506-VI // Офіц. вісн. України. - 2009. - № 53. - Ст. 15.
15. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 559 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 47. - Ст. 41.
16. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2012 р. № 666 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 56. - Ст. 35.
17. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 3 квіт. 2012 р. № 61 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 32. - Ст. 426.
18. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 5 берез. 2012 р. № 43 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 36. - Ст. 284.
19. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Продаєвич Олександр Сергійович. - Одеса, 2008. - 238 с.
20. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
21. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 5 берез. 2012 р. № 46 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 36. - Ст. 36.
22. Типові правила внутрішнього службового розпорядку : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 30 берез. 2012 р. № 62 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 36. - Ст. 308.

## РОЗДІЛ 14. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування, державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування, Національне агентство України з питань державної служби.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Сербогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 2011. - 524 с.
2. Бакуменко В. Державне управління : курс лекцій / В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, О. Поважний. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. - 536 с.
3. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Т. М. Безверхнюк. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 318 с.
4. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
6. Скрипничук В. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : монографія / Василь Скрипничук. - К. : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2006. - 206 с.
7. Скрипничук В. М. Правове забезпечення державного управління : конспект лекцій / В. М. Скрипничук. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. - 556 с.

### 14.1. Місьцеве самоврядування в системі публічної служби

Конституція України (ст. 140) проголошує право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Прийнятий у 1997 р. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" на законодавчому рівні деталізує й унормовує внутрішні й зовнішні зв'язки в системі місцевого самоврядування, конкретизує механізми реалізації права територіальних громад вирішувати місцеві питання й проблеми.

#### **Визначення**

**Місьцеве самоврядування в Україні** - гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до згаданого вище Закону місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Стаття 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає структурні елементи системи місцевого самоврядування (рис. 14.1).

Законодавчо визначено і принципи місцевого самоврядування:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

- державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.



*Рис. 14.1. Система місцевого самоврядування в Україні*

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. При цьому територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл\*. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Представницькими органами місцевого самоврядування є ради. При цьому сільські, селищні, міські ради є органами, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених чинним законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами.

Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також статутами територіальних громад. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі

\* Станом на грудень 2012 р. процедура організації та проведення місцевого референдуму остаточно законодавчо не врегульована.

органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

**Визначення**

**Сільський, селищний, міський голова** - головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови чи неможливості виконання ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів та працює в раді на постійній основі. У разі звільнення з посади секретаря ради в разі відсутності сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень сільська, селищна, міська рада із свого складу за пропозицією однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради обирає секретаря ради, який працює в раді на постійній основі.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк дії її повноважень. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, очолюють відповідно голова районної, обласної чи районної у місті (у разі її створення) ради, які обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням.

Голова районної чи обласної ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі

на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Заступник голови районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою у межах строку дії її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради. Заступник голови ради працює у раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для голови ради.

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат. Цей структурний підрозділ сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Його структура, чисельність визначаються відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, а витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть надавати дозвіл на створення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування покликана на основі професійної діяльності посадових осіб забезпечити виконання і впровадження норм чинного законодавства на місцевому та регіональному рівнях управління, бути засобом реалізації державної політики.

## **14.2. Посадові особи місцевого самоврядування, їхній правовий та соціальний статус**

Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" визначає, що служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

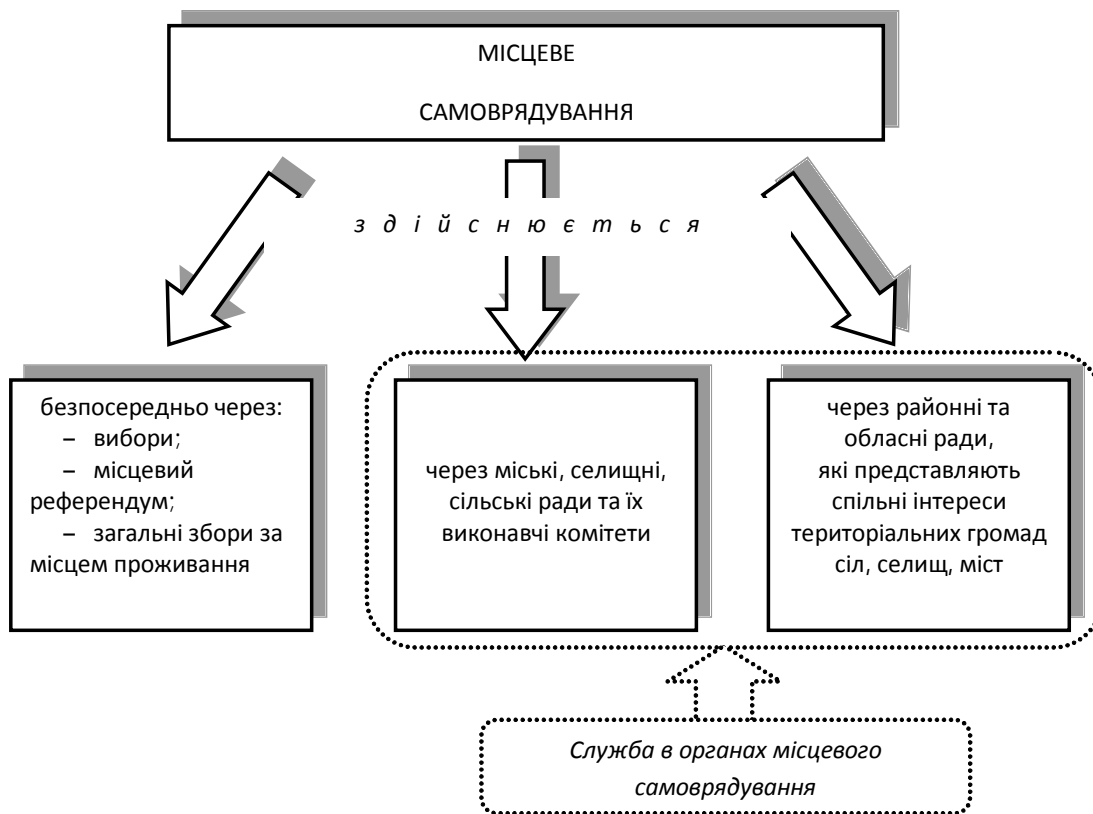
Участь служби в органах місцевого самоврядування в процесі реалізації права місцевого самоврядування відображено на рис. 14.2.

Посадові особи місцевого самоврядування являють собою соціально-професійну групу - сукупність осіб, які займають посади служби в органах місцевого самоврядування. Це - соціальна спільнота спеціально відібраних, професійно підготовлених людей, які мають певний досвід та правовий і соціальний статус.

Служба в органах місцевого самоврядування ґрунтується на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки;





*Рис. 14.2. Місце служби в органах місцевого самоврядування у процесі реалізації права територіальних громад*

- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

**Визначення**

**Посадова особа місцевого самоврядування** - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

**Визначення**

**Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування** - сукупність прав, обов'язків, повноважень, гарантій та відповідальності за посадою, що визначається чинним законодавством.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

Розглядаючи правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що до їх основних обов'язків належить:

- додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;
- забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- уважне ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, підтримання авторитету органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Оскільки характеристики правового статусу включають не тільки обов'язки, а й права, законодавець визначив такі основні права посадових осіб місцевого самоврядування:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, що їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист;
- на отримання в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріалів та інформації, необхідних для виконання своїх службових обов'язків;
- на отримання у порядку і в межах, встановлених законом, інформації щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлення з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримання від керівників органу місцевого самоврядування відповідних пояснень та надання особистих пояснень;
- на вимогу проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;
- на захист своїх законних прав та інтересів в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено перелік основних повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які виконують функції керівників. Так, головна посадова особа територіальної громади - сільський, селищний, міський голова серед іншого:

- забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозиції: щодо кандидатури на посаду секретаря ради; про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, установлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної влас-

ності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

- вносить до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад працівників місцевої міліції, їх заохочення або притягнення до відповідальності;

- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування.

Секретар сільської, селищної, міської ради:

- організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;
- забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням, забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності;

- за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

- сприяє депутатам ради у здійсненні їхніх повноважень;

- організує за дорученням ради відповідно до законодавства вжиття заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

- забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;

- вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Законом визначено, що голова районної, обласної, районної у місті ради серед інших повноважень:

- скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;

- забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;

- представляє раді кандидатури для обрання на посаду відповідно заступника голови районної, районної у місті ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;

- вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;

- координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

- організує надання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

- призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

- здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;

- є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;

- підписує рішення ради, протоколи сесій ради;

- забезпечує розгляд звернень громадян;

- веде особистий прийом громадян;

- забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

- звітує перед радою про свою діяльність не менше ніж 1 раз на рік, у тому числі про здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, обласної ради, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін.

Складовою правового статусу посадової особи, крім прав, обов'язків та повноважень, є гарантії, які надаються за посадою. Стаття 21 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" встановлює порядок оплати праці, надання відпусток та пенсійного забезпечення

посадових осіб місцевого самоврядування. Так, посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України. Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення у розмірі посадового окладу. Посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток устанавлюються Кабінетом Міністрів України.

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше ніж 10 років, здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Пенсія в частині, що не перевищує розміру пенсії із солідарної системи, що призначається відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує цей розмір, виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

У разі звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів за наявності не менше ніж 10 років стажу на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців.

У разі смерті особи в період перебування на службі в органах місцевого самоврядування або в період одержання пенсії в порядку, передбаченому законом, непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні (при цьому дітям пенсія призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника), призначається пенсія у разі втрати годувальника в розмірі 70% від заробітку годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї та 90% - на двох і більше членів сім'ї за наявності у годувальника стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше ніж 10 років.

До стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується період роботи на посадах, на які поширюється дія Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також на посадах і в органах, час роботи в яких зараховується до стажу державної служби.

Особи, винні в порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, компенсується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом.

Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України.

На соціальний статус посадової особи місцевого самоврядування впливає низка взаємопов'язаних та взаємодіючих чинників - політичних, економічних, організаційно-управлінських, культурно-історичних, психологічних, духовно-моральних. Соціальний статус посадової особи місцевого самоврядування тісно пов'язаний з конкретно-історичною стадією розвитку місцевого самоврядування, суспільства і держави. При цьому посадові особи місцевого самоврядування виступають свого роду посередниками у взаємовідносинах держави і суспільства, влади і народу.

Поняття "соціальний статус" сучасної посадової особи місцевого самоврядування має функціонально-діяльнісне навантаження. Цей статус комплексно характеризує місце і роль

посадової особи місцевого самоврядування як суб'єкта системи суспільних відносин, передусім у контексті її соціальних функцій у територіальному утворенні. В ньому враховуються багато чинників: громадянство, стать, національність, освіта, професія, кваліфікація, посада і характер виконуваної роботи, ділові зв'язки, матеріальний стан, політичний вплив тощо.

Статус посадової особи місцевого самоврядування в системі суспільних і міжособистісних відносин визначає її права, обов'язки, реалізується в таких елементах суспільної свідомості, як імідж, престиж, авторитет. Він розкриває основні функції посадової особи, її діяльність в основних сферах управління. Низка показників цього статусу виражається у визначених кількісних та якісних показниках (місце в соціальній ієрархії, заробітна плата, премії, нагороди, звання, привілеї).

Поняття соціального статусу посадової особи місцевого самоврядування є самостійною цінністю, заохоченням соціальної активності, соціальної мобільності.

Соціальний статус характеризує не тільки стійке становище посадової особи всередині системи місцевого самоврядування, а і її відносини з іншими посадовими особами. Це - чинник активної дії, що орієнтує посадову особу на постійний рух, кар'єру, висхідну соціальну мобільність, отримання престижної посади, досягнення справедливого балансу суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та соціальної відповідальності.

Таким чином, посадові особи місцевого самоврядування від імені територіальних громад вирішують питання місцевого самоврядування. Цей процес є адміністративним, оскільки однією з його сторін завжди опосередковано виступає орган місцевого самоврядування чи посадова особа, а здійснюється він на основі визначених і законодавчо закріплених механізмів взаємовідносин у системі "влада - громадянин", "влада - суспільство".

### 14.3. Державна політика в системі служби в органах місцевого самоврядування

#### **Визначення**

**Державна політика в системі служби в органах місцевого самоврядування** - стратегічна діяльність держави щодо визначення цілей, завдань та принципів функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для самоврядної гілки публічної влади стосовно формування та розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Суб'єктами формування та реалізації державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування виступають глава держави, парламент та уряд країни. Вони визначають зміст та основні напрями розвитку кадрової політики органів місцевого самоврядування в законах, постановах Верховної Ради України, указах та розпорядженнях Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України.

У сучасній Україні державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування тісно пов'язана з державною політикою у сфері державної служби, проте сутнісні відмінності двох зазначених інститутів завжди враховуються. Якщо державна служба є безпосереднім об'єктом впливу держави, то служба в органах місцевого самоврядування регулюється державою на рівні, так би мовити, визначення "правил гри". В основу цього покладено право кожної територіальної громади, кожного органу місцевого самоврядування проводити власну кадрову політику щодо призначення на посади службовців місцевого самоврядування без втручання державних органів. Проте зазначене право не реалізується автоматично, воно може бути здійсненим за умов зміцнення демократичних засад державного управління, розвитку інститутів громадянського суспільства, створення політично нейтрального інституту державної служби.

Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування в Україні базується на визначенні служби в органах місцевого самоврядування як окремої складової публічної служби. На відміну від деяких зарубіжних країн, у яких ухвалено законодавство про публічну службу, в Україні законодавство про службу в органах місцевого самоврядування відокремлено від законодавства про державну службу. При цьому в законодавстві про органи місцевого самоврядування зберігаються посилання на законодавство про державну службу. У 1990-2000-ті рр. в Україні нормативно-правова база з питань служби в органах місцевого самоврядування формувалася, зазнаючи великого впливу законодавства про державну службу.

Основні концептуальні засади державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування визначено в Конституції України, відповідно до якої створюються органи місце-

вого самоврядування, які представляють певну територіальну громаду села, селища, міста або спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у межах району або області (ст. 140). В Основному Законі визначено також положення про створення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та виконавчих апаратів районних й обласних рад (ст. 141). Зазначені норми є підставою для виокремлення інституту Служби в органах місцевого самоврядування, запровадження поняття "посадова особа місцевого самоврядування".

Аналіз розвитку державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування свідчить про існування тенденції до зміцнення законодавчих засад стосовно професійної діяльності громадян України працювати на постійній основі на посадах в органах місцевого самоврядування з метою реалізації територіальними громадами прав на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади. При цьому слід зазначити, що від проголошення незалежності України доволі тривалий час відбувався демонтаж радянської моделі організації місцевої влади та самоврядування, в основу якого було покладено визнання рад органами державної влади, а працівників рад - відповідно їй представниками. У прийнятому в 1997 р. Законі України "Про місцеве самоврядування" (№ 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.) було сформульовано поняття "посадова особа місцевого самоврядування", а також встановлено гарантії діяльності та відповідальності таких посадових осіб.

Важливу роль у визначенні основ державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування відіграла ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування (липень 1997 р.), після чого держава взяла на себе, зокрема, такі зобов'язання:

- надавати місцевим владам можливість "визначати свої власні внутрішні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління";
- створювати умови, які "повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу, з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі".

Основним документом, який визначає зміст державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування, став Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування", ухвалений Верховною Радою України 7 червня 2001 р. № 2493-III. Необхідно зауважити, що до цього часу на посадових осіб місцевого самоврядування поширювалася дія Закону України "Про державну службу".

Верховна Рада України визначила таку структуру законодавчого акта про службу в органах місцевого самоврядування.

1. Загальні положення.
2. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування.
3. Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра.
4. Припинення служби в органах місцевого самоврядування.
5. Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування.
6. Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.

7. Прикінцеві та перехідні положення.

Держава в особі парламенту визначила такі принципи місцевого самоврядування:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенство права, демократизму і законності;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- гласність;
- пріоритет прав та свобод людини і громадянина;
- рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;
- підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правова і соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування;

- захист інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;

- самостійність кадрової політики в територіальній громаді.

У 2011-2013 рр. у процесі визначення основних напрямів адміністративно-територіальної реформи в Україні розробляється новий Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування", основною метою якого є підвищення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, введення в дію прозорого механізму прийняття на службу, ефективного механізму запобігання корупції, забезпечення політичної нейтральності службовців. До обговорення документа широко залучаються представники органів місцевого самоврядування, науковці, представники політичних партій та громадських організацій. Серед пропозицій експертів до державної влади, зокрема, є виключення з нового документа посилань на Закон України "Про державну службу" та встановлення окремих вимог до регулювання служби в органах місцевого самоврядування.

Серед основних цілей реалізації державної кадрової політики, визначених у Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, схваленої указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, в напрямі державного регулювання професійної діяльності зазначено створення єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи посадових осіб місцевого самоврядування в комплексі з державною службою.

При Президентові України з 1992 р. діє Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні зі статусом допоміжного органу глави держави. До сфери його діяльності входять і питання, пов'язані з удосконаленням інституту служби в органах місцевого самоврядування.

Питання державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування в системі центральних органів виконавчої влади віднесено до сфери відання Нацдержслужби України. До основних завдань цього органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема, віднесено:

- участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;
- організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань служби в органах місцевого самоврядування;
- організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

У сфері служби в органах місцевого самоврядування Нацдержслужби України:

- розробляє нормативно-правові акти з питань служби в органах місцевого самоврядування;
- надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань служби в органах місцевого самоврядування;
- вживає заходів щодо вдосконалення механізму проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань;
- готує і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, що не визначені в Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад;
- вживає заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб місцевого самоврядування;
- забезпечує проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, готує пропозиції щодо оптимізації структури та системи зазначених органів і подає їх у встановленому порядку Кабінету Міністрів України;
- здійснює методичне та консультативне забезпечення органів місцевого самоврядування з питань служби в цих органах;
- розробляє та вносить у встановленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення системи матеріального та соціально-побутового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування;
- вивчає потребу органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації їх працівників;
- організовує та координує професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування, бере участь у межах своїх повноважень у здійсненні контролю за якістю навчання;
- визначає разом з органами державної влади вимоги до навчальних закладів для навчання посадових осіб місцевого самоврядування, проведення в установленому порядку відбору таких закладів,

участь у межах своїх повноважень у їх ліцензуванні та акредитації, а також у сертифікації та погодженні освітньо-професійних програм підготовки і професійних програм підвищення кваліфікації;

- визначає разом з іншими органами державної влади пріоритетні напрями підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, сприяє направленню на навчання за кордон посадових осіб місцевого самоврядування (в тому числі тих, хто направляєється за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги), аналізує та веде облік відповідних відомостей;

- установлює відомчі заохочувальні відзнаки та вирішує питання щодо нагородження ними посадових осіб місцевого самоврядування.

Переважна більшість функцій Нацдержслужби України щодо реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування пов'язана з формуванням та реалізацією державної політики у сфері державної служби.

Важелем державного впливу на інститут служби в органах місцевого самоврядування є визначення структури виконавчих апаратів та виконавчих органів рад, загальної чисельності їх працівників. Постановою Кабінету Міністрів України "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" від 3 грудня 1997 р. № 1349 визначено основні показники фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Так, уряд визначив обов'язкові для вирішення типових питань стосовно апарату обласних та районних рад, апарату та виконавчих комітетів міських, районних у місті, сільських та селищних рад. У документі визначено кількість штатних одиниць для всіх рад, причому в міських, районних у місті, сільських та селищних радах кількість співробітників пов'язана з чисельністю населення, що в них проживає.

Держава регулює також умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, які формально визначають самі органи місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідно до категорій і схем посадових окладів (Постанова Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів" від 9 березня 2006 р. № 268).

Серед пропозицій фахівців щодо вдосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування міститься й положення стосовно введення норми про те, що умови оплати праці службовців органів місцевого самоврядування та штатна чисельність виконавчих органів і виконавчих апаратів, рад мають визначатися самими органами місцевого самоврядування, що суттєво змінює засади державної політики із зазначеного питання.

Таким чином, державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування спрямована на підтримку та розвиток самостійного інституту служби в органах місцевого самоврядування, який є незалежним від державної служби. Як і інститут місцевого самоврядування в цілому, службові відносини у самоврядній гілці публічної влади характеризуються підзаконним характером та цілком залежать від політики держави у зазначеній сфері. Президент, парламент, уряд України у своїх нормативно-правових документах визначили засади функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування, що найбільш повно висвітлено в Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

У процесі адміністративно-територіальної реформи ставиться завдання більш повно відобразити особливості різновиду публічної служби, який запроваджено у сфері місцевого самоврядування.

#### **14.4. Групи посад в органах місцевого самоврядування, способи їх заміщення**

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

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

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

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



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

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

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

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

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

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу.

### **Присяга посадової особи місцевого самоврядування**

Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки.

*Ст. 11 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування"*

Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

Існують такі групи посад в органах місцевого самоврядування:

- 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Особливості проходження служби на посадах кожної із трьох груп схематично відображені на рис. 14.3.

Як і на державній службі, посади в органах місцевого самоврядування поділяються на сім категорій. Для прикладу: посада голови обласної ради належить до першої категорії; посади міських голів обласних центрів - до другої; посади голів районних рад - до третьої; посади сільських і селищних голів - до четвертої; секретарі сільських (селищних) рад віднесені до п'ятої; посади окремих керівників структурних підрозділів та спеціалістів місцевих рад - до шостої та сьомої категорій.

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

Установлюються такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

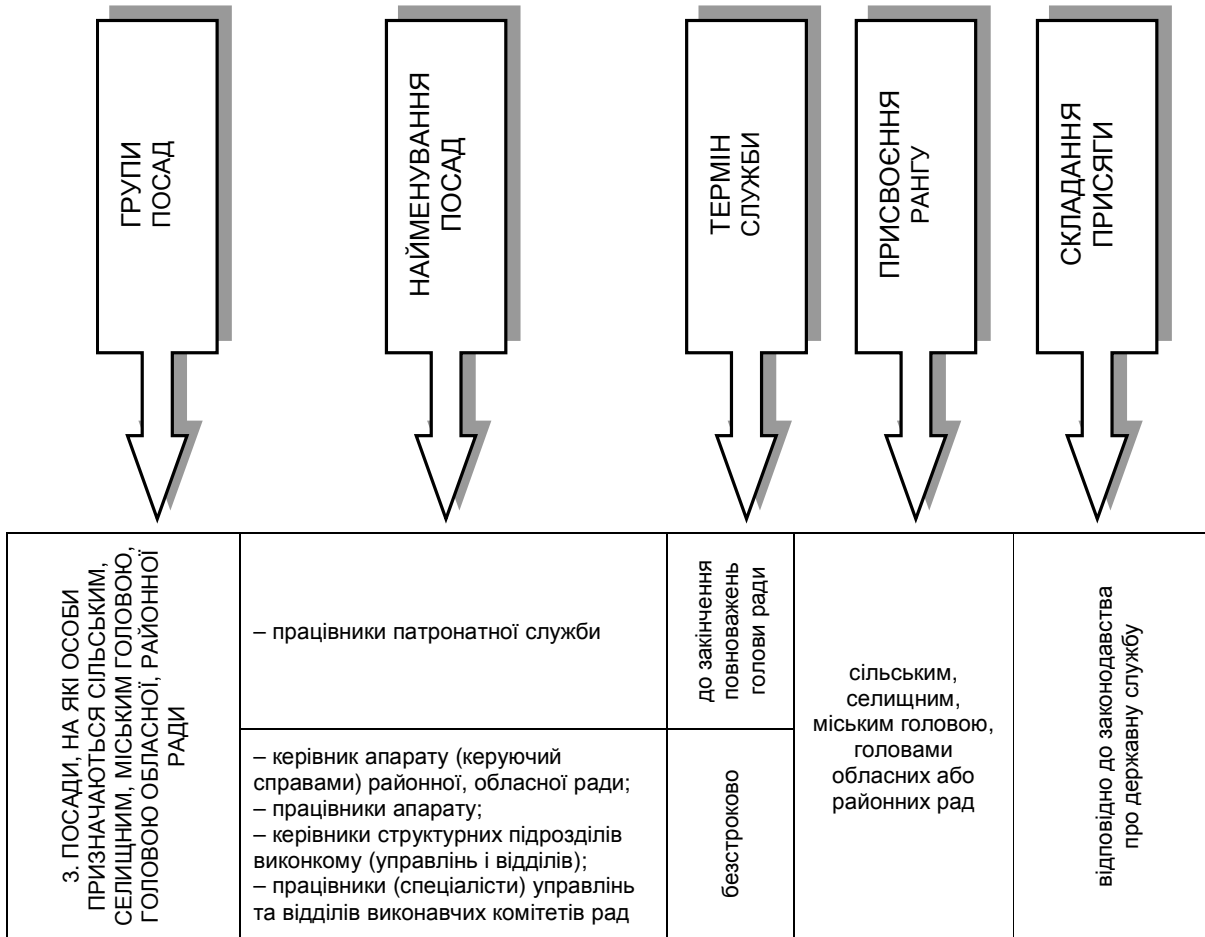
- перша категорія - 3-й, 2-й і 1-й ранги;
- друга категорія - 5-й, 4-й і 3-й ранги;
- третья категорія - 7-й, 6-й і 5-й ранги;
- четверта категорія - 9-й, 8-й і 7-й ранги;
- п'ята категорія - 11-й, 10-й і 9-й ранги;
- шоста категорія - 13-й, 12-й і 11-й ранги;
- сьома категорія - 15-й, 14-й і 13-й ранги.

1. ВИБОРНІ ПОСАДИ, НА ЯКІ ОСОБИ ОБИРАЮТЬСЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ	ГРУПИ ПОСАД	до наступних виборів	НАЙМЕНУВАННЯ ПОСАД	на сесії відповідної ради
	– сільський голова;		ТЕРМІН СЛУЖБИ	
	– селищний голова;		ПРИСВОЄННЯ РАНГУ	
	– міський голова		СКЛАДАННЯ ПРИСЯГИ	
	рішенням сесії відповідної ради			

а)

2. ВИБОРНІ ПОСАДИ, НА ЯКІ ОСОБИ ОБИРАЮТЬСЯ АБО ЗАТВЕРДЖУЮТЬСЯ ВІДПОВІДНОЮ РАДОЮ	ГРУПИ ПОСАД	у межах строку повноважень відповідної ради	НАЙМЕНУВАННЯ ПОСАД	на сесії відповідної ради
	– голова обласної ради;		ТЕРМІН СЛУЖБИ	
	– голова районної ради		ПРИСВОЄННЯ РАНГУ	
	– заступник голови обласної ради		СКЛАДАННЯ ПРИСЯГИ	
	– заступник голови районної ради;		рішенням сесії відповідної ради	
– секретарі сільських, селищних, міських рад;	сільським, селищним, міським головою, головами обласних або районних рад			
– голова постійної комісії з питань бюджету обласної ради				
– заступники сільського, селищного, міського голови;	згідно із законодавством про державну службу			
– керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради				

б)



в)

призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством, і підлягають атестації

**Рис. 14.3. Проходження служби посадовими особами, які:**  
**а) обираються територіальною громадою;**  
**б) обираються або затверджуються відповідною радою;**  
**в) призначаються керівниками органів місцевого самоврядування**

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

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

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до цього Закону рангу лише за вироком суду. Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про при-  
своєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

**Визначення**

**Атестація посадових осіб місцевого самоврядування** - процедура оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (крім виборних посад), яка відбувається один раз на 4 роки.

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

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

Результати атестації мають рекомендаційний характер.

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

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

Також за рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради. До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її.

Таким чином, особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування детермінуються особливостями заміщення посад, реалізації службових відносин та відмінностями в припиненні служби, які пов'язані з політичними процесами.

#### **14.5. Особливості припинення служби в органах місцевого самоврядування**

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

Після закінчення цього терміну посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та іншими законами України, також у разі:

- відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги;
- порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;
- неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін;
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування.

Посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з посади у триденний строк з дня отримання відповідним органом місцевого самоврядування копії відповідного судового рішення, яке

набрало законної сили. Посадові особи місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади, і яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з посади в порядку, визначеному Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування в порядку, визначеному законом.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Чинне законодавство України встановлює тільки мінімальний віковий ценз для кандидатів на виборні посади у системі місцевого самоврядування, а також для кандидатів у депутати місцевих рад - 18 років. Верхньої вікової межі кандидатів на виборні посади не встановлено; відсутні також обмеження щодо кількості обрань. Це означає, що громадяни України, які досягли 18 років, можуть перебувати на виборних посадах в органах місцевого самоврядування без жодних інших вікових обмежень, у тому числі й після досягнення 65-річного віку.

Таким чином, особливості припинення служби в органах місцевого самоврядування детермінуються законодавством України, зокрема законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та іншими законами України.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 14**

1. Сформулюйте визначення поняття "служба в органах місцевого самоврядування".
2. Які є види посад в органах місцевого самоврядування?
3. Які права, обов'язки та гарантії мають посадові особи місцевого самоврядування?
4. Назвіть етапи проходження служби в органах місцевого самоврядування.
5. У який спосіб реалізується право місцевого самоврядування в Україні?
6. Які складові системи місцевого самоврядування?
7. Які відмінності в порядку заміщення посад у системі органів виконавчої влади і в системі органів місцевого самоврядування?
8. У чому полягають основні особливості реалізації службових відносин в органах місцевого самоврядування?
9. У який спосіб може бути припинено перебування особи на службі в органах місцевого самоврядування?
10. Чим зумовлюється правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування?
11. Чим зумовлюється соціальний статус посадових осіб місцевого самоврядування?
12. Як відбуваються атестація та оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування?
13. Хто з посадових осіб місцевого самоврядування не підлягає атестації?
14. Як обраховується пенсія посадовим особам місцевого самоврядування?
15. Як забезпечується мотивація службової діяльності посадовим особам місцевого самоврядування?
16. Розкрийте особливості проходження служби посадовими особами, які обираються територіальною громадою.
17. Розкрийте особливості проходження служби посадовими особами, які обираються або затверджуються відповідною радою.
18. Розкрийте особливості проходження служби посадовими особами, які призначаються керівниками органів місцевого самоврядування.
19. Як присвоюються ранги при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування?
20. Наведіть визначення державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування.

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 14**

1. На позачергових виборах на посаду сільського голови с. Зимове було обрано Петра Олексійовича Васильчука. На момент обрання йому виповнилося 67 років. На черговій сесії сільської ради с. Зимове до порядку денного було включено питання про складання Присяги

П.О.Васильчуком та про присвоєння йому рангу посадової особи місцевого самоврядування. Однак частина депутатів сільської ради відмовилася голосувати за такий порядок денний, мотивуючи це тим, що П.О.Васильчук не мав права бути обраним сільським головою, оскільки досяг граничного віку перебування на державній службі. Сам новообраний голова попросив депутатів не включати до порядку денного питання про складання ним Присяги та про присвоєння чергового рангу, оскільки раніше він обирався головою районної ради і складав Присягу посадової особи місцевого самоврядування, а присвоєний йому районною радою 5-й ранг є вищим за той, який він може мати як сільський голова.

Запитання:

1. Чи правомірним є вступ П.О.Васильчука на посаду сільського голови?
2. Чи необхідно П.О.Васильчуку скласти Присягу на сесії сільської ради?
3. Який ранг має бути присвоєно новообраному сільському голові?

2. 10-й ранг може бути присвоєно:

- ☒ селищному голові;
- ☒ секретарю сільської ради;
- ☒ спеціалісту районної ради;
- ☒ заступнику голови обласної ради.

3. Новообраний міський голова складає Присягу:

- ☒ у порядку, визначеному законодавством про державну службу;
- ☒ на зборах громадян за місцем проживання;
- ☒ на сесії міської ради;
- ☒ на сесії обласної ради.

4. Головному спеціалісту управління освіти та науки виконавчого комітету міської ради ранг присвоюється:

- ☒ начальником управління освіти і науки;
- ☒ керуючим справами міськвиконкому;
- ☒ секретарем міської ради;
- ☒ міським головою.

5. Керуючись критеріями актуальності і можливості реалізації, визначте основні проблеми, які виникають при створенні моделі ефективної служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Форма звітності для завдання 5

Основні проблеми при створенні моделі (не більше трьох)
1.
2.
3.

6. Проаналізуйте причини проблем, які виникають при створенні ефективної моделі служби в органах місцевого самоврядування в Україні

Форма звітності для завдання 6

Проблема	Причини
	1. 2.
	1. 2.

7. Визначте напрями і заходи щодо вирішення проблем, які виникають при створенні служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Форма звітності для завдання 7

Проблема	Напрями і заходи
	1. 2.
	1. 2.

8. Спрогнозуйте позитивні і можливі негативні наслідки реалізації запропонованих заходів.

Форма звітності для завдання 8

Проблема	Наслідки	
	Позитивні	Негативні
	1. 2. 3.	1. 2. 3.
	1. 2. 3.	1. 2. 3.

9. Зробіть презентацію розробленої Вами моделі ефективної служби в органах місцевого самоврядування.

10. Проаналізуйте основні законодавчі та нормативно-правові акти загальнодержавного і локального рівня та виберіть з них положення, які, на Вашу думку, стосуються відбору на службу в органах місцевого самоврядування та відбору на службу в органах місцевого самоврядування (пролонгований відбір).

Форма звітності для завдання 10

Відбір на службу	Нормативно-правові акти	
	загальнодержавного рівня	локального рівня
В ОМС		
В ОМС (пролонгований відбір)		

11. Визначте підстави припинення державно-службових відносин в органах місцевого самоврядування.

Форма звітності для завдання 11

Критерії	Підстави припинення державно-службових відносин	
	Загальні	Спеціальні
Нормативна основа припинення державно-службових відносин		
Види підстав	1. 2. 3.	1. 2. 3.

12. На основі аналізу нормативно-правових актів визначте критерії для осіб, які підлягають або не підлягають атестації, або проходять атестацію за власним бажанням.

Форма звітності для завдання 12

Посадові особи місцевого самоврядування, які підлягають атестації	Посадові особи місцевого самоврядування, які не підлягають атестації	Посадові особи місцевого самоврядування, які проходять атестацію за власним бажанням
1. 2. 3.	1. 2. 3.	1. 2. 3.

13. На основі аналізу нормативно-правових актів наведіть перелік обмежень і заборон на службі в органах *місцевого самоврядування*.

Форма звітності для завдання 13

<b>Обмеження на службі в органах місцевого самоврядування</b>		<b>Заборони на службі в органах місцевого самоврядування</b>
Нормативна основа обмежень на службі в органах місцевого самоврядування		<i>Підстави для заборон на службі в органах місцевого самоврядування (нормативні, моральні)</i>
1. 2.	1. 2.	1. 2. 3. 4.
При вступі на службу в органи <i>місцевого самоврядування</i>	<i>При проходженні служби в органах місцевого самоврядування</i>	
1. 2. 3.	1. 2. 3.	

14. На основі аналізу нормативно-правових актів наведіть характеристику дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

Форма звітності для завдання 14

<b>Критерії</b>	<b>Дисциплінарні стягнення, які застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування</b>
Правові засади	
Підстави дисциплінарної відповідальності	
Види дисциплінарної відповідальності	
Строки притягнення до дисциплінарної відповідальності	
Особи, які мають право на накладання дисциплінарних стягнень	

### **Напрями магістерських робіт до розділу 14**

1. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: шляхи вдосконалення.
2. Розвиток нормативно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування в контексті європейського вибору України.
3. Модернізація служби в органах місцевого самоврядування.
4. Профілі компетентності посад служби в органах місцевого самоврядування: методи формування.
5. Оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування: стан та перспективи вдосконалення.
6. Система мотивації посадових осіб місцевого самоврядування.
7. Запобігання та протидія корупції на службі в органах місцевого самоврядування.
8. Соціальний статус посадової особи місцевого самоврядування : напрями стабілізації.
9. Зарубіжний досвід проходження служби в органах місцевого самоврядування.
10. Напрями реформування кадрової роботи в органах місцевого самоврядування.

### **Список використаних джерел до розділу 14**

1. Бакуменко В. Державне управління : курс лекцій / В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, О. Поважний. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. - 536 с.
2. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Т. М. Безверхнюк. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 318 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.



4. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
5. *Мазак А. В.* Опорні конспекти із дисципліни "Державна служба" для слухачів магістратури за спеціальністю 8.150101 "Державна служба" / А. В. Мазак. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. - 81 с.
6. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
7. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : затверджене указом Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 // Офіц. вісн. Президента України. - 2011. - № 56. - Ст. 2240.
8. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню : Указ Президента України від 24 черв. 2010 р. № 723/2010 // Офіц. вісн. Президента України. - 2010. - № 21. - Ст. 699.
9. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
10. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2001. - № 48. - Ст. 254.
11. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 38. - Ст. 249.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Уряд. кур'єр. - 2001. - 4 лип.
13. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України. - 2012. - № 4. - Ст. 127.
14. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2006 р. № 268 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 10. - Ст. 632.
15. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 груд. 1997 р. № 1349 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
16. *Скрипничук В.* Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : монографія / Василь Скрипничук. - К. : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2006. - 206 с.
17. *Скрипничук В. М.* Правове забезпечення державного управління : конспект лекцій / В. М. Скрипничук. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. - 556 с.

## РОЗДІЛ 15. КОНТРОЛЬ І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

*Ключові слова:* адміністративна відповідальність, влада, відповідальність, громадський контроль, державний контроль, державний службовець, дисциплінарна відповідальність, злочин, компетенція, кримінальна відповідальність, покарання, право, правова відповідальність, юридична відповідальність.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. - Х. : Право, 2005. - 304 с.
3. *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.
4. *Лазор О.* Державна служба в Україні : навч. посіб. / Оксана Лазор, Олег Лазор. - Вид. 3-тє, допов. і переробл. - К. : Дакор, 2009. - 560 с.
5. *Лук'янець Д. М.* Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія і практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. - Суми : ВДТ "Універ. кн.", 2006. - 367 с.
6. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболєнський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
7. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. - Вид. 9-тє, зі змін. - Львів : Край, 2007. - 192 с.
8. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. - Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. - 468 с.
9. *Шестак В. С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. - Х. : Основа, 2003. - 208 с.

### 15.1. Типологія видів контролю на державній службі

За умов значних змін, що відбуваються нині в державі та суспільстві, пріоритетним постає завдання такого налагодження діяльності органів державної влади, за якого їх робота спрямовувалася б передусім на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їх відстоювати, захищати. Держава у своїх діях має виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей, що ставить контроль на одне з важливих місць серед інших видів діяльності державного управління. Зміна ролі держави в суспільстві змінює й сутність та призначення контролю, що стосується насамперед контролю в системі державної служби.

У розумінні поняття державного контролю слід виходити з того, що це функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності.

#### **Визначення**

В організаційно-правовому плані **контроль** - систематична, конструктивна і позитивна діяльність, у процесі якої через вивчення й аналіз стану, проміжних і кінцевих результатів діяльності об'єкта контролю встановлюється й фіксується його фактичне становище, здійснюється зіставлення з очікуваним (чи планованим) станом, виявляються відхилення та їх причини, визначаються форми, засоби і напрями управлінського впливу.

Основною метою контролю в системі державної служби є підвищення ефективності управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їхніх завдань та встановлених приписів. До основних *функцій контролю*, в яких виявляється його організуюча роль, можна віднести: інформаційну, коригуючу, профілактичну і правоохоронну.

*Інформація*, отримана в процесі контролю, дає можливість суб'єкту управління скласти уявлення про стан справ у сфері його інтересів і результати управлінського впливу, відповідність діяльності об'єкта чи об'єктів управління визначеним завданням, установленим межах. Тут реалізується й такий аспект інформаційної функції, як надання допомоги об'єктові контролю, однак така допомога може бути надана лише після відповідного аналізу його стану та констатації фактів. *Регулююча (коригуюча) функція* контролю спрямовується на те, щоб у разі виявлення розходжень між заданими і фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети,

можна було прийняти рішення і спрямувати його на виправлення ситуації. Здійснення *профілактичної функції* контролю дає змогу виявити і запобігти самій можливості невиконання рішень та скоєння правопорушення або ж припинити дії, що порушують встановлені приписи чи прийняті рішення, дає можливість на початкових етапах проаналізувати шляхи виконання поставлених завдань і вже на цій стадії попередити можливі недостатньо обґрунтовані кроки у їх розв'язанні, а у разі виявлення неправомірної поведінки об'єктів управління - вжити відповідних заходів. *Правоохоронна функція* контролю спрямована на припинення неправомірних дій відповідних органів, посадових осіб або на необхідність виконання встановлених правил. Вона пов'язана з притягненням до юридичної відповідальності.

З точки зору організаційних взаємозв'язків контролюючого суб'єкта і підконтрольного об'єкта можна виділити *зовнішній* і *внутрішній* види контролю. Такий поділ є доволі умовним, оскільки за певних обставин один і той самий контроль може бути зовнішнім відносно однієї системи чи об'єкта, а за інших умов, за розгляду більш масштабної системи, задовольнятиме внутрішні потреби системи, тобто може вважатися внутрішнім. Внутрішній контроль та його різновиди здійснюються в межах організаційної підпорядкованості того, хто контролює, з тим, кого контролюють. У випадку зовнішнього контролю така організаційна підпорядкованість відсутня.

У часовому вимірі контроль може бути попереднім, поточним (оперативним) і наступним. *Попередній контроль* виконує запобіжну функцію, і зміст його полягає у виявленні та запобіганні можливим негативним явищам, що можуть настати за наявності обставин, які вже існують і можуть негативно проявитися в майбутньому. *Поточний (оперативний) контроль* проводиться в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань і дає можливість отримувати відомості не лише про саму діяльність або бездіяльність як таку, а й про її відповідність встановленим вимогам. *Наступний контроль* (контроль за виконанням поставлених завдань, управлінських рішень чи доручень посадових осіб) здійснюється після закінчення діяльності, за її результатами. На відміну від попереднього і поточного, наступний контроль не може ні спрямовувати, ні змінювати чи втручатися у процес діяльності. Його значення полягає в перевірці факту виконання, доцільності та законності дій загалом. Основною метою такого контролю є оцінювання.

*Загальний і спеціальний види контролю* можуть мати попередній, поточний і наступний характер і при цьому можуть розглядатися як види контролю і виступати стадіями в процесі здійснення загального і спеціального контролю. Під час загального контролю увага приділяється не стільки конкретним питанням, скільки загальному стану, виконанню управлінських рішень, їх доцільності, законності діяльності. Спеціальний контроль має предметне спрямування і проводиться за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального, під час здійснення спеціального контролю проводиться більш глибокий аналіз реального стану, детальніше проводяться спостереження і перевірки виконання поставлених завдань, застосовуються заходи запобігання неправомірним діям та їх припинення.

#### **Довідка**

За способом здійснення система контролю складається з: інспектування та ревізії, контролінгу, моніторингу та нагляду, санкцій. За формою санкції можуть бути негативними або позитивними, орієнтованими на стимулювання певної поведінки.

Таким чином, за допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, усіма службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства. Зміст контролю в системі державної служби охоплює спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання встановлених державою правил, норм і стандартів.

## **15.2. Державний контроль на державній службі**

Розрізняють державний і громадський (соціальний) види контролю (рис. 15.1).

*Державний контроль* полягає в забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забез-

печенні більш ефективного використання державних коштів. Державний контроль здійснюється різними суб'єктами державної влади і поділяється на: *політичний* - Президент України, Верховна Рада України, місцеві виборні органи; *адміністративний*, у якому виділяють два типи: *ієрархічний* - вищі органи управління (посадові особи) контролюють нижчих (підлеглих) та *спеціальний* - перевірки здійснюються органами прокурорського нагляду, СБУ, МВС, Національним агентством України з питань державної служби тощо; *судовий контроль* здійснюють усі суди України, але не безпосередньо, а шляхом розгляду подань державних органів, громадян, об'єднань громадян тощо. Усі види державного контролю тісно пов'язані між собою, можуть взаємно накладатися, доповнювати один одного, здійснюватися у різному обсязі, з різних позицій та в різних формах.

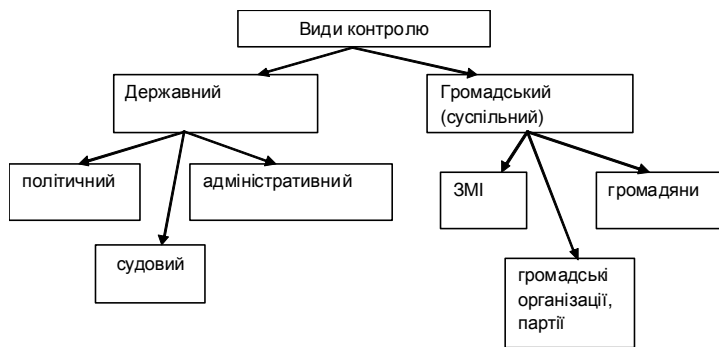


Рис. 15.1. Види контролю

*Принципами державного контролю* є: об'єктивність, безперервність, регулярність, систематичність, своєчасність, повнота, оперативність, дієвість, гласність.

Формами і методами контролю за діяльністю державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування є:

- безпосереднє спостереження за їх роботою: ставленням до праці, дотриманням правил внутрішнього трудового розпорядку, відносинами з колегами, ставленням до громадян тощо;

- вивчення керівником результатів роботи працівника (проектів підготовлених ним документів, узагальнених інформаційних матеріалів, пропозицій тощо) з огляду на їх зміст, мовно-стилістичну грамотність та культуру оформлення, здатність працівника до аналізу й узагальнення практики;

- вивчення відгуків про роботу конкретного працівника з боку його безпосереднього керівника, колег, підлеглих або працівників підвідомчих установ, організацій, з якими він безпосередньо працює, а також з боку громадян;

- індивідуальні співбесіди керівників із працівниками з питань виконання службових обов'язків, доручень;

- заслуховування звітів, повідомлень працівників, керівників структурних підрозділів на службових нарадах із питань їх діяльності, виконання рішень, доручень про роботу підрозділів, які вони очолюють, тощо;

- атестація державних службовців, яка є комплексною формою перевірки й оцінки їх роботи і проводиться відповідно до Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади;

- щорічна оцінка державних службовців як вид регулярного контролю за проходженням ними державної служби та професійними досягненнями.

Практично всі з перелічених форм контролю поєднуються із самоконтролем.

Для глибшого розуміння предметності контролю у сфері державної служби важливо відрізнити *контроль за виконанням службового обов'язку*, визначеного положеннями законодавства про державну службу (закони України "Про державну службу", "Про засади запобігання та протидії корупції" та ін.) від контролю *за виконанням посадових обов'язків*, сформульованих у посадовій інструкції та інших документах, якими керується державний службовець у повсякденній діяльності. Проілюструємо цю думку, скориставшись матеріалами річних звітів Національного агентства України з питань державної служби. Під час перевірок та інспекцій, зокрема, виявлено, що порушення законодавства про державну службу стосуються в основному: надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів (рішень); відмови фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисного затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації; незаконного одержання особами, уповноваженими на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; сприяння з використанням свого службового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними

підприємницької діяльності; порушення обмежень при проходженні державної служби, передбачених ст. 16 Закону України "Про державну службу" в частині участі державних службовців у діяльності юридичних осіб; неподання декларації про доходи без поважних причин, у тому числі й особами, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною чи у зв'язку з непрацевдатністю по вагітності і пологах. Порушення під час прийняття на державну службу, присвоєння рангів, заповнення трудових книжок, формування кадрового резерву тощо, виявлені в процесі контролю, стосуються виконання окремими державними службовцями посадових обов'язків.

Здається, що виникає парадокс: виконання державним службовцем положень посадової інструкції може поєднуватися із нехтуванням обмеженнями, які накладаються службовим обов'язком. Однак у дійсності ніякого парадоксу немає, оскільки порушення норм законодавства про державну службу, Присяги державного службовця тягне за собою нехтування посадовими обов'язками або ж імітацію їх виконання, що й виявляється під час контролю. Принагідно можна зауважити, що оприлюднення результатів контрольно-інспекційної діяльності Нацдержслужби України та інших контролюючих органів у відкритій для широкого кола мережі Інтернет, відповідаючи принципу гласності, реалізує інформаційну, профілактичну і регулюючу функції контролю у сфері державної служби, чим підвищує його ефективність.

Таким чином, ефективність контролю залежить від ставлення до нього керівників державних органів, наявності повноцінних контрольних органів на всіх рівнях управління, наукової розробки проблеми контролю в умовах реформування. Необхідно підвищувати активність населення, що є першоосновою соціального контролю за діяльністю органів влади.

Важливо, щоб державні службовці розуміли, що контроль у сфері державної служби є не лише засобом забезпечення законності і захисту інтересів держави, а являє собою засіб, механізм забезпечення їх прав і законних інтересів як у суді, так і в позасудовому порядку. Крім того, контроль дає змогу запобігати прояву протиправних приватних, групових чи корпоративних інтересів і забезпечувати дотримання інтересів особи і громадянина.

### 15.3. Громадський контроль за державною службою

В умовах створення громадянського суспільства особливого значення набуває громадський контроль. Згідно зі ст. 38 Конституції України "громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування". Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

#### **Визначення**

**Громадський контроль** (англ. civil control) - громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм.

Громадський контроль - один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами; форма реалізації демократії і спосіб залучення населення до управління суспільством та державою. Можна виокремити: контроль громади та народу; контроль суб'єктів громадського чи асоціативного сектору, у тому числі контроль партій.

**Суб'єктами** громадського контролю є організована та неорганізована громадськість.

*Організована громадськість* - це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації, трудові колективи та інші громадські об'єднання. До цієї групи належать також і ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного в місті рівнів, що не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня (парламентські партії та партійні осередки, що представлені у відповідних місцевих радах, є суб'єктами політичного контролю, який хоча і має певні спільні риси з громадським, але має розглядатися окремо).

Право здійснення громадського контролю має належати тим громадським організаціям, до видів діяльності яких належить здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх установ. Безпосередньо контроль

здійснюється представниками цих організацій - громадськими контролерами, кандидатури яких мають затверджуватися Уповноваженим з прав людини на певній території або Громадською радою, що створюється із представників відповідної місцевої ради, адміністрації, та громадських об'єднань, які мають право здійснювати громадський контроль.

*Неорганізована громадськість* - це громадяни та їх сім'ї, збори громадян за місцем проживання, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно-спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи.

Громадський контроль як система відносин громадянського суспільства з державою ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам ("третьому сектору" та ЗМІ). Отже, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства, в якому реально забезпечуються всі права та свободи людини і громадянина, а об'єктом контролю є органи влади.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

**Основні об'єкти** громадського контролю:

- органи державної влади;
- представницькі органи місцевого самоврядування;
- виконавчі органи місцевого самоврядування;
- державні та комунальні установи, підприємства, організації, що надають публічні послуги;
- недержавні установи, підприємства, організації, що надають послуги публічні;
- окремі особи.

**Предметом** громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів із дотримання певних соціальних норм, реалізації прав і свобод громадян, задоволення й узгодження їхніх потреб та інтересів.

Як **критерії** для здійснення громадського контролю обирають правові (писані) й етичні (неписані) норми і суспільні цінності, що використовуються як еталони під час оцінки діяльності об'єктів контролю та її результатів.

**Головна мета** громадського контролю - усунення причин, які породжують невідповідність між фактичними й еталонними параметрами, та забезпечення дотримання певних соціальних норм - писаних і неписаних. Характерною рисою громадського контролю є запобігання порушенням у сфері публічного управління за допомогою **засобів суспільного впливу**.

**Суспільними наслідками** громадського контролю можуть бути *громадський осуд* або *громадське схвалення*. Крім того, Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 254-258) наділяє представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадських інспекторів правом складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень.

Для здійснення громадського контролю можуть створюватися:

- *громадські ради* при органах державної влади чи місцевого самоврядування;
- *інститути місцевих уповноважених з прав людини* (запровадження посад місцевих і регіональних омбудсманів);
- *асоціації споріднених структур*, які здійснюють громадський контроль, що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у певній сфері.

Структурними елементами громадського контролю вважаються мас-медіа та незалежні аналітичні центри. Якщо йдеться про парламентський контроль як різновид громадського контролю, то одним із його елементів можуть бути *спеціальні комісії*.

**Етичні принципи** громадського контролю:

- діяльність на користь суспільного інтересу;
- об'єктивність;

- запобігання конфлікту інтересів;
- фінансова незалежність;
- партійна (політична) незаангажованість.

Громадський контроль може здійснюватись ідеологічними, релігійними, соціокультурними, морально-психологічними та іншими методами залежно від конкретних умов і поставлених цілей.

**Форми здійснення** громадського контролю:

- *звернення громадян*, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

- *громадська експертиза*, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), яка працює на підставі офіційно затвердженого положення;

- *громадські слухання* щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

- *моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки* на об'єктах;

- *соціологічні та статистичні дослідження* шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо;

- *журналістське (громадське) розслідування*.

**Основним методом** громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватись як самостійно, так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо.

Власне **порядок здійснення** громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади ще не набув нормативно-правового закріплення. **Процедури** здійснення громадського контролю мають бути передбачені в статутах територіальних громад, регламентах діяльності органів публічної влади.

**Координацію** громадського контролю на певній території та надання необхідної інформаційно-методичної допомоги суб'єктам громадського контролю може здійснювати відповідна громадська рада.

Саме системний характер організації громадського контролю та чітке визначення його процедур забезпечує його максимальну корисність і запобігання можливій деструктивності.

**Ефективність** громадського контролю залежить від чіткості встановлення завдань, обґрунтованості еталонних норм, а також адекватності вироблення процедур його здійснення та ретельності їх додержання.

Правовою базою для здійснення громадського контролю в Україні є низка нормативних актів (табл. 15.1).

Таблиця 15.1

### Основні нормативні акти, положення яких створюють правову базу для здійснення громадського контролю в Україні

Нормативний документ	Основні положення щодо здійснення громадського контролю
1	2
Конституція України	Ст. 5 і 38 встановлюють, що народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Ст. 42 разом із Законом України "Про захист прав споживачів" установлюють права споживачів та визначають механізм їх захисту

1	2
<i>Закони України</i>	
"Про захист прав споживачів" від 12 травня 1991 р. № 1023-XII	Згідно із ст. 24 держава підтримує діяльність об'єднань споживачів, які мають право (ст. 25) одержувати від органів влади інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів
"Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII	Ст. 10 закріплює як обов'язок органів публічної влади інформування про свою діяльність та прийняті рішення. Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43)
"Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР	Громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (ст. 14). Дані права поширення і на осіб, які не є громадянами України (ч. 3 ст. 1)
"Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР	Ст. 13 унормовує громадські слухання, у ході яких територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування
"Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV	Ст. 28 закріплює право професійних спілок та їх об'єднань отримувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Ст. 30 передбачає участь професійних спілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу та проведення ними громадської екологічної експертизи
"Про благоустрій населених пунктів" від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV	Ст. 41 "Громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів" унормовує діяльність громадських інспекторів благоустрою населених пунктів та дії за результатами цієї контрольної діяльності
"Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 р. № 2939-VI	Визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес
"Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. № 4572-VI	Ст. 21 встановлює, що до прав громадських об'єднань належать: вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети; звернення до органів влади, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержання публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя
<i>Постанови Кабінету Міністрів України</i>	
"Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" від 5 листопада 2008 р. № 976	Установлює порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади
"Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 р. № 996	Унормовує такі форми громадського контролю, як: – консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у формі: публічного громадського обговорення (безпосередня форма) і вивчення громадської думки (опосередкована форма); – громадські ради при органах виконавчої влади

**Новітні форми** громадського Контролю в Україні: "сторожові організації"; "таємний клієнт", "швидке оцінювання" через інтернет-ресурси та краудсорсинг; спільноти практики.



В Європі та США громадський контроль здійснює певний тип організацій, які називають "watchdogs" ("*сторожові пси*"), а те, чим вони займаються, - watchdog activity (сторожова діяльність). Як правило, "сторожовими псами" називають незалежні ЗМІ, які покликані контролювати владу, зокрема аналізувати ефективність політики уряду в певній сфері, розкривати корупційні схеми, виявляти та доносити до громади інформацію про випадки зловживання владою та чиновницького свавілля. Найбільш відомими серед діючих сторожових організацій є міжнародні Amnesty International, Transparency International, Human Rights Watch, Democracy Watch. Серед європейських "сторожових псів" можна виділити польську Асоціацію лідерів локальних громадських груп.

"Таємний клієнт" (Mystery Shopping) визначається як один із найбільш ефективних видів досліджень якості публічних послуг, що спрямований на виявлення недоліків процесу обслуговування клієнта. Таємні клієнти - це спеціально навчені та проінструктовані люди, які відвідують заклад під виглядом звичайного клієнта. Зазначена практика є надзвичайно поширеною в країнах Європи.

*Краудсорсинг* (англ. crowdsourcing, crowd - "натовп" і sourcing - "використання ресурсів") - процес залучення до розв'язання певних завдань за допомогою новітніх комунікаційних технологій значної кількості осіб, які не поєднані жодною системою. Краудсорсинг виник із розрахунку на передбачуване бажання клієнтів безкоштовно або за невелику ціну поділитися своїми ідеями з організацією виключно через бажання побачити ці ідеї втіленими у життя.

*Спільнота практики* (англ. Community of practice, CoP) - це добровільне віртуальне об'єднання професіоналів/або усіх зацікавлених для розв'язання практичних проблем. Яскравим прикладом спільноти практики є мережа "Communities of practice for public service" (Спільноти практики для публічних послуг) у Великій Британії, яку розвинуто в межах проекту IDEA Асоціацією місцевого самоврядування (Local Government Association).

В умовах розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму, який забезпечує підтримку владно-громадських відносин у стані стабільності й рівноваги.

Таким чином, громадський контроль являє собою громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм, головною метою якого є усунення причин, які породжують порушення у сфері публічного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

#### **15.4. Поняття та види юридичної відповідальності державних службовців**

У цьому підрозділі розвивається концепція інституту юридичної відповідальності в засадничому аспекті розвитку демократії і демократизації публічної влади та управління, в основі якої є розроблений концепт: "суспільна та політична система демократична тоді і лише тоді, коли здійснення публічної влади та управління є відповідальним". У такому контексті демократизація - процес, спрямований на гарантування панування верховенства права, що забезпечується відповідальністю публічної служби. Або, інакше кажучи, відповідальне здійснення публічної служби є гарантією демократії та верховенства права.

Прогрес суспільства та демократії пов'язаний з відповідальністю як суспільною дисципліною та відповідною поведінкою кожного учасника суспільних відносин. У суто юридичному сенсі це передбачає розроблення нормативного регулювання, зокрема розробки юридичного статусу, компетенції, поведінки публічних службовців.

На етапі становлення демократії демократизація як процес і зміна сутності та призначення чи місії публічної влади й управління полягала у подоланні владного абсолютизму, в тому числі й політичного. У такий спосіб поступово реалізовувалася потреба кожної людини та загальна суспільна потреба вийти з-під будь-якого несправедливого владного впливу чи навіть гноблення (гніту). Цей рух сформувався як суспільний, зокрема науковий та науково-прикладний пошук "справедливості", "правдивості", "правди" і зрештою такої суспільної цінності, як "право" з боку чи від тих, які здійснювали публічну владу чи навіть були її певним уособленням.

Основні досягнення історії демократії та демократизації можна звести до певних суспільних цінностей, які тепер також виокремлюються, на наш погляд, як дві основні взаємопов'язані аксіоми. По-перше, - це те, що публічну владу здійснює сам народ і він є джерелом цієї влади.

У цій немовбито очевидній аксіомі видається відкритим питання про те, "як" чи "у який" спосіб народ здійснює цю владу? Найбільш логічною і такою, що так чи інакше закріплена відповідними нормами конституцій багатьох демократичних держав, тут є така новела (формула, модельна норма): "народ здійснює публічну владу безпосередньо і (або) через (чи інакше - опосередковано через) відповідні інституції (суб'єкти, органи тощо)". Тут важливо зазначити, що вживання у формулі цієї модельної норми сполучника "і" чи "або" суттєво змінює юридичний статус відповідної інституції здійснення влади.

По-друге, - це те, що легальним і легітимним інституціям компетенція, зокрема повноваження, на здійснення публічної влади ним (народом) їм лише делегується і лише на обмежений строк. Інакше кажучи, йдеться про строковість публічно-владного мандата (мандат довіри на здійснення публічної влади має лише обмежений строк дії). Строкова чи дострокова оцінка відповідальності має наслідком продовження чи непродовження строку дії мандата довіри. У такому сенсі строк дії публічно-владного мандата та відповідної служби пов'язується із відповідальністю. Беззаперечним також є й те, що саме поняття демократії є історичним, задаючи чи зумовлюючи відповідні своєму часу акценти демократизації. Це означає, що демократичні засади здійснення публічної влади та управління, зокрема й державного, мають історичний вимір.

У новітній історії демократія трактується нами як невід'ємність соціалізаційних (суспільних, соціальних тощо) прав людини, пов'язаних лише з її усупільненням і соціалізацією, які, на наш погляд, не зовсім коректно часто позначають поняттям "природні" права, політичного суверенітету народу та підконтрольності йому й відповідальності публічної влади та управління, насамперед діянь держави, а точніше діянь тих, хто її представляє, - державних органів і органів держави, їх посадових осіб (публічних службовців).

Важливою чи навіть визначальною "силою", якій підконтрольна держава, а точніше - її інституційна структура, є "воля" народу, в яку інтегрується воля громадян і громад. Інакше кажучи, "воля" народу є рушієм - політичною "силою" суспільних процесів. На етапі становлення демократії волею народу як певною суспільною чи політичною "силою" усунуто політичне єдиновладдя і відмінено традицію наслідування права на здійснення публічної влади та управління.

**Визначення**

**Воля народу** - сила, якій підконтрольна держава та її інституційна структура. У волі народу інтегрується воля громадян і громад.

Воля та очікування народу, громади та кожного окремого громадянина формує сутність публічно-владної компетенції чи спрямування публічної служби. Якщо ж тут концепцію і поняття "компетенції" здійснювати публічну владу та управління трактувати широко, тоді вона покриває "відповідальність" як кваліфікуючу чи ідентифікуючу рису відповідної інституції. Інакше кажучи, у певній концепції відповідальність є кваліфікуючим елементом компетенції, зокрема - компетенції відповідального здійснення публічної влади та управління.

Сучасні концепції юридичної відповідальності виходять, як правило, із уявлення про неї як про певне покарання, тому і йдеться про "притягнення" до відповідальності чи, інакше, про примушування через відповідні негативні санкції. Дійсно, засадничим у праві є відповідальність як гарантія безумовного виконання норм через можливість примушування, у тому числі й відповідальність через певне покарання. Однак санкція є лише одним із проявів відповідальності, її вид і міра.

Н.О.Боброва і Т.Д.Зражевська сформулювали поняття відповідальності в радянському державному праві як необхідність відповідати за свою юридично значущу поведінку, яка передбачається державно-правовими нормами і реалізується в системі державно-правових відносин. Державно-правова відповідальність відповідно до концепції названих авторів є одним із видів юридичної відповідальності, тоді як конституційна відповідальність - це особливий вид відповідальності, що включає в себе політичну, моральну і юридичну відповідальність.

Зараз також робляться спроби розглядати поняття юридичної відповідальності із сучасних позицій теорії права. Проводяться комплексні дослідження окремих видів відповідальності, зокрема конституційної. Ведуться й інші наукові пошуки в рамках цього інституту системи права.

**Визначення**

**Юридична відповідальність** - основана на законі, об'єктивно зафіксована в юридичних критеріях необхідність, яка виступає як специфічний юридичний обов'язок відповідати за свою юридично значущу поведінку (діяльність), яка концентрує в собі імперативну силу права і реалізується через регулятивні правовідносини, в яких зобов'язаний суб'єкт перебуває у стані відповідальності.

Концепції сучасного конституціоналізму включають конституційну відповідальність, як правило, за неналежну організацію і здійснення державної влади, тому це насамперед відповідальність органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

**Визначення**

**Конституційна та конституційно-правова відповідальність** - зумовлена конституційно-правовими нормами необхідність певних суб'єктів відповідати за свою юридично значущу поведінку в установленому порядку та діяти згідно із покладеними на них обов'язками, а у разі відхилення - мати відповідні позбавлення.

Конституційна відповідальність багатьма науковцями трактується також як відповідальність "політичного" характеру за неналежне здійснення публічної влади, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному стані суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) за здійснення їх правового статусу й компетенції, а у разі його порушення - у примусовому перенесенні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає в усуненні із сфери політики шляхом позбавлення права здійснювати державну владу.

У конституційному праві доволі поширеною є позиція, що реалізація норм цієї галузі права не має потреби в розробці самостійного інституту відповідальності. Також становить інтерес питання про суб'єктів конституційної відповідальності. На думку деяких дослідників, наприклад О.Кушніренка, такими суб'єктами не можуть бути в рамках конституційно-правових відносин нації, народ, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання і деякі інші. Проте держава, на думку цього ж самого автора, має бути суб'єктом конституційно-правової відповідальності, також як і президент (у порядку імпичменту), орган управління, парламент, виборчі комісії й ін.

У правовій науці недостатньо розроблені підстави, види і механізми юридичної відповідальності органів здійснення публічної влади та управління, публічних службовців. Так, дотепер зберігається неясність при використанні такої підстави настання юридичної та, зокрема, конституційної відповідальності, як несправедливі чи, інакше, недоцільні, неекономні, неефективні, недостатні компетенційні діяння, зокрема неналежне виконання відповідним спеціальним суб'єктом права своїх конституційних обов'язків. Правопорушення, пов'язані з управлінською діяльністю, зі здійсненням публічної влади виявляються у зловживанні або несумлінності щодо публічних інтересів ведення справи. Тут може не бути умислу, а також прямої і безпосередньої шкоди, конкретних потерпілих, однак соціально-негативні наслідки можуть бути вагомими.

Конституційна відповідальність має таку особливість, що конституція як певне відображення права є Основним Законом із "розмитими" межами. Тому підставою настання конституційної відповідальності може бути не тільки порушення норм Основного Закону, а й порушення конституційних принципів, що дає підстави говорити про "латентний" ("прихований") характер конституційної відповідальності. Приміром, з огляду на винятково конституційний статус Президента України необхідно визнати й інститут латентності його компетенції. Відповідно повинна існувати й латентна конституційна відповідальність Президента України за здійснення зазначеного типу компетенції.

На думку багатьох дослідників, наприклад А.Зінов'єва, конституційна відповідальність вільна від репресивних заходів, вона має політико-правовий характер. Це означає, що в таких концепціях з поняття конституційної та й конституційно-правової відповідальності вилучається її юридична сутність чи, інакше, вона практично деюридизується.

Викладене означає, що комплексний інститут юридичної відповідальності, на наш погляд, вимагає подальшої наукової розробки та удосконалювання, оскільки наразі ми можемо говорити про найбільш систематизовану правову регламентацію тільки деяких видів юридичної відповідальності, насамперед ідеться про цивільну і кримінальну відповідальність. Інші види юридичної відповідальності доктринально ще не розроблені на необхідному і тим більше

на достатньому рівні, тому й закріплені в законодавстві менш чітко. У розроблюваній нами концепції в основі відповідальності є її правова сутність. З огляду на це загальними рисами, що дають підстави співвіднести відповідальність із правом, є позитивна або негативна оцінка та відповідна кваліфікація компетентним суб'єктом, зокрема державою, діяльності відповідного суб'єкта, зокрема складу органу або окремої посадової особи, а також можливість примусової реалізації санкції правової норми. У більш вузькому розумінні компетенція та відповідальність це різні, проте взаємно пов'язані інститути. Відповідальність є достатньою умовою компетенції. Інакше кажучи, без відповідальності немає компетенції.

Підсумовуючи, зазначимо, що в юридичній науці публічна влада та управління й окремі їх види досліджуються переважно в аспекті об'єктивного суспільного явища. Однак будь-яка влада та управління, безумовно, мають і суб'єктивну складову. Тому найважливішою правовою, зокрема й конституційною, гарантією захисту суспільства від узурпації публічної влади й управління та окремих їх видів є забезпечення відповідального їх здійснення. Основною рисою юридичної відповідальності та окремих її видів є оцінка компетентним суб'єктом, зокрема державою, а точніше - від її імені, діянь особи, у тому числі й держави, та складу відповідних органів здійснення публічної влади й управління, а також можливість примусової реалізації санкції правової норми. Інститут відповідальності є одним із головних елементів, а можливо, ще й достатньою умовою забезпечення позитивних компетенційних провідянь. Інакше кажучи, інститут відповідальності має певний демократизаційний ресурс.

#### **Визначення**

**Відповідальність у цивільному праві** визначається "зобов'язанням" відшкодування збитків.

**Відповідальність у кримінальному праві** визначається "зобов'язанням" понести покарання чи зазнати кари, перетерпіти тощо.

Відповідальність пов'язується з таким явищем, як норми, які мають широку різновидність: моралі, суспільні, професійні, правові, юридичні тощо. Зокрема, правова відповідальність пов'язується з правовими нормами, а, наприклад, професійна - із наявністю специфічних професійних норм, які регулюють поведінку певних осіб, і це норми їхньої професійної етики.

Відповідальність зобов'язує змінювати, а інколи й порушувати, застарілі норми і переходити до нових норм. Це означає, що не лише дотримання, а порушення норм може трактуватися в аспекті позитивної відповідальності. Це також означає, що відповідальність не може пов'язуватися лише з обвинуваченням і карою чи покаранням, але й з винагородою та, насамперед, - з обов'язком. Зв'язок між компетенцією та компетентністю характеризує міру відповідальності. Однак компетенція не може бути абсолютно визначеною. Ця невизначеність задає певну волю волі. Якраз ця невизначеність і дає можливість переступити норму чи позитивно порушити її. Важливо, що відповідальність є лише за умови вільної волі.

Підсумовуючи викладене, доходимо певних узагальнених висновків, у тому числі й аксіоматичного характеру. Зокрема, відповідальність є лише там, де є норма, яка є її сутнісною рисою. Відповідальність може бути встановлена тільки там, де існують норми. Вид норми є необхідною умовою для визначення виду відповідальності, а достатньою їх система, які й становлять компетенцію. Тому компетенція є достатньою умовою для встановлення виду відповідальності.

#### **Визначення**

**Відповідальність позитивна** - не будь-яке правомірне поведження, у якому виконуються обов'язки або використовуються права, або реалізуються тільки ті чи інші обов'язки незалежно від мотивів, що його обумовили, а таке, що оцінюється позитивно - позитивна компетентність - краще і найкраще правомірне поведження.

Відповідальність - нормативно, зокрема й буквою чи навіть сутністю конституції, обумовлене діяння, спрямоване насамперед на забезпечення суспільного порядку тощо.

Таким чином, юридична відповідальність державних службовців - основний показник, показчик чи вимір, певна міра чи ступінь співвідношення (відповідності) їх компетентності та компетенції.

Правова компетенційна відповідальність будь-якого виду, зокрема позитивна чи негативна, трактується в аспекті дотримання чи порушення правового принципу "довіри" - "справедливої" правової симетрії.

## 15.5. Дисциплінарна відповідальність державних службовців

Дисципліна як поняття має різне тлумачення, зокрема дисципліна праці чи службова дисципліна розуміють як точне своєчасне і неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки в суспільному житті. У такому сенсі вона спрямована на підтримку впорядкованості й узгодженості суспільних відносин і забезпечується різними засобами, зокрема відповідальності, у тому числі й юридичної відповідальності та механізмами суспільного контролю в широкому сенсі та державного контролю у вузькому, а саме щодо регульованих державою суспільних відносин. У такому трактуванні дисципліна фактично отождоюється з поняттям правомірної поведінки.

### Визначення

**Дисципліна** - стан суспільних відносин, що характеризується виміром реалізації відповідним суб'єктом, у тому числі й державними службовцями своєї службової компетенції. Компетентність державного службовця свідчить про його рівень службової дисципліни.

У такому аспекті дисциплінарна відповідальність державного службовця є різновидом юридичної відповідальності, що полягає в оцінці його службової компетентності. Вона може бути позитивною або негативною.

У науковій та навчальній літературі дисциплінарна відповідальність державного службовця трактується як накладення передбачених законом дисциплінарних стягнень на державного службовця за порушення ним службової дисципліни. Таку саму позицію займає і законодавець.

### Першоджерело

Дисциплінарна відповідальність державного службовця полягає у накладенні на нього дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, визначених відповідним Законом.

*(Закон України "Про державну службу")*

### Визначення

**Дисциплінарна відповідальність державного службовця** є різновидом юридичної відповідальності, що полягає в оцінці його службової компетентності. Вона може бути позитивною або негативною.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Діяння є дисциплінарним проступком за наявності трьох умов:

- якщо діяння є протиправним;
- якщо діяння є винним;
- якщо не виконані або неналежно виконані саме посадові обов'язки.

Відповідно до частини третьої ст. 52 згаданого Закону України "Про державну службу" дисциплінарними проступками є:

- 1) вияв неповаги до державних символів України;
- 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень;
- 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків;
- 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 5) нежиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів;
- 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- 8) порушення правил професійної етики державного службовця;
- 9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин;
- 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку свідчить про його негативну відповідальність, яка зумовлює покладання дисциплінарних санкцій чи, у редакції Закону України "Про державну службу", дисциплінарних стягнень.

Відповідно до ст. 147 КЗпП України за порушення трудової дисципліни до працівників може бути застосовано тільки один із таких видів стягнень, як догана або звільнення. Однак державні службовці є спеціальними суб'єктами, тому відповідно до спеціального законодавства, зокрема частини першої ст. 53 Закону України "Про державну службу", видами дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, є:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) попередження про неповну службу відповідність;
- 5) звільнення з посади державної служби.

За кожний дисциплінарний проступок накладається одне дисциплінарне стягнення.

Кожне дисциплінарне стягнення має бути мотивованим та обґрунтованим, воно має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховуються характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був учинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередня поведінка державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

Законодавець також встановив і строк для застосування дисциплінарного стягнення чи строк давності застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця. Відповідно до ст. 148 КЗпП України дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Водночас відповідно до абзацу третьої частини другої ст. 53 Закону України "Про державну службу" дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня вчинення ним дисциплінарного проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці.

У Законі України "Про державну службу" (ст. 53) законодавець встановив також і особливості застосування окремих видів дисциплінарних стягнень. Так, у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, який має дисциплінарне стягнення, дисциплінарне стягнення, що накладається, може бути більш суворим, ніж попереднє.

У разі допущення незначного порушення правил внутрішнього службового розпорядку, посадових інструкцій суб'єкт призначення може застосувати зауваження.

У разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог вказаного Закону, а також актів законодавства у сфері державної служби йому може бути оголошено догану.

У разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог цього Закону та інших актів законодавства у сфері державної служби державним службовцем, який має дисциплінарне стягнення, йому може бути оголошено сувору догану.

Відповідно до частини сьомої ст. 53 Закону України "Про державну службу" попередження про неповну службу відповідність може застосовуватися за:

- 1) систематичне невиконання або систематичне неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень;

- 2) систематичне порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

Підставою для застосування до державного службовця дисциплінарних стягнень може бути порушення морального характеру, зокрема правил професійної етики державного служ-

бовця. Чинне законодавство не передбачає переліку таких діянь, і в кожному конкретному випадку суб'єкт призначення державного службовця, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, вирішує, чи має місце порушення "морального" характеру. Однак відповідно до пункту 22 ст. 92 Конституції України підстави "... дисциплінарної відповідальності" повинні визначатися "виключно законами". У цьому разі чинне законодавство не передбачає діянь саме "морального" характеру, за які до державного службовця може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Це зумовлює необхідність регулювання поведінки державного службовця як спеціального суб'єкта права.

Відповідно до ст. 147-1 КЗпП України дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника. Так, на працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами, вищестоящими щодо органів, вказаних у частині першій цієї статті. Водночас працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Законодавець також визначив і суб'єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення до державних службовців. Так, відповідно до ст. 54 Закону України "Про державну службу" право застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців має суб'єкт призначення, якщо інше не передбачено законом.

Загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності прописаний нормами ст. 55 нової редакції Закону України "Про державну службу". Так, відповідно до цієї статті суб'єкт призначення за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку державного службовця, повинен зажадати від нього письмового пояснення.

У разі необхідності проведення додаткового дослідження обставин вчинення дисциплінарного проступку, у тому числі обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також причин та умов, що сприяли його вчиненню, суб'єкт призначення приймає рішення про проведення службового розслідування.

На вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр службове розслідування проводиться обов'язково.

Для забезпечення проведення службового розслідування керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті утворюється комісія в кількості не менше семи осіб.

Комісія з проведення службового розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби групи I, утворюється суб'єктом призначення. До складу такої комісії включається представник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

Під час проведення службового розслідування за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті до роботи комісії можуть залучатися відповідні фахівці.

Службове розслідування проводиться протягом 10 робочих днів. За необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до 20 робочих днів.

За результатами службового розслідування робиться висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Рішення за результатами службового розслідування може бути оскаржено державним службовцем у порядку, передбаченому ст. 14 цього Закону.

Порядок проведення службового розслідування затверджується Кабінетом Міністрів України.

У разі виявлення за результатами службового розслідування ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох робочих днів передати матеріали до відповідного правоохоронного органу.

Законодавець також встановив і можливість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків (ст. 56 Закону України "Про державну службу"). Відповідно до

цієї статті рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається суб'єктом призначення.

Державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків на час проведення службового розслідування із збереженням середньої заробітної плати.

Тривалість такого відсторонення не може перевищувати часу проведення службового розслідування.

У період відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець повинен дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку, у тому числі щодо робочого часу, та сприяти проведенню службового розслідування.

Законодавець також доволі детально прописав процедуру прийняття рішення про застосування дисциплінарного стягнення (ст. 57 Закону України "Про державну службу"). Відповідно до цієї статті рішення про застосування до державного службовця дисциплінарного стягнення приймає суб'єкт призначення.

У рішенні зазначаються найменування державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, дата прийняття рішення, відомості про державного службовця, вид дисциплінарного проступку, стисло викладаються обставини вчинення проступку, підстави притягнення державного службовця до відповідальності та зазначається, яке дисциплінарне стягнення застосовується.

Державний службовець має бути особисто ознайомлений під розписку з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення.

У разі відмови державного службовця від ознайомлення з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи наявності підстав, що перешкоджають ознайомленню з таким рішенням особисто, державному службовцю не пізніше як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається письмове повідомлення про прийняте рішення разом із його копією.

Відповідно до логіки чинного законодавства про працю (а також ст. 58 Закону України "Про державну службу") рішення про застосування дисциплінарного стягнення може бути оскаржено до суду. Законодавець також передбачив і зняття дисциплінарного стягнення (ст. 59 Закону України "Про державну службу"). Якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення державного службовця не піддано новому дисциплінарному стягненню, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. Якщо державний службовець не вчинив нового порушення службової дисципліни і виявив себе як сумлінний працівник, стягнення може бути знято достроково, але не раніше як через шість місяців з дня притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

У контексті ст. 56 чинної Конституції України законодавець передбачив і відшкодування шкоди державним службовцем (ст. 60 Закону України "Про державну службу"). Майнова та моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця під час здійснення ним своїх повноважень, відшкодується за рахунок держави.

Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) до винного державного службовця у розмірі та порядку, визначених законом.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе майнову відповідальність тільки за шкоду, спричинену його протиправними діями або бездіяльністю.

Проведення у справах про дисциплінарні проступки державного службовця здійснюється з певною метою і має такі завдання:

- своєчасне і всебічне з'ясування, згідно із законодавством, обставин вчинення дисциплінарного проступку;

- виявлення причин та умов, що призводять до порушень службової дисципліни;
- усунення обставин вчинення дисциплінарного проступку;
- забезпечення належного виконання державним службовцем своїх повноважень.

Проведення у справах про дисциплінарні правопорушення умовно можна розділити на певні стадії. До них відносять:

- прийняття рішення про порушення дисциплінарної справи;
- порушення дисциплінарної справи;



- проведення службового розслідування;
- прийняття рішення за результатами службового розслідування;
- оскарження рішення про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності;
- виконання рішення.

Дисциплінарна справа (справа про дисциплінарний проступок) порушується рішенням суб'єкта призначення державного службовця, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення.

Матеріали дисциплінарної справи містять:

- рішення суб'єкта призначення державного службовця про порушення дисциплінарної справи;
- письмове пояснення державного службовця щодо своїх протиправних діянь;
- письмове пояснення керівника структурного підрозділу, в якому працює державний службовець;
- письмові пояснення інших осіб, причетних до справи;
- висновок (акт) комісії з проведення службового розслідування про результати службового розслідування у випадках, коли таке розслідування передбачено законодавством;
- подання керівника структурного підрозділу, в якому працює державний службовець, з пропозиціями щодо накладення дисциплінарного стягнення;
- рішення суб'єкта призначення державного службовця про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності;
- інші матеріали у справі.

Рішенням суб'єкта призначення державного службовця, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення, для проведення службового розслідування утворюється комісія з проведення службового розслідування, визначаються мета і строк його проведення.

Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право у будь-який момент узяти в ньому участь, давати пояснення, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про витребування і залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень причетних осіб.

За результатами службового розслідування комісія з проведення службового розслідування складає акт, у якому зазначаються: підстави проведення службового розслідування, посада, прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, освіта, строк служби у державному органі і перебування на займаній посаді особи, стосовно якої проведено службове розслідування; висновки службового розслідування, що містять визначення обставин, які пом'якшують або обтяжують відповідальність чи знімають із державного службовця звинувачення або підозру, причин та умов, що призвели до правопорушення, вжитих або запропонованих до вжиття заходів щодо їх усунення.

Члени комісії з проведення службового розслідування мають право викласти окрему думку щодо висновків службового розслідування.

Акт службового розслідування розглядається керівником державного органу, який призначив це розслідування, в межах строку службового розслідування.

Дисциплінарні стягнення накладаються суб'єктом призначення державного службовця, уповноваженим накладати дисциплінарні стягнення, у межах наданих йому повноважень.

Керівник структурного підрозділу має право розглядати дисциплінарні справи і накладати дисциплінарні стягнення в межах повноважень, наданих йому суб'єктом призначення державного службовця, уповноваженим накладати дисциплінарні стягнення.

Перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення державного службовця, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, повинен витребувати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення. У разі відмови державного службовця дати письмове пояснення це зазначається в поясненні керівника структурного підрозділу, в якому працює державний службовець.

Скарга на рішення суб'єкта призначення державного службовця, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення, може бути подана державним службовцем вищій за посадою особі, якій цей суб'єкт призначення державного службовця підпорядкований. Оскарження вищій за посадою особі рішення суб'єкта призначення державного службовця, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення, про притягнення до дисциплінарної відповідальності не об-

межує права державного службовця подати скаргу до суду в установленому чинним законодавством порядку.

Розгляд скарги державного службовця здійснюється невідкладно, а у випадках, які потребують додаткового вивчення дисциплінарної справи, - у строк до 30-ти днів з дня надходження скарги.

Розглядаючи скаргу на рішення про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, суб'єкт призначення державного службовця, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, перевіряє законність та обґрунтованість рішення у дисциплінарній справі та приймає одне з таких рішень:

1) скасовує попереднє рішення повністю або в окремій його частині та закриває дисциплінарну справу;

2) змінює вид дисциплінарного стягнення в межах, передбачених Кодексом законів про працю України та Законом України "Про державну службу";

3) залишає попереднє рішення без змін, а скаргу - без задоволення.

Копія рішення за скаргою державного службовця вручається йому протягом трьох днів з дня реєстрації в установленому законодавством порядку.

Контроль щодо виконання рішення за скаргою державного службовця покладається на суб'єкта призначення державного службовця, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення.

Отже, порушення державним службовцем дисциплінарних норм трактується як негативна відповідальність і тягне притягнення його до дисциплінарної санкції.

Кожний державний службовець перебуває в системній ієрархічній підпорядкованості, у якій керівники зобов'язані своєчасно реагувати на вчинення державними службовцями дисциплінарних проступків і застосовувати до винних осіб заходи дисциплінарного стягнення.

Притягнення до дисциплінарних санкцій чи дисциплінарне стягнення має на меті поновлення порушених державних службових відносин та уникнення негативних наслідків вчиненого правопорушення, виховання державного службовця в дусі дотримання законності, належного виконання службових повноважень, а також запобігання новим правопорушенням.

Слід розмежовувати види дисциплінарних стягнень - загальні та спеціальні. Загальні дисциплінарні стягнення застосовуються на підставі норм чинного законодавства про працю та поширюються на державних службовців у тій частині, що не регулюється спеціальним законодавством. Спеціальні дисциплінарні стягнення встановлені для державних службовців окремим законодавством. Такі дисциплінарні стягнення зумовлені двома чинниками: по-перше, специфікою компетенції чи трудових функцій, що вони виконують; по-друге, особливими наслідками, які можуть настати в результаті невиконання чи неналежного виконання покладених на них компетенцій.

Особливістю застосування дисциплінарних стягнень (санкцій) до державних службовців є те, що, на відміну від кримінальних і адміністративних санкцій, чинне законодавство не передбачає вичерпного переліку посадових проступків, за які власне вона й наступає. Це зумовлено широкою різноманітністю дисциплінарних проступків. Питання щодо наявності чи відсутності посадового проступку в кожному конкретному випадку вирішує суб'єкт призначення державного службовця, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення виходячи із обставин конкретної справи.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність державного службовця - основний показник, показчик чи вимір, певна міра чи ступінь співвідношення (відповідності) його службової компетентності та компетенції як результат оцінки ступеня виконання ним своїх правових і соціальних завдань, дотримання певних правових і соціальних норм.

Правова компетенційна відповідальність державного службовця будь-якого виду, зокрема позитивна чи негативна, трактується в аспекті дотримання чи порушення правового принципу "довіри" - "справедливої" правової симетрії.

На відміну від кримінальних і адміністративних санкцій, чинне законодавство не передбачає вичерпного переліку посадових проступків, за які наступає застосування дисциплінарних стягнень (санкцій) до державних службовців. Це зумовлено широкою різноманітністю дисциплінарних проступків. Питання щодо наявності чи відсутності посадового проступку в кожному конкретному випадку вирішує суб'єкт призначення державного службовця, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення виходячи із обставин конкретної справи.

## 15.6. Кримінальна відповідальність державних службовців

В аспекті доктрини відповідальної республіки в сучасних конституціях, у тому числі й у Конституції України, декларується відповідальність держави як гарантія найвищих соціальних цінностей, якими є людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека. Суспільна потреба та відповідні очікування гарантування найвищих соціальних цінностей, утвердження і забезпечення прав та свобод людини й суспільної злагоди визначають чи задають сутність компетенції та відповідальності всієї публічної організації, організації публічної влади та насамперед держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Така суспільно мотивована чи "потребова" відповідальність держави детермінує розробку та закріплення у законодавстві концепції гарантій права, охорони та захисту прав і свобод особи через відповідальність публічної адміністрації та її посадових осіб.

Найбільш поширене поняття відповідальності привнесено в загальноправову концепцію (теорію) із кримінально-правової літератури, де питання відповідальності домінують над іншими. З початку утворення та застосування абстрактного терміна й поняття "відповідальність" його, як стверджує П.Рікер, пов'язують з обвинуваченням і покаранням. Цей напрям відповідальності є найбільш розроблюваний, однак у його рамках проблемним і не вирішуваним залишається питання двоаспектності - позитивної та негативної відповідальності.

Відповідальність як концепт подається немовбито усталеним поняттям у класичному юридичному використанні чи навіть ширше - у сучасній юриспруденції як низка різновидів правової, зокрема юридичної відповідальності за, як правило, галузевою ознакою, зокрема: у цивільному праві відповідальність (цивільна) визначається як зобов'язання із відшкодування збитків, що спричинені через власну провину, і в певних випадках встановлюються законом, або, інакше кажучи, - винуватим понести покарання чи зазнати негативних санкцій, насамперед майнової кари, перетерпіти тощо; у кримінальному праві відповідальність (кримінальна) визначається "зобов'язанням" винуватого понести покарання чи зазнати "кримінальної" кари, перетерпіти тощо; в адміністративному праві відповідальність (адміністративна) визначається "зобов'язанням" винуватого понести покарання чи зазнати "адміністративної" кари, перетерпіти тощо. У змісті таких концептів правової та окремих її видів відповідальності ключовим є поняття "зобов'язання". Прихильники такого (зобов'язального, точніше - зобов'язально-карного) трактування правової відповідальності виходять із припущення, що кожний відповідальний мусить коритися цим зобов'язанням.

У науці кримінального права кримінальна відповідальність трактується як різновид юридичної відповідальності за кримінальні проступки та злочини із застосуванням до винних осіб відповідних санкцій. Розробники такої концепції визначають кримінальну відповідальність як форму реагування держави на кримінальні правопорушення, яка виявляється в застосуванні повноважними органами, посадовими особами кримінальних санкцій щодо винної особи в межах і порядку, встановлених законодавством. Тобто йдеться про кримінальну відповідальність як окремий вид поширеної концепції правової відповідальності у так званому "зобов'язально карному" сенсі.

Трактування сутності юридичної відповідальності лише в аспекті державно-правової оцінки юридично значимого поведження суб'єкта з метою накладання певних санкцій - покарання - видається дискусійним, адже метою будь-якої відповідальності є не накладання негативних для порушника санкцій, а сталий позитивний розвиток суспільних відносин, де санкції є лише можливим засобом впливу на нього. Тому в розроблюваній нами концепції відповідальність не зводиться до санкцій попри причинно-наслідковий зв'язок між ними.

Основою чи сутністю розроблюваної концепції (теорії) правової відповідальності та окремих її видів є оцінка компетентним суб'єктом, зокрема державою, а точніше - компетентним суб'єктом від її імені, діянь особи (інституції, суб'єкта, органу тощо), у тому числі й держави, та складу її відповідних органів, їх посадових осіб здійснення публічної влади й управління, а також можливість за результатами цієї оцінки - кваліфікації правомірної примусової реалізації санкції правової норми. Тобто в питанні правової відповідальності в цій концепції йдеться про причинно-наслідковий зв'язок оцінки та кваліфікації відповідності компетентності та компетенції із застосуванням санкції правової норми. У такому сенсі інститут відповідальності є одним із головних елементів, а, можливо, ще й достатньою умовою забезпечення позитивних

компетенційних праводіянь і має певний демократизаційний ресурс. Ступінь чи показник відповідальності тягне й відповідну санкцію, яка водночас і є тією мірою відповідальності.

Доктринальні засади найвищих соціальних цінностей, верховенства права та правої держави, у тому числі й чинні Конституція та закони України, не обмежують права громадян на необхідну охорону права, прав і свобод, їх захист і оборону в широкому сенсі та можливість їх здійснення щодо будь-яких правопорушень чи посягань, а не лише щодо "насильницьких" кримінально караних посягань. Це право не пов'язується з діяльністю держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Громадяни є вільні у своєму виборі, вони можуть діяти самостійно та спільно, або, інакше кажучи, охорона та захист прав і свобод є як їхньою відповідальністю (самовідповідальністю особи), так і відповідальністю держави. Ці відповідальності - громадянина та держави - не є взаємно пов'язаними. Навіть наявність спеціальних правоохоронних органів і окремих правоохоронців не обмежує право особи, зокрема громадянина, самостійно охороняти та захищати права і свободи, адекватно застосовуючи будь-які не заборонені засоби. Тут необхідно зазначити сутнісно інший ніж у громадянина правовий статус, компетенцію та відповідальність держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо охорони права й захисту прав і свобод людини. Держава та її органи, їх посадові особи пов'язані правом.

Відповідальність держави як гаранта права, прав і свобод людини та громадянина трансформується в її правообов'язок правомірно обмежувати права і свободи одних чи однієї особи тоді і тільки тоді, коли це справді необхідно, і тільки в такому обсязі, у якому її заходи в аспекті гарантування права, прав і свобод одних будуть симетричними чи розмірними до охорони таких самих прав і свобод інших чи іншої особи.

Про відповідальність держави та "влади" формально йдеться у певних нормах Конституції України. Однак зазначимо, що де-юре задекларована Конституцією України відповідальність держави та "влади" де-факто нівельована ефектом політичної єдності тих, хто обраний та призначений для здійснення різних видів публічної влади. Тобто тут йдеться про умови недостатності відповідальності публічної адміністрації. Це зумовлює необхідність як наукового, так і науково-прикладного розроблення гарантій відповідальності різних органів здійснення влади, їх посадових осіб.

Однак, як уже зазначалося, сучасні концепції юридичної відповідальності виходять, як правило, із уявлення про неї як про певне покарання, тому і йдеться про "притягнення" до відповідальності чи, інакше, про примушування через відповідні санкції. Дійсно, засадничим у праві є відповідальність як гарантія безумовного виконання норм через примушування, у тому числі й відповідальність через певне покарання. Однак санкція є лише один із проявів відповідальності, її вид і міра. У розроблюваній нами концепції відповідальність є способом гарантування здійснення компетенції, або, інакше кажучи, - відповідального поведіння.

З огляду на те, що в основі кримінальної відповідальності є її правова сутність, загальними рисами, що дають підстави співвіднести кримінальну відповідальність з іншими видами правової відповідальності, є показчик (вимір) (позитивна або негативна) оцінки та відповідна кваліфікація компетентним суб'єктом, зокрема державою, діяльності відповідного суб'єкта, зокрема складу органу або окремої посадової особи, а також можливість примусової реалізації санкції правової норми. У більш вузькому розумінні кримінальна компетенція та відповідальність це різні, проте взаємно пов'язані інститути. Відповідальність є достатньою умовою компетенції. Інакше кажучи, без кримінальної відповідальності немає кримінальної компетенції.

Компетенція публічної адміністрації є головним елементом відповідної відповідальності, а точніше, її основним показником, показником чи виміром. Усвідомлення основної чи фундаментальної ролі кримінальної компетенції задає нову парадигму відповідної відповідальності, яку умовно називаємо компетенційною парадигмою. Методологічною основою видової ідентифікації кримінальної відповідальності є види норм - кримінальні, які задають чи визначають відповідний вид компетенції, а та - відповідний вид відповідальності, або, інакше, - кримінальні норми як окремий вид компетенційних норм визначають і вид відповідної відповідальності.

Під кримінальною компетенцією розуміємо певну статусну категорію чи складову частку, елемент статусу особи як суб'єкта кримінального права, яку можна визначити так: кримінальна компетенція особи - це сукупність цілей та завдань, повноважень (прав і обов'язків), дозволів і

заборон, юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких вона відповідальна чи несе відповідальність) і того, якими засобами (методами та способами) вона вирішує питання юрисдикційності. Водночас кримінальну відповідальність можна визначити як складову чи елемент відповідної компетенції, який об'єднує повноваження, дозволи та заборони, юрисдикційність і засоби чи, що може бути більш коректним, - "функціонування" компетенції. У контексті останнього кримінальну відповідальність визначаємо як показник, показник чи вимір "функціонування" відповідної компетенції чи компетентності. В іншому аспекті кримінальну відповідальність можна трактувати гарантом принципу симетрії (відповідності) компетенції та компетентності. Тобто йдеться про певну гарантію як функцію кримінальної відповідальності та ступеня компетентності.

Необхідно зазначити, що кримінальна відповідальність як елемент кримінальної компетенції чи статусу особи є рисою її ідентифікації. Якраз ідентифікаційна риса кримінальної відповідальності може бути продуктивним і перспективним напрямом концептуальних розробок цього інституту.

Підсумовуючи, зазначимо, що в аспекті загальної концепції правової відповідальності загальною сутністю кримінальної відповідальності є її притаманність компетенції, зокрема - це певне співвідношення відповідних компетенції та компетентності.

Основною відмінністю компетенційної концепції кримінальної відповідальності є альтернатива як відхід від найбільш поширеного поняття відповідальності, привнесеного в загальноправову теорію із кримінально-правової літератури. Однак "зобов'язання" це певні потенції чи можливості, які реально можуть бути реалізованими лише з певним наближенням. Адже загальновідомо, що "зобов'язання" як норми чи де-юре є певним ідеалом, тобто це ідеальне, якому фактичне чи де-факто може відповідати лише в певному наближенні чи частково. Це означає, що "зобов'язання" можуть бути як реалізованими, частково реалізованими, так і загалом можуть бути нереалізованими. Цілком логічно, що зобов'язаний чи такий, що мусить коритися та перетерпіти, і такий, що кориться, скорився і перетерпів, - це різні стани можливо та реального. Між цими станами можлива тільки певна відповідність, але не тотожність, адже це проблема відповідності ідеального та реального. Інакше кажучи, тут йдеться про проблему нечіткості ідеального чи бажаного та реального у суспільних відносинах. У цій нечіткості має місце й зобов'язання, адже необхідно виконувати певні обов'язки, бути зобов'язаним кимось чи самозобов'язуватися виконувати чи "брати на себе" певні доручення, дотримуватися певних домовленостей. Тобто йдеться про зовнішні (кимось) та внутрішні (само) зобов'язання, що виходить за межі відшкодування й покарання.

У нашому дослідженні на основі системи аксіом, зокрема понять про кримінальне право, права та норми, які у сукупності визначають відповідну компетенцію з нечіткими межами та її види, загального поняття та концепції кримінальної відповідальності, а також її двохаспектного розуміння та видової класифікації, зокрема індивідуальної, колегіальної, солідарної, субсидіарної, інституціональної тощо, де кримінальна відповідальність визначається як функціонування чи функціонал компетенції - співвідношення компетентності публічної адміністрації та її компетенції у поперечній площині її функціонування - часовий (функціональний) компетенційний переріз.

Основними засадами чи засадничим принципом розробленої концепції кримінальної відповідальності є: її зумовленість суспільною потребою справедливості, морально-правовою сутністю права його застосування і гарантування; феномен кримінальної відповідальності - це якісний стан "справедливої відповідності" суспільних правових відносин за участю публічної адміністрації; ув'язка кримінальних компетенції та відповідальності принципом нечіткості; право, яке уособлює "справедливість", є вищою (найвищою) інстанцією відповідальності, яка реалізується відповідною компетентною інстанційною системою.

Отже, кримінальне право - право про злочини та покарання найчастіше ототожнюється із кримінальною відповідальністю чи точніше - з негативними кримінальними (карними, караючими) санкціями. Однак ця галузь регламентує не тільки відносини із приводу обвинувачення та покладання (притягнення, примушування тощо) специфічної відповідальності - кримінальних санкцій, але й правомірні діяння (поводження тощо), безпосередньо не пов'язане з нею. Така властивість цієї галузі права чи функція впливає з дії правових заборон, зокрема кримінально-правових тощо. Саме кримінально-правові заборони, а не кримінальні санкції як міри

покарання, пов'язані з відповідальністю, в остаточному підсумку визначають не тільки неправомірні, а й, що важливо, межі правомірних діянь щодо будь-яких суспільних відносин.

Сформований упродовж тривалого часу стереотип зв'язку терміна та поняття "відповідальність" з обвинуваченням і покаранням фактично відтіснив опосередковане кримінальним правом, яке ми тут трактуємо дещо нетрадиційно - як право "про" так і право "на" покарання, правомірне поводження опосередковане правом про маргінальні діяння та правом на покарання.

Відповідальність як концепт подається немовбито усталеним поняттям у класичному юридичному використанні чи навіть ширше - у сучасній юриспруденції, у кримінальному праві відповідальність визначається "зобов'язанням" понести покарання чи зазнати кари, перетерпіти тощо. Однак тут ітиметься не про кримінальну відповідальність, а про кримінальні санкції, пов'язані з негативною відповідальністю.

Кримінальні санкції щодо державних службовців застосовуються за порушення заборон, передбачених Кримінальним кодексом України (КК України). Оскільки злочини являють собою найбільш небезпечні для суспільства діяння, тоді й відповідні санкції - заходи покарання за них устанавлюються найбільш тяжкі. Покарання має інтегративну мету. Воно є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Водночас покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Гуманістична сутність покарання полягає в тому, що воно не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

#### **Визначення**

**Злочин** є передбачене лише Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне вчинене діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину.  
**Корупційний злочин** - порушення державним службовцем як суб'єктом корупційних діянь кримінальних заборон - його негативна відповідальність.

Чинний КК України, зокрема ст. 51, встановлює 12 видів "кримінальних" покарань до осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, які судом можуть бути застосовані:

1) штраф - це грошове стягнення, що накладається судом у випадках і межах, встановлених особливою частиною Кримінального кодексу України. Розмір штрафу визначається судом залежно від тяжкості вчиненого злочину та з урахуванням майнового стану винного;

2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу;

3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Позбавлення цього права може бути призначене як основне покарання на строк від двох до п'яти років або як додаткове покарання на строк від одного до трьох років;

4) громадські роботи - вони полягають у виконанні засудженими у вільний від роботи час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Ці роботи встановлюються на строк від 60 до 240 годин і відбуваються не більше як чотири години на день;

5) виправні роботи - цей вид покарання встановлюється на строк від шести місяців до двох років і відбувається за місцем роботи засудженого.

Із суми заробітку засудженого до виправних робіт проводиться відрахування в дохід держави в розмірі, встановленому вироком суду, у межах від 10 до 20%.

6) службові обмеження для військовослужбовців - цей вид покарання застосовується до засуджених військовослужбовців, крім військовослужбовців строкової служби, на строк від шести місяців до двох років у випадках, передбачених КК України, а також у випадках, коли суд, враховуючи обставини справи та особу засудженого, вважатиме за можливе замість обмеження волі чи позбавлення волі на строк не більше двох років призначити службове обмеження на той самий строк;

7) конфіскація майна - цей вид покарання полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна. Суд повинен визначити, яка саме частина майна конфіскується, або перелічити предмети, що конфіскуються;

8) арешт - полягає в триманні засудженого в умовах ізоляції і встановлюється на строк від одного до шести місяців;

9) обмеження волі - цей вид покарання полягає в триманні особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду

з обов'язковим залученням засудженого до праці, встановлюється на строк від одного до п'яти років;

10) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців - цей вид покарання призначається військовослужбовцям строкової служби на строк від шести місяців до двох років у випадках, передбачених КК України, а також якщо суд, враховуючи обставини справи та особу засудженого, вважатиме за можливе замінити позбавлення волі на строк не більше двох років тримання у дисциплінарному батальйоні на той самий строк;

11) позбавлення волі на певний строк - покарання у вигляді позбавлення волі полягає в ізоляції засудженого та поміщення його на певний строк до кримінально-виконавчої установи, встановлюється на строк від одного до 15 років;

12) довічне позбавлення волі - встановлюється за вчинення особливо тяжких злочинів і застосовується лише у випадках, спеціально передбачених КК України, якщо суд не вважає за можливе застосовувати позбавлення волі на певний строк.

Притягнення особи, винної у вчиненні злочину, здійснюється відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України, яким детально регламентовані всі процедури, пов'язані з порушенням кримінальної справи, розслідуванням злочину і винесенням вироку. Цей кодекс визначає права й обов'язки обвинувачуваного, підсудного і засудженого, потерпілого й інших учасників процесу, а також повноваження державних органів і посадових осіб, які здійснюють провадження по справі, порядок проведення окремих слідчих дій і оцінки отриманих доказів.

Єдиним органом, уповноваженим притягати винних осіб до кримінальної відповідальності, є суд. Інші державні органи не можуть здійснювати правосуддя і відповідно розглядати кримінальні справи.

Засуджений, незгідний із вироком, має право на його оскарження, а також на прохання про помилування чи пом'якшення покарання. Помилування здійснюється Президентом України. Відносини кримінальної відповідальності припиняються відбуванням покарання або звільненням від покарання по амністії чи по указу Президента України про помилування.

Злочинні діяння та відповідні санкції щодо державних службовців і в такому сенсі "кримінальна відповідальність" державних службовців передбачена розд. XVII КК України "Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг". Зміст цих кримінальних правопорушень розкривають відповідні статті цього розділу:

Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем.

Стаття 365. Перевищення влади або службових повноважень.

Стаття 366. Службове підроблення.

Стаття 367. Службова недбалість.

Стаття 368. Одержання хабара.

Стаття 368-2. Незаконне збагачення.

Стаття 369-2. Зловживання впливом.

Стаття 370. Провокація хабара або комерційного підкупу.

Вживане поняття "службові особи" розкрито у примітці 1 ст. 364 КК України. Такими є, серед інших, особи, "... які здійснюють функції представника влади, а також обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків ...". Водночас автори відповідних розробок у науково-практичному коментарі до Кримінального кодексу України пояснюють, що бути представником влади означає перебувати на службі в органах державної влади, а також здійснювати функції зазначених органів. Автори цього коментаря пояснюють, що "здійснювати функції держави" - це право особи в межах своєї компетенції давати вказівки правового характеру, що підлягають обов'язковому виконанню, застосовувати примусові заходи і щодо громадян, які їм безпосередньо не підпорядковані.

Нормативно поняття "державна служба" та "служба в органах місцевого самоврядування", відображаючи певні доктринальні розробки, закріплено так: "Державна служба в Україні - 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" (ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ); "державна служба - професійна діяльність державних службовців з підготов-

ки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг" (пункт 1 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державну службу" від 12 листопада 2011 р. № 4050-VI); "Служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом" (ст. 1 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. № 2493-III).

**Першоджерело**

"Державна служба - професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг" (пункт 1 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державну службу" від 12 листопада 2011 р. № 4050-VI).

З цитованих, нормативно закріплених у законодавстві, концепцій публічної служби, попри їх певну недосконалість, можемо вивести неявне чи навіть латентне розуміння сутності публічної служби як причинно-наслідкової пов'язаності повноважень, процесу їх здійснення та їх результату. Тут можна також стверджувати і про причинно-наслідкову пов'язаність реалізації права та його результату. Повноваження та процес їх здійснення де-юре становлять сутність поняття "компетенція" у статичі, а її (компетенції) реалізація чи динаміка - "компетентність". Водночас доходимо висновку про існування певної відповідності величини чи різниці компетенції та компетентності в системному зв'язку з результатом, який може бути в межах повної, максимальної чи абсолютної позитивності та негативності тощо. Однак сутність не в термінах градації, хоча й це також важливо, а в усвідомленні різниці компетенції та компетентності у системному зв'язку з результатом в аспекті сутності поняття "відповідальність".

Структура відповідальності включає компетенцію, компетентність (здійснення компетенції) та її результат. Для встановлення відповідальності необхідно встановити відповідність результату модельній нормі - ідеальному чи бажаному.

Отже, суттєвою ознакою державної служби є зайняття посади та відповідна діяльність щодо здійснення завдань і функцій держави. Таким чином, поняття державної служби частково збігається з поняттям "діяльність службової особи" і, відповідно, дія згаданих ст. 364-377 Кримінального кодексу України поширюється на державних службовців, тобто вони трактуються як можливі суб'єкти зазначених злочинів. Тут важливо зазначити, що поняття "службова особа" ширше за поняття "державний службовець". До перших можуть також належати особи, які не є державними службовцями, але обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. Таким чином, державні службовці є спеціальними суб'єктами таких злочинів.

Якщо розглядати об'єкт злочинів у сфері службової діяльності, то необхідно нагадати, що об'єктом будь-якого злочину є охоронювані законом суспільні відносини. Об'єктом злочинів у сфері службової діяльності є суспільні відносини, які визначають і регулюють зміст правильної роботи державного апарату, а також його престиж і/або авторитет.

Об'єктивну сторону злочину становить сукупність ознак, які характеризують злочинне діяння. Як правило, воно має три складові: саме діяння, суспільно небезпечні наслідки та причинний зв'язок між означеними діяннями та наслідками. Об'єктивною стороною злочинів, скоєних у сфері службової діяльності, відповідно, є:

- а) порушення службовою особою обумовлених її службовим становищем обов'язків;
- б) завдання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам;
- в) наявність причинного зв'язку між злочинними діяннями службової особи та наслідками, що настали внаслідок таких діянь.

Щодо службових обов'язків, то вони мають як родові, так і видові риси і їх можна поділити на загальні та спеціальні. Загальні обов'язки пов'язані із загальним статусом державного службовця і є однаковими для всіх, незалежно від займаної посади або органу, в якому працює службовець. Ці обов'язки, зокрема, визначає Конституція України та поточні закони про відповідні органи та Закон України "Про державну службу". Спеціальні обов'язки, пов'язані з певним видом державного органу, в якому працює службовець, і конкретною посадою, яку в



цьому органі він займає. Такі обов'язки визначає спеціальне законодавство, зокрема відомчі нормативні акти та посадова інструкція.

Для встановлення причинного зв'язку між злочинними діями службової особи та наслідками, що настали внаслідок таких дій, необхідне дотримання таких вимог: порушення службових обов'язків повинно передувати настанню шкоди і порушення є необхідною умовою настання такої шкоди. Фактично йдеться про встановлення чіткої причинно-наслідкової залежності від таких чинників.

Суб'єктивну сторону службових злочинів становлять ознаки, які характеризують психічне ставлення службовця до діяння та його наслідків. Обов'язковою ознакою службових злочинів є їх умисність. Тобто правопорушник повинен як усвідомлювати протиправний характер своїх дій та їх наслідків, так і обов'язково ще й хотіти та допускати їх настання. Єдиний виняток становлять злочини, окреслені ст. 367 чинного КК України, де йдеться про службову недбалість. Злочини, передбачені цією статтею, вчиняються з необережності. Існують і факультативні ознаки суб'єктивної сторони. Такими є час скоєння злочину, мотив, вина (за винятком злочинів, для яких вони є обов'язковими) тощо.

Доволі дискусійною є ст. 364 чинного Кримінального кодексу України, яка розкриває такий вид злочинів у сфері службової діяльності, як зловживання владою або службовим становищем. На державних службовців як "представників влади" поширюється поняття "зловживання владою", оскільки поняття "зловживання службовим становищем" поширюється на службових осіб, які не є представниками влади. Діяння в контексті поняття "зловживання владою" мають бути умисними; вони повинні суперечити інтересам служби; їх наслідки повинні мати характер істотної шкоди.

Стаття 365 КК України розкриває такий вид злочинів державних службовців у сфері службової діяльності, як перевищення влади. Як і в ст. 364, тут суттєвими є такі обставини: умисність; вихід за межі повноважень; істотна шкода в наслідках. Фактично у статті йдеться про ситуацію, коли службовець використовує повноваження, які закріплені за вищою від його посадою або закріплені за його посадою, але за певних обставин.

Стаття 366 КК України розкриває такий вид злочинів державних службовців у сфері службової діяльності, як службове підроблення. Ці злочини пов'язані з виробництвом чи складанням різних актів, зокрема службових документів, або внесенням до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей чи складанням і видачею завідомо неправдивих документів, або іншим підробленням документів. Тут необхідним є чітке визначення поняття "офіційний документ". Під документом розуміють письмовий акт, який засвідчує подію або факт, що мають юридичне значення. Офіційними вважаються документи, видані державним службовцям під час реалізації ними своїх службових повноважень.

Внесення неправдивих відомостей до офіційного документа - це внесення до тексту зовнішньо правильно оформленого офіційного документа неправдивої інформації, яка частково змінює правильність тексту. При цьому зовнішня правильність оформлення полягає у використанні необхідного бланка з відповідними реквізитами, зокрема проставлення печатки та підпису тощо. Складання неправдивих документів передбачає внесення у зовнішньо правильно оформлений документ неправдивого тексту.

Підроблення документів означає зміну вже складеного правдивого документа або внесення в текст завідомо неправдивої інформації і скріплення її підробленою печаткою, підписом, використання підробленого бланка та ін.

Стаття 367 КК України визначає службову недбалість відповідної особи. Під цим терміном розуміють невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб. Тут окремого роз'яснення потребує поняття "невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків", пов'язане з оцінкою якості компетентності. Під невиконанням особою службових обов'язків розуміють її бездіяльність в умовах, коли вона повинна була і могла вчинити дії, які входять у коло її службових обов'язків. Неналежним виконанням службових обов'язків вважаються дії, які виконані не так, як цього вимагають приписи та інтереси служби. При цьому і в першому, і в другому випадку такі дії можуть бути як одномоментні, так і тривалі в часі. Уповноважений суб'єкт має оцінити якість виконання відповідною особою,

зокрема державним службовцем, своїх службових обов'язків, а також ситуацію на предмет можливості виконати їх належним чином.

Статті 368-370 КК України пов'язані з хабарництвом, у якому поєднані два склади злочинів: одержання хабара та його давання.

Стаття 368 КК України - "Одержання хабара". Норма цієї статті передбачає такі обставини скоєння злочину: одержання службовою особою в будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. Законодавець не визначає суму хабара, але передбачає його майновий характер. Тому предметом хабара може бути як безпосередньо майно, так і відносини, пов'язані з майном. Одержання хабара означає, що предмет хабара вручається особисто особі або з її відома іншій близькій особі. У цій статті поняття "одержання" включає не тільки фізичну передачу предмета, а й опосередковану, зокрема пересилання предмета хабара поштою; переведення на особистий рахунок; навмисний програш у карти, надання в борг без подальшого повернення, виплата заробітної плати без виконаної роботи тощо.

Стаття 369 КК України - "Пропозиція або давання хабара". Тут ідеться про передачу особисто або через посередника особі хабара за будь-які дії, які особа могла б вчинити з використанням свого службового становища. Суб'єктом цього злочину може бути як приватна особа, так і державний службовець.

Стаття 370 КК України - "Провокація хабара або комерційного підкупу". Це свідоме створення службовцем обставин і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав або взяв хабара. Провокація це підбурення до злочину з метою викриття в майбутньому особи, яка вчинила цей злочин. Ідеться про прямий умисел, оскільки винний переслідує мету подальшого викриття особи, яка дала або взяла хабара.

Отже, кримінальну відповідальність загалом, у тому числі й державних службовців, найчастіше пов'язують із обвинуваченням і покаранням - обов'язком винної особи перетерпіти покарання, понести кару. Однак у рамках розробленої нами компетенційної концепції відповідальності йдеться про позитивну або негативну відповідальність - як вимір оцінки компетентності державного службовця. Саме право про злочини та покарання найчастіше ототожнюється із кримінальною відповідальністю чи точніше - з негативними кримінальними (карними, караючими) санкціями. Однак кримінальне право регламентує не тільки відносини з приводу обвинувачення та покладання (притягнення, примушування тощо) специфічної відповідальності - кримінальних санкцій, а й відмежовує правомірні діяння (поводження тощо), безпосередньо не пов'язане з нею. Така властивість кримінального права чи його функція впливає з дії правових заборон, зокрема кримінально-правових тощо, визначаючи незаборонене чи дозволене. Саме кримінальні заборони, порушення яких державним службовцем - його негативна відповідальність, злочин, а не кримінальні санкції як міри покарання, пов'язані з відповідальністю, в остаточному підсумку визначають не тільки неправомірні, а й, що важливо, межі правомірних діянь щодо будь-яких суспільних відносин.

Ураховуючи те, що кожний державний службовець є суб'єктом корупційних діянь, порушення ним кримінальної заборони - його негативна відповідальність, корупційний злочин.

Таким чином, кримінальна відповідальність державних службовців - специфічна відповідальність - правомірні діяння (поводження тощо), безпосередньо пов'язані з галуззю відповідного права з дії його правових заборон, зокрема кримінально-правових тощо. Саме кримінально-правові заборони, а не кримінальні санкції як міри покарання, пов'язані з відповідальністю, в остаточному підсумку визначають не тільки неправомірні, а й, що важливо, межі правомірних діянь щодо будь-яких суспільних відносин. Сформований упродовж тривалого часу стереотип зв'язку терміна та поняття "відповідальність" з обвинуваченням і покаранням фактично відтіснив опосередковуване кримінальним правом, яке ми тут трактуємо дещо нетрадиційно - як право "про", так і право "на" покарання, правомірне поведження, опосередковуване правом про кримінальні та інші маргінальні діяння та правом на покарання.

Кримінальна санкція щодо державних службовців застосовується за порушення заборон, передбачених лише Кримінальним кодексом України.

Злочин є передбачене лише Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Корупційний злочин - порушення дер-

жавним службовцем кримінальних заборон - його негативна відповідальність. Оскільки злочини являють собою найбільш небезпечні для суспільства діяння, тоді й відповідні санкції - заходи покарання за них устанавлюються найбільш тяжкі. Покарання має інтегративну мету. Воно є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Водночас покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Гуманістична сутність покарання полягає в тому, що воно не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

## 15.7. Адміністративна відповідальність державних службовців

Реформування системи державної служби в Україні актуалізує питання відповідальності державних службовців. У сучасній науковій літературі питанням юридичної і, зокрема, адміністративної відповідальності державних службовців не приділяється достатньо уваги. Натомість правопорушення державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями, характеризуються підвищеною небезпечністю, оскільки стосуються безпосередніх інтересів держави, правопорядку, реалізації прав і свобод громадян, а тому потребують детального і всебічного дослідження. Це зумовило необхідність підстав: порядку притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців, що спрямовано на усунення негативних, у тому числі і корупційних проявів у роботі окремих працівників державного апарату України.

### Визначення

**Адміністративна відповідальність** - особливий, специфічний вид юридичної відповідальності, яка настає у зв'язку зі здійсненням адміністративного правопорушення - протиправної, винної дії (бездіяльності) фізичної чи юридичної особи, за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Особливість адміністративної відповідальності полягає в тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, яка вчинила правопорушення, не перебуває в службових відносинах.

За загальним правилом за адміністративні правопорушення, не пов'язані з виконанням службових обов'язків, державні службовці несуть адміністративну відповідальність на загальних засадах і за загальними правилами, встановленими Кодексом України про адміністративні правопорушення, так само як і інші громадяни.

За деякі адміністративні правопорушення до адміністративної відповідальності можуть притягатися виключно державні службовці. Це відбувається у разі порушення ними посадових обов'язків, і ці порушення кваліфікуються як адміністративні правопорушення. Ідеться про посадових осіб, які відповідно до ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) визначаються суб'єктами адміністративної відповідальності у випадку недодержання встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Поділяючи думку Н.Г.Плахотнюк, зазначимо, що поняття посадової особи включає в себе представників влади, співробітників органів державного управління та інших осіб, які реалізують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції. Необхідною умовою є зайняття ними в органі влади посади, пов'язаної з реалізацією владних повноважень. При цьому в одних випадках норми КУпАП визначають посадову особу як спеціальний суб'єкт правопорушення (наприклад ст. 53-2, 58, 149, 204). В інших - поняття посадової особи розглядається як складова поняття особи, але при цьому за вчинене правопорушення на посадову особу накладається адміністративне стягнення більш жорстке (наприклад ст. 52, 53, 57, 59 та ін.).

Ю.М.Старілов виділяє чотири найважливіші умови, за яких для посадових осіб державної служби може наставати адміністративна відповідальність:

1) здійснення дій, що містять пряме порушення загальнообов'язкових адміністративних правил чи правил поведінки;

- 2) видання наказів (розпоряджень) та вказівок, що порушують положення встановлення загальнообов'язкових правил, тобто не відповідають їм;
- 3) невиконання притаманних їм обов'язків щодо здійснення контролю за дотриманням підпорядкованими особами встановлених у нормативних актах загальнообов'язкових правил поведінки або адміністративних процедур;
- 4) дотримання встановлених правил входить у коло посадових обов'язків і фіксується у відповідних посадових інструкціях.

**Визначення**

**Адміністративна відповідальність на державній службі** - застосування до державних службовців, які є посадовими особами, адміністративних санкцій за порушення ними своїх посадових обов'язків, передбачених КУпАП та іншими нормами права як адміністративні проступки.

Слід зауважити, що чинне вітчизняне законодавство недостатньо чітко врегулює питання відповідальності державних службовців. Так, Закон України "Про державну службу" в редакції від 16 грудня 1993 р. (із змінами і доповненнями) обмежується лише ст. 38, в якій зазначається, що особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. Натомість редакція Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. взагалі регламентує лише підстави і порядок притягнення до дисциплінарної та майнової відповідальності. Таким чином, у новій редакції Закону України "Про державну службу" взагалі не згадується про такі види юридичної відповідальності, як адміністративна, кримінальна та цивільно-правова.

Основним джерелом норм, що встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців, є Кодекс України про адміністративні правопорушення та антикорупційне законодавство.

Розглядаючи адміністративну відповідальність державних службовців, необхідно зазначити, що вона може бути пов'язана з їх дисциплінарною та матеріальною відповідальністю.

Зокрема, порушення посадових обов'язків визнається одночасно адміністративним і дисциплінарним проступком, наприклад, у випадках покладення на посадову особу - державного службовця також обов'язку додержання правил пожежної безпеки або санітарно-гігієнічних правил та норм. Оскільки виконання цих функцій входить до службових обов'язків відповідних посадових осіб, то у разі їх невиконання або неналежного виконання такі посадові особи можуть притягатися як до дисциплінарної, так і до адміністративної відповідальності.

Вибір виду юридичної відповідальності при цьому буде визначатися суб'єктом виявлення правопорушення. Якщо це керівник державного органу, де працює ця посадова особа, йтиметься про дисциплінарне стягнення, якщо ж органи, уповноважені розглядати такі правопорушення, - адміністративне.

У таких випадках виникає питання про допустимість накладання на винну особу одночасно двох стягнень - адміністративного і дисциплінарного. У КУпАП і в чинному законодавстві про дисциплінарну відповідальність державних службовців, зокрема в Законі України "Про державну службу", відповіді на це питання немає. Проте виходячи з того, що і дисциплінарні, і адміністративні стягнення мають характер покарання, недоцільно в обов'язковому порядку одночасно застосовувати до посадової особи подвійне покарання. Адже мета застосування стягнення полягає не в тому, аби покарати правопорушника якомога жорсткіше, а в тому, щоб забезпечити сумлінне виконання ним своїх службових обов'язків із дотриманням вимог законів, інших нормативних актів та недопущення подібних правопорушень у майбутньому.

Інакше має вирішуватися питання про поєднання адміністративної та матеріальної відповідальності посадових осіб - державних службовців за адміністративні проступки, внаслідок яких заподіяно матеріальну шкоду. Відповідно до ст. 40 КУпАП шкода, що заподіяна громадянину, підприємству, установі або організації підлягає відшкодуванню винним у заподіянні цієї шкоди в порядку провадження у справах про адміністративні проступки, якщо сума збитків не перевищує двох мінімальних розмірів заробітної плати, або незалежно від суми збитків за умови, що справа розглядається суддею районного (міського) суду.

В інших випадках питання про відшкодування майнових збитків, спричинених адміністративними правопорушеннями, вирішуються в порядку цивільного судочинства (ч. 3 ст. 40 КУпАП).

Таким чином, у разі спричинення порушником ще й майнової шкоди можливе одночасне застосування за одне і те ж саме діяння адміністративної і матеріальної відповідальності, оскільки остання, на відміну від першої, виконує лише правовідновлювальну функцію.

**Від теорії  
до практики**

До основних завдань адміністративної відповідальності державних службовців в сучасній Україні слід віднести наступні:

- охорону суспільних відносин, що формуються в процесі реалізації повноважень державних органів, від протиправної і такої, що не відповідає державним інтересам, поведінки;
- гарантування прав громадян;
- виховання державних службовців у дусі дотримання ними адміністративних норм, що запобігатиме дисциплінарним правопорушенням;
- досягнення такої поведінки державних службовців, яка базується на нормах законів, наказів, розпоряджень і правомірних вказівок керівників.

Форма та обсяг санкцій, що застосовуються до посадових осіб - державних службовців, залежить від виду і тяжкості адміністративного проступку. Але в будь-якому випадку такий адміністративний проступок має характеризуватися протиправністю та винуватістю.

Протиправність - це юридичний вираз суспільної небезпеки адміністративного проступку і обов'язкова складова об'єктивної сторони. Сутність її полягає в тому, що конкретне суспільно небезпечне діяння визнається адміністративним проступком тільки в тому випадку, коли воно передбачене чинним законодавством. Це означає, що державний службовець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності лише на підставі і у спосіб, що встановлені законодавством України.

Важливо зазначити, що до адміністративної відповідальності державні службовці притягаються незалежно від того, чи мали місце негативні наслідки, чи ні. Отже, причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням і шкідливим результатом не є обов'язковою умовою адміністративного правопорушення. Це означає, що за прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, зведених із порушенням законодавства (ст. 96 КУпАП), незалежно від того, спричинило це негативні наслідки чи ні, буде наставати адміністративна відповідальність.

Говорячи про протиправність проступку, необхідно зазначити, що об'єкти посягання цього правопорушення можуть не збігатися з об'єктами охорони суспільних відносин засобами адміністративного примусу. Тому реально протиправність адміністративного примусу може виявлятися в порушенні правових норм, що належать до адміністративного, трудового, земельного та інших галузей права.

Вимога наявності вини як суб'єктивної передумови відповідальності в адміністративному праві також визначається по-різному. Вина - це найважливіша ознака адміністративного проступку, без якої конкретне діяння не може бути кваліфіковане як правопорушення. Немає вини - немає і адміністративного проступку. На практиці державний службовець або передбачає настання негативних наслідків своїх дій (бездіяльності) та безпідставно розраховує на їх відвернення, або не передбачає таких наслідків, хоча повинен і міг їх передбачити. Проте вина з необережності також визнається елементом складу адміністративного правопорушення. У разі, коли державний службовець не повинен і не міг передбачити шкідливі наслідки своїх дій (бездіяльності), він звільняється від адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність державних службовців виявляється в застосуванні до них державними органами, посадовими особами і представниками адміністративної влади адміністративного стягнення. До державних службовців може застосовуватись адміністративна відповідальність за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних із недотриманням встановлених правил, забезпечення виконання яких є їх посадовими обов'язками. Причому така відповідальність посадових осіб - державних службовців настає за порушення обов'язкових правил не лише своїми власними діями, але й за правопорушення, які допустили підлеглі державні службовці. Проявами таких дій може бути надання підлеглим таких вказівок, які не відповідають чинному законодавству, або неприйняття заходів із забезпечення дотримання цих правил підпорядкованими особами у випадку, коли забезпечення їх дотримання входить до посадових обов'язків державного службовця, який притягається до відповідальності.

Державні службовці, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (військовослужбовці, працівники митної, податкової служби та ін.), у випадках, безпосередньо передбачених цими актами, несуть за здійснення адміністративного правопорушення дисциплінарну відповідальність, а в решті випадків - адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Якщо за обставинами справи у випадках, зазначених в ч. 3 ст. 15 КУпАП, орган адміністративної юрисдикції в процесі дослідження обставин правопорушення дійде висновку, що в даному конкретному випадку застосування дисциплінарного впливу буде мати більший виховний ефект, ніж накладання адміністративного стягнення, то він може замість накладання цього стягнення передати матеріали про правопорушення відповідальним органам для вирішення питання про притягнення винного до дисциплінарної відповідальності.

За чинним законодавством до посадових осіб - державних службовців можуть застосовуватися лише два види адміністративних стягнень - попередження і штраф. Обидва ці стягнення не пов'язані з відстороненням посадових осіб від виконання службових обов'язків і спрямовані на стимулювання їх добросовісного ставлення до виконання свого службового обов'язку.

**Першоджерело** Попередження як захід адміністративного стягнення вноситься в письмовій формі. У передбачених законодавством випадках попередження фіксується іншим установленим способом (ст. 26 КУпАП).

Усне зауваження, передбачене ст. 22 КУпАП, не може розглядатися як адміністративне стягнення. Хоч попередження - це моральне стягнення, воно має однакові юридичні наслідки з іншими адміністративними стягненнями.

**Першоджерело** Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України (КУпАП).

Законом встановлено мінімальний і максимальний розмір адміністративних штрафів. Це дає можливість диференціювати стягнення виходячи зі ступеня тяжкості адміністративного проступку, обставин, особистих рис правопорушника, форм і ступеня його вини.

Розміри штрафних санкцій диференційовано також залежно від статусу суб'єктів - громадянин чи посадова особа. Штрафи на посадових осіб накладаються у підвищених розмірах порівняно зі штрафами, що застосовуються до громадян. Це пояснюється тим, що адміністративний проступок посадової особи спричиняє більшу шкоду, ніж подібне правопорушення громадянина. Причому штрафи, що накладаються на посадових осіб, заборонено відносити на рахунок відповідних державних органів.

У ст. 213 КУпАП визначено перелік органів (посадових осіб), які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а саме: адміністративні комісії місцевих державних адміністрацій, суди, управління внутрішніх справ, органи державного нагляду, інспекції тощо.

Найбільш повний перелік органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, наведено в главі 17 КУпАП (ст. 222-244-7). Там само визначено і характер та розмір санкцій, що можуть застосовуватися конкретними органами і посадовими особами.

Порядок накладення адміністративних стягнень на посадових осіб не відрізняється від загального порядку їх накладення, що застосовується до всіх громадян.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючого правопорушення - два місяці з дня його виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття (ст. 38 КУпАП).

Якщо особа, до якої застосували адміністративне стягнення, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню (ст. 39 КУпАП).

Особливим видом адміністративної відповідальності державних службовців є відповідальність за скоєні ними корупційні діяння. Правовою основою для цього виду відповідальності є Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р.

**Першоджерело**

Корупція - використання особою, визначеною у цьому ж акті, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи подання неправомірної вигоди особі, або, на її вимогу, іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей (ст. 1 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції").

За корупційне правопорушення, під яким розуміють умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою - суб'єктом відповідальності, законодавством встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

У зв'язку з цим важливим є питання щодо визначення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Слід зазначити, що порівняно з попереднім Законом України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р. кількість таких суб'єктів було значно розширено, проте обмежимося колом суб'єктів, які мають безпосереднє відношення до державної служби. Вони зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", зокрема це:

- особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр міністр України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний Прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, державні службовці спеціального зв'язку та захисту інформації України, особи начальницького складу податкової міліції;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

є) члени Центральної виборчої комісії;

ж) посадові та службові особи інших органів державної влади.

У розд. II цього Закону окреслено заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції. Зміст цих заходів різноманітний і включає в себе як характеристику можливої та належної поведінки державних службовців і претендентів на ці посади, так і кроки щодо організаційного забезпечення протидії корупції.

Важливим в аспекті розкриття досліджуваного питання є розд. IV Закону, де йдеться про особливості відповідальності за корупційні правопорушення, в числі яких називається адміністративна відповідальність.

Отже, державні службовці за скоєння корупційного правопорушення притягаються, у тому числі, і до адміністративної відповідальності в порядку, передбаченому КУпАП, там само встановлені терміни розгляду корупційних справ. Водночас у Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" міститься перелік суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції (ст. 5), а також встановлюються особливості притягнення до відповідаль-

ності за корупційні правопорушення (ст. 22). Зокрема, передбачено, що особа, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, до розгляду справи судом, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу, в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані із порушенням обмежень, передбачених цим Законом, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємством установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, якщо інше не передбачено законом.

Відповідні положення містяться в старій (п. 7 ч. 1 ст. 30) та новій (п. 3 ч. 1 ст. 38) редакції Закону України "Про державну службу", а також в інших законах, що регулюють особливості проходження служби в міліції, прокуратурі, службі безпеки, податковій службі, тощо.

Слід також зазначити, що відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України (ст. 21). За словами екс-міністра юстиції України О.В.Лавриновича, менше ніж за рік дії Закону Єдиний реєстр налічує вже "понад три тисячі осіб, які назавжди розпрощалися з думкою знову стати держслужбовцями".

Таким чином, адміністративна відповідальність державних службовців як вид юридичної відповідальності, до якої вони можуть бути притягнені, настає за вчинення адміністративного проступку. Адміністративне стягнення накладається на державних службовців за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, внаслідок яких підпорядковані їм працівники порушують встановлені правила, а також за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їхнього дотримання входить до кола службових повноважень цих державних службовців.

Особливим видом адміністративної відповідальності державних службовців є відповідальність за скоєння ними корупційних правопорушень.

### ***Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 15***

1. У чому проявляється державний контроль у системі державної служби України?
2. Чи доцільний, на Ваш погляд, суспільний контроль щодо державної служби?
3. Як можуть класифікуватися види контролю?
4. Що може бути предметом самоконтролю державного службовця?
5. Визначте сутність громадського контролю за державною службою.
6. Визначте суб'єкти, основні об'єкти та предмет громадського контролю.
7. Охарактеризуйте форми здійснення та основний метод громадського контролю.
8. Охарактеризуйте новітні форми громадського контролю в Україні.
9. Хто є суб'єктом притягнення до юридичної відповідальності?
10. У чому сутність традиційної концепції юридичної відповідальності?
11. У чому сутність карної концепції юридичної відповідальності?
12. У чому сутність компетенційної концепції відповідальності?
13. Як Ви розумієте позитивну відповідальність?
14. Як Ви розумієте негативну відповідальність?



15. Як Ви розумієте санкцію відповідальності?
16. Яке діяння є дисциплінарним проступком?
17. У чому сутність дисциплінарної відповідальності?
18. Назвіть поняття та види санкції дисциплінарної відповідальності.
19. Що є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності?
20. Як Ви розумієте поняття "невиконання службових обов'язків"?
21. Як Ви розумієте поняття "неналежне виконання службових обов'язків"?
22. Хто є суб'єктом, уповноваженим накладати дисциплінарні стягнення?
23. Особливості дисциплінарних санкцій щодо державних службовців.
24. Яке діяння є злочином?
25. У чому сутність кримінальної відповідальності?
26. Хто є представником влади за Кримінальним кодексом України?
27. Хто є суб'єктом застосування кримінальних покарань?
28. Поняття та види санкції кримінальної відповідальності.
29. Назвіть види кримінальних покарань.
30. Наведіть обов'язкові ознаки службових злочинів.
31. Охарактеризуйте особливості кримінальних санкцій щодо державних службовців.
32. Як Ви розумієте зловживання владою або службовим становищем?
33. Як Ви розумієте перевищення влади або службових повноважень?
34. Як Ви розумієте службове підроблення?
35. Як Ви розумієте службову недбалість?
36. Що таке хабар?
37. Що Ви розумієте під одержанням хабара?
38. Що вкладається в поняття "провокація хабара"?
39. Якими органами здійснюється розгляд справ про корупційні правопорушення?
40. Чи допускається одночасне застосування до державного службовця адміністративної і матеріальної відповідальності за одне і те саме правопорушення?

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 15**

1. Під час спеціальної перевірки Нацдержслужби виявлено, що кандидат на зайняття посади заступника голови райдержадміністрації притягався судом до адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене Законом України "Про засади запобігання та протидії корупції" (надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень). Постановою суду накладено адміністративне стягнення у формі штрафу в сумі 255 гривень. Крім того, ним задекларовано дохід, на 20% менший, ніж він отримав.

*Робочі завдання та проблемні питання*

Які функції контролю реалізовані під час перевірки?

До якого виду контролю можна її віднести?

Охарактеризуйте предмет контролю.

2. В обласному центрі створено Центр надання адміністративних послуг. Запропонуйте механізм координації здійснення громадського контролю за процесами та якістю надання адміністративних послуг.

3. Міська громадська організація ініціювала проект "Моніторинг якості адміністративних послуг із використанням практики "Таємний клієнт". Визначте формат участі окремих категорій державних службовців на різних етапах реалізації даного проекту.

4. Наведіть приклад позитивної та негативної відповідальності державного службовця і заповніть таблицю.

Приклад відповідальності державного службовця	Правова підстава кваліфікації	Суб'єкт, що має право кваліфікації відповідальності	Строк розгляду справи	Міра реагування
1	2	3	4	5

5. Наведіть приклад притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця і заповніть таблицю.

Приклад дисциплінарного проступку державного службовця	Правова підстава застосування дисциплінарного стягнення	Суб'єкт, що має право застосувати дисциплінарне стягнення	Строк розгляду справи	Міра покарання
1	2	3	4	5

6. Наведіть приклад притягнення до кримінальної відповідальності державного службовця і заповніть таблицю.

Приклад злочинного діяння державного службовця	Правова підстава застосування кримінальної санкції	Суб'єкт, що має право застосувати кримінальну санкцію	Строк розгляду справи	Міра покарання
1	2	3	4	5

7. Наведіть один приклад притягнення до адміністративної відповідальності державного службовця і заповніть таблицю.

Приклад адміністративного проступку держслужбовця	Правова підстава притягнення до адміністративної відповідальності	Суб'єкт, що має право притягати до адміністративної відповідальності	Термін розгляду справи	Міра покарання
1	2	3	4	5

### **Напрями магістерських робіт до розділу 15**

1. Розвиток державного контролю в Україні.
2. Напрями вдосконалення контролю на державній службі.
3. Розвиток правової бази здійснення громадського контролю в Україні.
4. Формування механізмів державно-громадського контролю в Україні.
5. Розвиток механізмів забезпечення ефективності громадського контролю в Україні на місцевому рівні.
6. Упровадження новітніх форм громадського контролю у сфері надання адміністративних послуг в Україні.
7. Правова відповідальність публічних службовців: сутність, мета, завдання.
8. Гуманітарний вимір юридичної відповідальності державної служби.
9. Дисциплінарна відповідальність публічних службовців: сутність, мета, завдання.
10. Дисциплінарні санкції щодо державних службовців: сутність, мета, завдання.
11. Кримінальна відповідальність публічних службовців: сутність, мета, завдання.
12. Кримінальні санкції щодо державних службовців: сутність, мета, завдання.
13. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців в Україні.

### **Список використаних джерел до розділу 15**

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. - К. : Наук. думка, 2004. - 300 с.
2. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. - Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.
3. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження / І. Бородін // Право України. - 2006. - № 12. - 256 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Ін Юре, 2002. - 668 с.

5. *Виноградов В. А.* Ответственность в механизме охраны конституционного строя / В. А. Виноградов. - М. : Ин-т права и публичной политики, 2005. - 420 с.
6. *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности : монография / Н. В. Витрук. - М. : РАП, 2008. - 324 с.
7. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. - Х. : Фоліо, 2002. - 176 с.
8. *Гончарук Н. Т.* Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 239 с.
9. Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / под общ. ред. С. В. Пирогова ; рук. авт. кол. В. А. Сулемов. - М. : Изд-во РАГС, 1996. - 253 с.
10. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / за ред. І. О. Кресіної. - К. : Логос, 2007. - 316 с.
11. *Дмитриев Ю. А.* Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти / Ю. А. Дмитриев, Ф. Ш. Измайлова // Государство и право. - 1996. - № 4. - С. 88-96.
12. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К. : Ін Юре, 1999. - 244 с.
13. *Духно Н. А.* Понятие и виды юридической ответственности / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Государство и право. - 2000. - № 6. - С. 12-17.
14. *Егоров С. Н.* Аксиоматические основы теории права / С. Н. Егоров. - СПб. : Лексикон, 2001. - 272 с.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
16. *Желюк Т. Л.* Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. - К. : ВД Професіонал, 2005. - 576 с.
17. *Зиновьев А. В.* Конституционная ответственность / А. В. Зиновьев // Правоведение. - 2003. - № 4. - С. 4-16.
18. Кодекс законів про працю України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради України. - 1971. - Дод. до № 50. - Ст. 375.
19. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность: природа, особенности, структура : монография / Н. М. Колосова. - М. : МАЭП, 2005. - 194 с.
20. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание / под ред. С. А. Авакьян. - М. : Изд-во МГУ, 2001. - 474 с.
21. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Преса України, 1997. - 80 с.
22. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.
23. *Крупник А. С.* Громадський контроль / А. С. Крупник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. - 2011. - С. 113-115.
24. *Крупник А. С.* Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. С. Крупник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. - Вип. 14. - С. 146-154.
25. *Кушниренко А. Г.* Конституционно-правовая ответственность в условиях формирования правового демократического государства [Электронный ресурс] / А. Г. Кушниренко. - Режим доступа : [http://socium.sitcity.ru/ltxt\\_0406113146.phtml?p](http://socium.sitcity.ru/ltxt_0406113146.phtml?p)
26. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський ; Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки. - Луцьк : Вежа, 2000. - 558 с.
27. *Маматова Т. В.* Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т. В. Маматова. - Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2009. - 326 с.
28. *Мельник А. Ф.* Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 582 с.

29. *Мих О. В.* Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] / О. В. Мих // Державне будівництво. - 2009. - № 2. - Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/02.pdf>
30. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квіт. 2001 р. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. - К. : Каннон ; А.С.К., 2002. - 1216 с.
31. *Нишник Н.* Контроль - ефективна складова соціально-економічного розвитку держави / Н. Нишник, І. Якушик // Президент. контроль. - 2004. - № 1. - С. 41-44.
32. *Нишник Н.* Контроль у сфері державного управління / Н. Нишник, О. Машков, С. Мосов // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 2. - С. 23-31.
33. *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие [для студ. юрид. фак. и ин-тов] / Д. М. Овсянко ; отв. ред. проф. Г. А. Туманов. - М. : Юристь, 1996. - 208 с.
34. *Полінець О.* Контроль у державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення / О. Полінець // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 71-76.
35. Правове регулювання діяльності державних службовців України : у 2 т. / А. В. Толстоухов, Т. В. Мотренко, В. І. Луговий та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2004.
36. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2807-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
37. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
38. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
39. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>
40. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
41. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>
42. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 трав. 1991 р. № 1023-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
43. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
44. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
45. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
46. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 верес. 1999 р. № 1045-XIV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
47. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь / Нац. ін-т стратег. дослідж. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2012\\_nauk\\_an\\_rozrobku/stan\\_poz\\_gp\\_sus.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf)
48. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. - М. : Юристь, 2001. - 656 с.
49. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування : навч. посіб. / за ред. О. Неберикута ; Громадянська мережа ОПОРА. - Львів : Папуга, 2009. - 84 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/putivnyk\\_z\\_gromadskogo\\_kontroly\\_u.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/putivnyk_z_gromadskogo_kontroly_u.pdf)
50. *Рабінович П. М.* Верховенство права як конституційний ідеал (до інтерпретації сутності) / П. М. Рабінович // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Олуйка. - Хмельницький : Вид-во Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2008. - Ч. 1. - С. 208-211.

51. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. - Вид. 9-те, зі змін. - Львів : Край, 2007. - 192 с.
52. Рабінович П. М. Що таке праворозуміння? / П. М. Рабінович // Зб. наук. пр. Львів. держ. ін-ту новіт. технол. та упр. ім. В'ячеслава Чорновола / за заг. ред. О. І. Сушинського. - Львів : ЛДІНТУ ім. В. Чорновола, 2007. - Вип. 2. - С. 3-17. - (Серія "Юридичні науки").
53. Рікер П. Право і справедливість : пер з фр. / П. Рікер. - К. : Дух і літера, 2002. - 216 с.
54. Ролз Д. Теорія справедливості / Д. Ролз ; пер. з англ. О. Мокровольський. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 822 с.
55. Сушинський О. І. Конституційна відповідальність Кабінету Міністрів України: інституціональний аспект / О. І. Сушинський // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. - Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. - Вип. 105. - С. 19-31.
56. Сушинський О. І. Конституційна відповідальність: засади компетенційної концепції / О. І. Сушинський // Вибори та демократія. - 2009. - № 3(21). - С. 36-45.
57. Сушинський О. І. Правова відповідальність: засади компетенційної концепції / О. І. Сушинський // Вибори та демократія. - 2010. - № 2-3(24-25). - С. 83-91.
58. Теория государства и права : учебник / под ред. проф. А. И. Денисова. - М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. - 416 с.
59. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. - М. : Норма, 2001. - С. 320.
60. Філософія права / за ред. Джоела Фейнберга, Джулса Коулмена ; пер. з англ. П. Тарашук. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2007. - 1256 с.
61. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие для студ. вузов / В. В. Черепанов, В. П. Иванов. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с.
62. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К. : Укр. енцикл., 1998. - Т. 1: А-Г. - 672 с.
63. Association of Leaders of Local CivicGroups. - Accesses mode : <http://watchdog.org.pl/>
64. Communities of practice for public service. - Access mode : <http://www.communities.idea.gov.uk/welcome.do>. - Title from screen.
65. Crowdsourcing and Crowdfunding. - Access mode : <http://www.crowdsourcing.org/>. - Title from screen.
66. Mystery Shopping Providers Association Europe (MSPA Europe). - Access mode : <http://www.mspa-eu.org/en/news.html>. - Title from screen.

## ЧАСТИНА V

# УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

### РОЗДІЛ 16. СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Ключові слова:* стратегічне управління персоналом, потенціал державної служби, персонал, стратегія розвитку персоналу, принципи стратегічного управління, планування кадрових ресурсів, кадрові технології, відбір кадрів, співбесіда, технології, плани стратегічні, перспективні, оперативні, етапи планування, принципи планування, компетентність, профіль компетентності, рівень компетентності, модель компетентності, показники поведінки державного службовця.

#### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Сьрьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 2011. - 524 с.
2. Балабанова Л. В. Управління персоналом : підручник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак ; М-во освіти і науки України, Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського, Шк. маркетингового менедж. - К. : Центр учб. л-ри, 2011. - 468 с.
3. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 238 с.
4. Колпаков В. М. Стратегический кадровый менеджмент : учеб. пособие / В. М. Колпаков, Г. А. Дмитриенко. - 2-е изд., перераб. и доп. - К. : МАУП, 2005. - 752 с.
5. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія / В. М. Олуйко ; за ред. Н. Р. Нижник, Г. І. Лелікова. - К. : Наук. світ, 2001. - 237 с.
6. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009. - 316 с.
7. Сороко В. М. Теоретико-методологічні засади державно-управлінської діяльності: професійні стандарти, процедури, технології : монографія / В. М. Сороко, Н. В. Ходорівська, Н. А. Дмитрук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2008. - 174 с.

#### 16.1. Теоретико-методологічні основи стратегічного управління персоналом у системі державної служби

##### *Поняття стратегічного управління персоналом*

Поняття "*стратегічне управління персоналом*" з'явилося в країнах Західної Європи як відповідь на достатньо складні економічні умови, що склалися на початку 80-х рр. минулого століття на підприємствах цих країн. Вони диктували необхідність подальшого розвитку теорії управління, сприяли появі нового підходу до персоналу організацій, розширення сфери застосування стратегічного підходу в управлінні персоналом. Початок досліджень у сфері стратегічного управління персоналом пов'язаний із публікацією робіт М.Деванна, К.Фонбрюна, Н.Тичі у 1984 р., а потім - П.Бамбергера і Я.Мешулама у 1985 р.

#### **Визначення**

**Стратегічне управління персоналом** - система управління, що орієнтується на людський капітал як основу організації, гнучко реагує на динаміку змін зовнішнього середовища, проводить такі своєчасні зміни в організації, які дають змогу досягти конкурентних переваг через наближення до потреб клієнтів, що забезпечує довгостроковий стійкий розвиток і досягнення поставлених цілей. Стратегічне управління персоналом - це управління формуванням конкурентного людського капіталу організації з урахуванням динаміки зовнішніх і внутрішніх чинників, що дає змогу організації виживати, розвиватися і реалізувати довгострокові цілі.

Мета стратегічного управління персоналом у системі державної служби - забезпечити адекватне стану зовнішнього та внутрішнього середовища формування людського капіталу організації з розрахунку на довгостроковий період. Сутність стратегічного управління персоналом полягає у відповіді на питання: на якому етапі розвитку перебуває організація і її персонал; в якому напрямі має бути задіяний персонал відповідно до стратегії організації; як повинен розвиватися персонал, щоб виконувати завдання організації в майбутньому.

**Суб'єктами** стратегічного управління персоналом виступають система управління персоналом організації та її вищі лінійні і функціональні керівники.

**Об'єктами** стратегічного управління персоналом є сукупний трудовий потенціал організації, динаміка його розвитку, структури й цільові взаємозв'язки, політика розвитку персоналу, а також технології і методи управління, засновані на методах стратегічного управління персоналом.

Розробка стратегії управління персоналом проводиться на основі глибокого систематичного аналізу динаміки факторів зовнішнього та внутрішнього середовища організації, внаслідок чого може бути представлена цілісна концепція розвитку персоналу згідно з довгостроковою стратегією розвитку організації.

### **Управління персоналом у системі державної служби в контексті стратегічного управління**

Мета стратегічного управління персоналом у системі державної служби полягає в забезпеченні скоординованого й адекватного стану зовнішнього і внутрішнього середовища, формування та розвитку конкурентоспроможного персоналу на майбутній тривалій період.

Конкурентоспроможність забезпечується за рахунок високого рівня професіоналізму і компетентності, особових якостей, інноваційного і мотиваційного потенціалу працівників.

Стратегічне управління персоналом у системі державної служби дає змогу вирішувати такі завдання:

- формування внутрішнього середовища організації таким чином, що внутрішньоорганізаційна культура, ціннісні орієнтації, пріоритети в потребах створюють умови і стимулюють відтворення і реалізацію трудового потенціалу і самого стратегічного управління;
- забезпечення системи державної служби необхідним персоналом відповідно до її стратегії;
- виходячи з принципів стратегічного управління та кінцевих продуктів діяльності розв'язання проблем, пов'язаних з функціональними організаційними структурами управління;
- можливість вирішення протиріч у питаннях централізації-децентралізації управління персоналом.

Одна з основ стратегічного управління - розмежування повноважень і завдань як з погляду їх стратегічності, так і ієрархічного рівня їх виконання. Застосування принципів стратегічного управління в управлінні персоналом у системі державної служби означає концентрацію питань стратегічного характеру в службах управління персоналом і делегування частини оперативно-тактичних повноважень до ведення функціональних підрозділів.

Кінцевим результатом стратегічного управління в системі державної служби є розвиток її потенціалу (який включає виробничу, інноваційну, ресурсну, людську складові). Відповідно до цього важливе місце в процесі стратегічного управління відводиться персоналу та, зокрема, підвищенню рівня його компетентності.

#### **Визначення**

**Компетентність персоналу** - сукупність знань, навичок, досвіду, володіння способами і методами ефективної діяльності, які є достатніми для ефективного виконання посадових обов'язків.

Компетентність слід відрізнити від компетенції, характеристики посади, що являє сукупність повноважень, якими володіє або повинен володіти певний орган і посадові особи згідно із законами, нормативними документами, статутами, положеннями.

Запровадження стратегічного управління супроводжується суттєвим зростанням ролі служби управління персоналом у підвищенні компетентності співробітників. Однак у сучасних умовах організаційної практики технології стратегічного управління персоналом поки що недостат-

ньо розроблені, що може бути однією з причин виникнення проблем в управлінні персоналом у системі державної служби.

Людським ресурсам організацій, на відміну від інших видів ресурсів (матеріальних, фінансових, інформаційних), властивий довгостроковий характер використання і можливість трансформацій у процесі управління ними. Вони схильні до деяких видів зношування, тому їх необхідно відновлювати і відтворювати. Неefективність застосування в управлінні персоналом принципів оперативного-тактичного управління в рамках стратегічного управління організацією якраз і зумовлена тим, що воно не враховує вказані вище особливості і характеристики персоналу як об'єкта стратегічного управління.

У стратегічному управлінні персоналом як об'єкт управління розглядаються "змістові" характеристики персоналу (знання, навички, здібності, соціальний статус, норми поведінки і цінності, професійно-кваліфікаційні характеристики тощо). Крім того, об'єктом стратегічного управління виступають і технології управління персоналом (технології реалізації трудового потенціалу, відтворення і розвитку персоналу).

У контексті стратегічного планування персоналу керівництво кадрових служб має стати повноправним членом загального керівництва органу влади та брати участь у виробленні стратегій функціонування й розвитку органів виконавчої влади. Особливе місце має відводитися оцінці й розвитку персоналу, його професійному та кар'єрному зростанню, підвищенню творчої і організаційної активності.

Стратегічне управління персоналом може бути ефективним тільки в рамках системи стратегічного управління персоналом.

#### **Визначення**

**Система стратегічного управління персоналом** - впорядкована і цілеспрямована сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних суб'єктів, об'єктів і засобів стратегічного управління персоналом, що взаємодіють у процесі реалізації функції "стратегічного управління персоналом", основним робочим інструментом якої є стратегія управління персоналом.

Стратегія управління персоналом являє собою специфічний набір основних принципів, правил та цілей роботи з персоналом, конкретизованих з урахуванням типів організаційної стратегії, організаційного і людського потенціалу, а також типу кадрової політики. Для побудови ефективної системи управління персоналом необхідно інтегрувати всі підсистеми управління персоналом між собою.

В основу класифікацій стратегій управління персоналом, як правило, закладаються різні варіанти їх залежності від низки чинників.

Найбільш відомі варіанти класифікації стратегій управління персоналом залежно від:

- *типу конкурентної стратегії;*
- *типу загальної стратегії організації;*
- *стадії розвитку (етапу життєвого циклу) організації;*
- *місії організації;*
- *способу реалізації стратегії в організації;*
- *філософії менеджменту.*

Стратегічне управління персоналом має подвійний характер. З одного боку, воно є одним із функціональних напрямів у рамках стратегічного управління організації (разом із маркетингом, інвестиціями та ін.), з другого - реалізується за допомогою конкретних функцій управління персоналом, спрямованих на виконання стратегії управління персоналом, і з цієї точки зору є функціональною підсистемою системи управління персоналом.

Організаційно система стратегічного управління персоналом будується на базі існуючої організаційної структури системи управління персоналом. При цьому можна виділити такі основні варіанти організаційного оформлення системи:

- *повне відособлення системи в самостійну структуру (але при цьому існує небезпека відриву від оперативної практики реалізації стратегії);*
- *виділення органу стратегічного управління в самостійну структурну одиницю (відділ стратегічного управління) і формування стратегічних робочих груп на базі підрозділів системи управління персоналом;*



- *формування системи стратегічного управління персоналом без відособлення в структурні одиниці (але при цьому питанням стратегічного управління відводиться другорядна роль).*

Таким чином, стратегічне управління персоналом - це управління формуванням конкурентоспроможного трудового потенціалу організації з урахуванням як змін, що відбуваються, так і майбутніх змін в її зовнішньому і внутрішньому середовищі, що дає змогу організації виживати, розвиватися і досягати своїх цілей у довгостроковій перспективі.

Метою стратегічного управління персоналом в організації є забезпечення скоординованого і адекватного стану зовнішнього і внутрішнього середовища формування трудового потенціалу організації з розрахунку на тривалий період.

Суб'єктом стратегічного управління персоналом виступає служба управління персоналом організації і залучені за родом діяльності вищі і функціональні керівники, об'єктом стратегічного управління персоналом є сукупний трудовий потенціал організації, динаміка його розвитку, структури і цільові взаємозв'язки, кадрова політика, а також технології і методи управління, засновані на принципах стратегічного управління персоналом.

У системі державної служби технології стратегічного управління персоналом і досі недостатньо розроблені, що є однією з причин виникнення проблем функціонування систем управління персоналом в органах влади.

## 16.2. Технології стратегічного управління персоналом в органах державної влади

Технологічні процеси будь-якої природи, що протікають у складних соціальних системах, реалізуються за допомогою активної діяльності персоналу. Можна стверджувати, що динаміка цих процесів визначає напрям і характер розвитку персоналу. Водночас має місце і зворотний вплив - розвиток персоналу випереджає, сприяє активізації та прискоренню процесів розвитку системи. Таким чином, для персоналу як об'єкта управління, функціональної структури підсистеми системи державної служби можна розглядати як середовище, що значною мірою визначає і поведінку персоналу, і спрямовані на нього управлінські рішення.

### Визначення

**Технології стратегічного управління персоналом у системі державної служби** - сукупність певних прийомів, засобів і методів, що стосуються та визначають процедури стратегічного управління персоналом.

Кожна технологія на початку свого розвитку являла собою нововведення, але на рівні регулярної експлуатації технологія перестає бути нововведенням (реалізується стадія рутинізації нововведення). Тому всі технологічні процеси можна розглядати як нововведення, що перебувають у визначеній стадії свого існування. Це дає змогу описувати технологію як об'єкт, динамічна компонента моделі якого будується за тими ж самими принципами, що й динамічна модель нововведення. Разом з тим уся сукупність технологій створює безліч потенційних носіїв інновацій.

У будь-якій підсистемі системи державної служби (у тому числі в підсистемі управління персоналом), як і в самій системі, можуть бути виділені різні види технологій, згруповані у відповідні функціональні структури, що в синергетичній взаємодії забезпечують цілісний характер діяльності системи. До таких технологічних структур стратегічного управління персоналом можна віднести:

- *технології базового процесу діяльності системи (управління персоналом);*
- *гуманітарні технології (технології зміни якісних і кількісних характеристик персоналу системи);*
- *організаційні технології (технології управління, комунікацій, прийняття рішень і забезпечення їх виконання), що можуть розглядатися як технології внутрішньої взаємодії;*
- *технології взаємодії із зовнішнім середовищем;*
- *інформаційні технології тощо.*

Безліч реалізованих у системі державної служби технологій породжує потребу в адекватній їй кількості працівників, які володіють необхідною різноманітністю компетенцій та рівнів кваліфікації. Кожна технологія та відповідна їй множина робіт потребують наявності певних

категорій персоналу, а складність діяльностей визначає вимоги до кваліфікації працівників. Стратегічне управління персоналом пов'язане з прийняттям рішень щодо складу, структури і динаміки розвитку співробітників.

Персонал органу влади можна виділити в самостійну підсистему, функціонування якої залежить від вироблення рішень, послідовного вирішення завдань обліку, контролю й аналізу, дослідження параметрів цієї підсистеми, прогнозування стану системи, формування управлінських впливів. Результативність та ефективність технологій стратегічного управління персоналом пов'язана з виконанням завдань, які стосуються передусім персоналу державної служби. Ефективність пов'язується із співвідношенням кінцевих чи проміжних результатів діяльності системи стратегічного управління персоналом із витратами (інтелектуальними, організаційними, матеріальними, моральними і т. ін.), а результативність - зі ступенем наближеності результатів діяльності системи стратегічного управління персоналом до цілей цієї діяльності.

Розглянемо основні типи технологій управління, що набули значного поширення в зарубіжних країнах та в яких було започатковано основоположні принципи сучасної концепції стратегічного управління персоналом.

### ***Управління за результатами***

У такій технології завдання делегуються робочим групам і визначається досягнення конкретних результатів. Така система має різні етапи: *визначення результатів, етапи вимірювання результатів і етапи контролю результатів*. Делеговані з центру завдання контролюються на основі їх порівняння з отриманими результатами.

Управління за результатами - це система не тільки управління, але й мислення і поведінки членів організації. Саме тому цільове управління робить основний наголос на мотивації персоналу, забезпеченні співпраці між усіма членами трудового колективу, розвитку працівників, постійному збагаченні праці.

*Управління за результатами можна визначити як процес, направлений на досягнення поставлених завдань і результатів, у якому:*

- за допомогою процесу планування визначаються в різних інтервалах часу цілі організації і її членів (вимоги до результатів і очікувані результати);
- наполегливе здійснення планів підкріплюється свідомим щоденним управлінням процесами, співробітниками, середовищем;
- результати оцінюються для ухвалення рішень, що ведуть до проведення подальших заходів.

### ***Управління за допомогою мотивації***

Ця модель спирається на вивчення потреб, інтересів, настроїв, особистих цілей співробітників, а також на можливість інтеграції мотивації з вимогами і цілями організації. Кадрова політика за такої моделі орієнтується на розвиток людського потенціалу, зміцнення морально-психологічного клімату, на реалізацію соціальних програм.

Як відомо, в управлінській науці розроблені різні мотиваційні моделі, які знайшли широке практичне використання в стратегічному управлінні персоналом розвинених країн. Серед них найбільш результативними є:

- *раціональна мотиваційна модель, в основі якої використання матеріальних стимулів, тобто за допомогою нагороджень або стягнень за результатами праці;*
- *мотиваційна модель самореалізації, суть якої полягає в активізації внутрішніх мотивів людини, можливості самовдосконалення, творчості, визнання заслуг, розширення самостійності і відповідальності, перспективи кар'єри і професійного зростання;*
- *мотиваційна модель причетності (співучасті) через розвиток співпраці, партнерства, участі в управлінні, делегування повноважень.*

### ***Рамкове управління***

Така модель виходить із того, що співробітники можуть самостійно ухвалювати рішення в межах заздалегідь встановлених меж (рамки). Рамки можуть задаватися важливістю процесу, його непередбачуваністю, нормами, які не можна порушувати. Технологія рамкового управління припускає таку послідовність дій: визначення завдання, отримання його співробітником, створення належної інформаційної системи, визначення меж самостійності і способів втручання керівника.

Рамкове управління створює умови для розвитку ініціативи, відповідальності та самостійності працівників, підвищує рівень організованості й комунікацій в організації, сприяє задоволенню працею і розвиває корпоративний стиль керівництва.

Досконалішою системою управління персоналом є управління за допомогою делегування, за якого співробітникам передаються компетенція і відповідальність самостійно ухвалювати рішення та реалізовувати їх.

#### **Управління на основі делегування**

Делегування повноважень давно використовується в менеджменті, декларуючи передачу підлеглому функцій, закріплених безпосередньо за його керівником, тобто забезпечуючи переклад завдань на нижчий рівень. Управління, засноване на делегуванні повноважень і відповідальності, принципово відрізняється від інших. Воно передбачає об'єднання ясної постановки завдання, чіткого визначення рамок ухвалення рішень, конкретного розмежування відповідальності за дії і результат.

Така модель спрямована на зміну поведінки співробітників через "керівництво разом із співробітниками". Розробка такої моделі зумовлена переконанням у тому, що традиційний авторитарний стиль управління більше не відповідає демократичному суспільному устрою, зокрема вимогам і здібностям сучасного висококваліфікованого і самостійно мислячого працівника. Така модель покликана активізувати нереалізований потенціал співробітників і сформувати з простих виконавців тих, які мислять та діють інноваційно. Модель базується на таких принципах:

- рішення мають ухвалюватися на тих рівнях, на яких виникає необхідність у них, де вони реалізуються;
- замість окремих доручень кожному співробітнику слід задавати чітко окреслене поле діяльності, в рамках якого він може самостійно ухвалювати рішення;
- відповідальність не повинна концентруватися тільки у вищого керівництва, її частина має делегуватися в підрозділи, працівникам, які займаються відповідними проблемами;
- розподіл завдань повинен відбуватися за принципом передачі на вищий рівень тільки тих рішень, які не можуть компетентно прийматися на нижчому рівні;
- принципи взаємовідносин керівників та співробітників мають бути чітко визначені і оформлені в спеціальному документі, який є обов'язковим для всіх. Головною перевагою такої моделі є розвиток у співробітників ініціативи, самостійності та мотивації, що в цілому підвищує ефективність функціонування та розвитку організації.

#### **Партисипативне управління**

Ця модель базується на такій передумові: якщо працівник бере участь у справах організації, залучається до управління й отримує від цього задоволення, то він працює зацікавленіше та більш продуктивно. *Партисипативне управління може бути реалізоване на таких засадах:*

- співробітники отримують право самостійно приймати рішення з приводу планування своєї трудової діяльності, ритму роботи, технології вирішення завдань тощо;
- керівництво залучає працівників до підготовки та ухвалення рішень щодо використання ресурсів, форми оплати праці, графіка роботи і т. ін.;
- співробітникам надається право контролю за якістю продуктів та послуг і встановлення відповідальності за кінцевий результат;
- працівники беруть участь в інноваційній діяльності з різними формами винагороди.

З погляду методології стратегічного управління персоналом працівники з об'єкта управління перетворюються на суб'єкт управління, який самостійно розв'язує проблеми розвитку організації. На основі самоуправління працівник може реалізувати свої потреби в самовираженні, визнанні та співучасті, а організація досягає високої продуктивності праці та якості продуктів і послуг.

Таким чином, у сучасній науці і практиці управління відбувається постійний процес удосконалення, оновлення і пошуку нових підходів, концепцій, ідей у сфері управління персоналом як стратегічним ресурсом розвитку організацій. На вибір тієї або іншої управлінської моделі впливають корпоративна стратегія і культура, організаційне середовище. Модель, що успішно функціонує в одній організації, може виявитися зовсім неефективною для іншої, за умови, якщо не вдалося її інтегрувати в організаційну систему управління. За всього різноманіття існуючих у світі підходів, до управління персоналом в організації, відмінностей у засобах і методах їх практичної реалізації можна сформулювати основоположний принцип сучасної концепції управління стратегічного управління персоналом: головне - це визнання персоналу як вирішального чинника ефективності і конкурентоспроможності організації, як ключового її ресурсу, що має економічну корисність і соціальну цінність.

### 16.3. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади в умовах кризи

#### *Основні типи криз персоналу організації*

Певні типи криз виникають на різних етапах розвитку життєвого циклу організації як реакція на недостатню ефективність стратегій щодо управління персоналом будь-якої організації. Так, стадія формування персоналу характеризується наявністю в організації інноваторів, які готові орієнтуватися на потреби зовнішнього середовища, створюючи та пропонуючи нові послуги і продукти. При цьому в колективі виникають теплі, довірливі відносини між співробітниками.

На стадії інтенсивного зростання на зміну інноваторам, творцям повинні прийти так звані "продавці", які здатні просувати товари та послуги на ринку. На стадії стабілізації, коли розвивається криза зрілості, організації необхідні спеціалісти, які б були здатні створювати ефективні технології. Це означає, що до складу персоналу мають увійти технологи на зміну "продавцям" або доповнювати їх. Основою функціонування організації в цьому випадку стає ієрархія, підпорядкованість та визначеність.

Кожна умова кризи супроводжується негативними явищами в системі управління персоналом організації. Антикризове управління персоналом передбачає не тільки формальну організацію роботи з персоналом (планування, добір, підбір, розміщення та розподіл, оцінку, мотивацію, розвиток та ін.), але й сукупність факторів соціально-психологічного, морального характеру, демократичний стиль управління, уважне ставлення до потреб людини, урахування її індивідуальних особливостей та ін.

З цією метою має запроваджуватись антикризове управління в системі державної служби. Система антикризового управління персоналом включає в себе шість основних елементів (див. рис. 16.1):

- об'єкт управління;
- суб'єкт управління;
- концепцію антикризового управління;
- антикризову кадрову стратегію та політику;
- функціональну підсистему;
- методи роботи з кадрами в режимі антикризового управління.

Причини виникнення кризи в організації та, як наслідок, кризи персоналу можуть бути зовнішніми та внутрішніми. У процесі аналізу причин кризи слід розрізняти поняття "криза персоналу організації-банкрута" і просто "криза персоналу організації". Криза персоналу організації-банкрута проявляється у відсутності економічної вигоди та особистого морального задоволення, що викликано зовнішніми та внутрішніми причинами, які привели організацію до стану банкрутства.

Найбільш значними причинами кризи персоналу організаційної структури є такі:

- відсутність визначеності щодо долі організації та долі людей, які в ній працюють;
- конфлікт попередніх та нових цінностей;
- руйнування існуючої та відсутність нової архітектури культури управління;
- слабкість захисних заходів соціального характеру та скорочення чисельності кваліфікованих робітників;
- відстороненість персоналу від управління організацією;
- суперечливість загальних задумок керівництва щодо скорочення персоналу, його розвитку та існуючої кадрової політики;
- відсутність персоніфікації (лат. *persona* - особистість, обличчя), тобто надання формалізованим процесам роботи з персоналом нових якостей;
- формування певного "бар'єра відчуження" у відносинах між керівниками та співробітниками;
- нерозуміння виняткових можливостей соціокультурного впливу на співробітників;
- відсутність ефективних систем мотивації праці;
- відсутність у керівників відповідних знань та навичок у сфері психології; психофізіології; психоаналізу; психології праці; психології управління;
- незначна роль служби по роботі з персоналом у системі управління організацією;

- відсутність сучасних персонал-технологій;
- ігнорування ваги робочої сили на ринку праці;
- нездатність керівників організації передбачати кризові економічні наслідки від втрати кваліфікованих робітників;
- дефіцит керівників, підготовлених до управління організацією в кризових соціально-економічних умовах, та ін.

#### **Визначення**

**Стратегічне управління персоналом в умовах кризи** - розроблення довгострокових планів управління кризовими ситуаціями персоналу, які сприяють мінімізації негативного впливу кризових ситуацій у функціонуванні та розвитку персоналу організації, підвищують її здатність пристосовуватися до змін у зовнішньому середовищі.

Для виходу організації з кризового становища доцільно боротися не лише з причинами, а й із наслідками кризи. Інакше кажучи, необхідно зробити кризу персоналу організації керованою, а її рівень - помірним. Виходячи з цього припущення можна прослідкувати, які явища можуть відбуватися в кризовій організації з персоналом та вживати адекватних заходів, щоб не допустити або усунути негативні наслідки. Це одна з нових функцій антикризового керівника.

Наслідки кризи персоналу в будь-яких організаціях (у тому числі і в органах влади) мають "полівалентний характер" і не можуть бути охарактеризовані однозначно: вони здатні створювати (або руйнувати) нові управлінські зв'язки, формувати стиль внутрішнього співробітництва або збільшувати протидію перетворенням, запроваджувати нові норми та цінності, взірці поведінки, щоб привести організацію до відродження або до остаточної ліквідації кризи.

Усе залежить від того, чи зможе керівництво організації своєчасно виявити причини можливих кризових ситуацій, проаналізувати свої можливості та включити механізм зменшення негативного впливу кризи. Криза персоналу організації характеризується як невідповідність мотиваційних установок, професійного інструментарію робітників та умов праці вимогам організаційних цілей та завдань.

Можна виділити такі основні види внутрішньоорганізаційних криз персоналу:

- **управлінська криза**, що характеризується наявністю гострої психологічної та моральної несумісності між керівниками в команді вищої управлінської ланки або в команді лінійних керівників. Характерні особливості управлінської кризи - висока плінність серед вищого керівництва та управлінців середньої ланки, постійні конфлікти між ними тощо. В таких умовах різко знижується ефективність і результативність функціонування організації;

- **інноваційна криза** яка проявляється в тому випадку, якщо керівництво в організації не дуже ефективно впроваджує нововведення. Впровадження нових технологій нерідко супроводжується різким підвищенням рівня конфліктогенності, що призводить до звільнення цінних співробітників, відбувається несподівана зміна керівництва на вищому та середньому рівнях, багато співробітників беруть лікарняні листки на тривалий час або йдуть у довгострокові відпустки за власний рахунок, щоб пережити складний період та ін.;

- **репутаційна криза**, що пов'язана з діями організації, яка зазнала негативних факторів, що суттєво вплинуло на її імідж. Засоби масової інформації публікують негативні матеріали про організацію з приводу реальних або вигаданих фактів, починаються масові звільнення співробітників, виникають суперечності та конфлікти, знижується продуктивність та ефективність праці;

- **криза перехідного періоду**, яка характерна для розвитку організації, коли керівництво починає "наводити порядок": вибудовується чітка взаємодія влади та підлеглих, вводяться регламентуючі положення про управління та підрозділи, розробляються посадові інструкції, описуються функції, обов'язки та права робітників. Прихильники неформальних відносин звільняються з організації з різних причин. Будь-які загострення взаємовідносин, кадрові перестановки та звільнення, як правило, є наслідками такої кризи;

- **криза стабільності**, що проявляється тоді, коли організація працює достатньо успішно, тривалий період займає свою нішу, достатньо відома, має партнерів та постійних клієнтів. Але нововведення відсутні, персонал працює без ентузіазму, не маючи високих результатів у роботі, трапляються випадки порушення трудової дисципліни та запізнення на роботу. Організація не розвивається: показники не підвищуються і не знижуються.

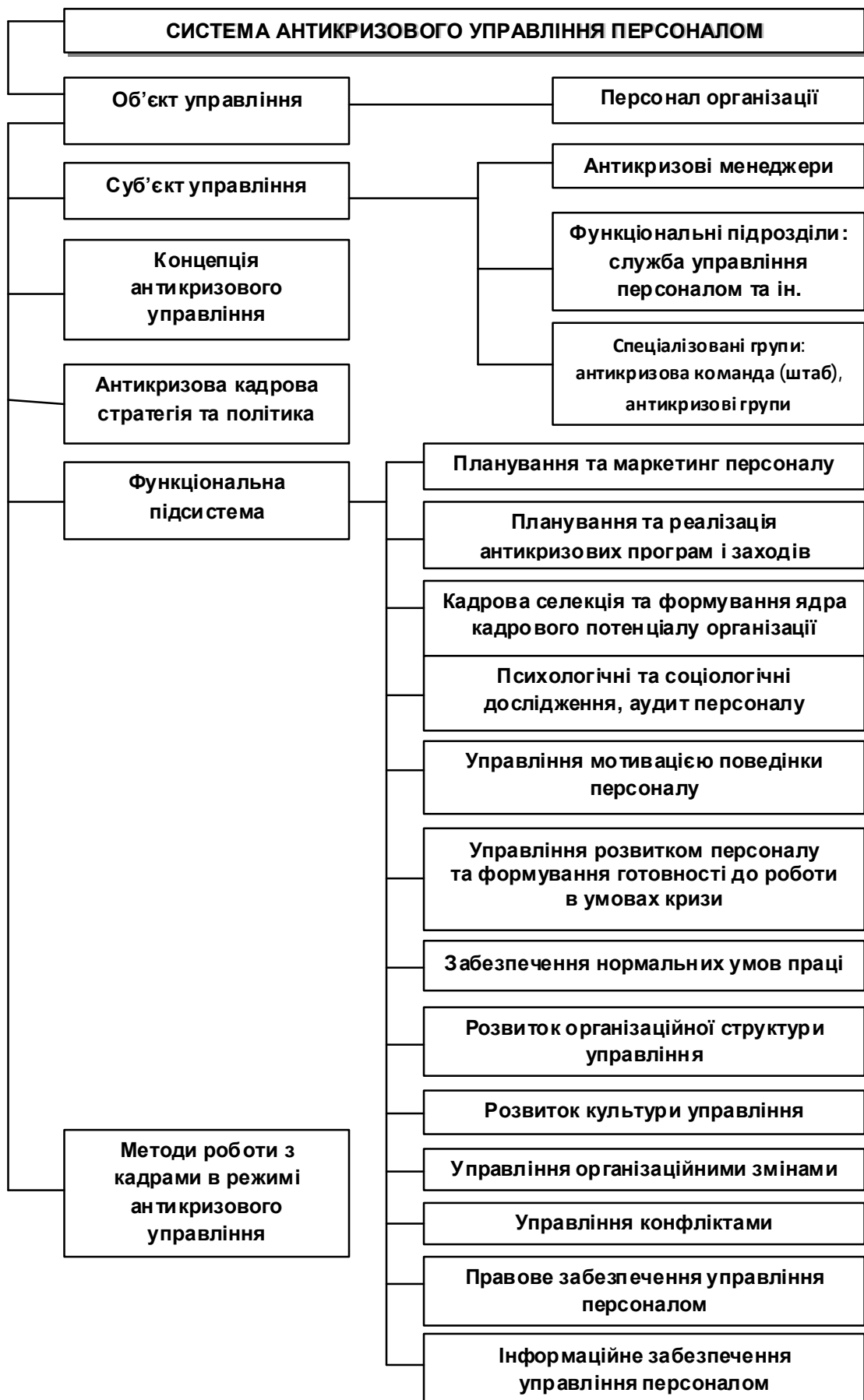


Рис. 16.1. Елементи системи антикризового управління персоналом організації

Можна визначити такі характеристики організації, яка запроваджує антикризові механізми управління персоналом:

- **ентузіазм** - почуття необхідності змін за наявності кризи конкурентоспроможності; налаштованість керівництва на пошук нового;
- **гнучкість** - уміння прилаштовуватись: персонал, який володіє професіоналізмом; мінімальна кількість бюрократичних правил і процедур; ліквідація зайвих ланок управління; гнучка система оплати праці, орієнтована на результат;
- **постійне удосконалення** - орієнтація на довгостроковість процесу змін;
- **безперервне навчання персоналу** - безперервна освіта для посадових осіб; організація професійної підготовки підлеглих, премій за професіоналізм, за постановку проблем; досвід та широта світогляду працівника.

Таким чином, у рамках антикризового управління персоналом у системі державної служби необхідно здійснювати діагностику й аналіз системи управління персоналом для того, щоб виявити та систематизувати сукупність недоліків управління. Найбільш суттєвим недоліком варто вважати недоліки управління, що негативно впливають на організаційний процес, реалізацію його функціональних повноважень.

У цілому діяльність з антикризового управління персоналом включає такі етапи: планування антикризових заходів роботи з персоналом, формування антикризової управлінської команди, формування антикризових оперативних груп, формування готовності персоналу до діяльності в умовах кризових ситуацій.

#### **16.4. Стратегічне управління людськими ресурсами як інструмент формування персоналу для державної служби**

Проблеми стратегічного управління персоналом завжди мають підґрунтя в невдалій логістиці людських ресурсів. У більшості випадків стратегія розвитку персоналу для державної служби не є основним пріоритетом. Плинність кадрів, невпевненість у майбутньому - усе це створює перешкоди для спроб сформувати функціональний та стратегічний резерв не на папері, а в реальності.

Доцільно розглянути основні аспекти, що заважають створенню стратегічного бачення в управлінні людськими ресурсами.

Однією з базових проблем для оновлення та розвитку персоналу (а без оновлення й розвитку вкрай важко вести мову про стратегію) є слабка орієнтація на формування іміджу держслужбовця. Для ринку праці - джерела людського ресурсу - ми маємо знеособлення персоналу органів державної влади, що, у свою чергу, призводить до демотивації, оскільки останнім часом постійно спостерігається зростання рівня вимог до більшості потенційних співробітників. Особливістю державних установ є практична неможливість переходу від управління функціями до управління процесами. Причиною цього є, у тому числі, і професійна неготовність персоналу.

Наступною проблемою для створення умов для вдалого управління людськими ресурсами є неадекватна горизонтальна інтеграція таких функцій управління, як набір, оцінка, винагородження та розвиток співробітників. Або комплексний підхід відсутній, або можна спостерігати недооцінку взаємозв'язків цих функцій. Одночасно існує практика неадекватної оцінки успіхів, що придушує ініціативу кадрових підрозділів. Усе це призводить до "озброєння" кадрових служб стратегією мінімізації ризиків для пошуку нових підходів розвитку кадрів та максимізації покори волі керівника.

Фактично стратегічне управління персоналом для розвитку людських ресурсів можливо у випадку переходу від персоналу як затратної складової до персоналу як ресурсу (табл. 16.1).

Таким чином, ми можемо стверджувати, що для адекватного стратегічного розвитку людських ресурсів для державної служби головним інструментом є кадровий підрозділ, який із традиційного "відділу кадрів" перетворюється на "відділ роботи з персоналом та розвитку персоналу". І не тільки за назвою, а й за фактом.

## Перехід від персоналу - витрати до персоналу - ресурсу

Персонал - витрати	Персонал - ресурс
Примус	Доцільність
Мінімізація	Оптимізація
Незначний період планування	Значний період планування
Результати	Засоби + результати
Кількість	Якість
Негнучкість	Гнучкість
Залежність	Автономність

**Першоджерело**

Управління людськими ресурсами це особливий підхід до управління людьми в організації, що націлений на досягнення конкурентних переваг шляхом стратегічного розміщення кваліфікованого та лояльного персоналу, який використовує цілісний комплект культурних, структурних та кадрових технік.

*Джон Сторей*

У роботі кадрових служб досить часто функція маркетингу персоналу зводиться до ситуативного дослідження ринку праці, що мало кого до чого зобов'язує. Розвиток персоналу демонструється формально підготовленими співробітниками, які так само формально підвищують свою кваліфікацію. Поняття корпоративної культури та іміджу організації для певних кадрових служб це щось маловідоме. Соціальний розвиток покладений на одну особу "для галочки".

Усе це функціонально зосереджує кадровий відділ суто на виконанні окремих завдань із пошуку та відбору персоналу, формального навчання та розвитку персоналу, його оцінки та атестації.

Стратегічне управління персоналом для розвитку людських ресурсів вимагає динамічного підходу до ресурсів, якими необхідно управляти, - вміння планувати взаємопов'язані дії, оперативно управляти ними, контролювати результати. Але слід зауважити, що для ефективної побудови стратегії необхідним є поетапне впровадження кожної розробленої стратегічної моделі.

Наприклад, вбудовування навчальної моделі стратегії в процес стратегічного планування і управління, слідуючи логіці "кривої навчання", має відбуватися поступово, по етапах. На першому етапі виробляється концепція, і на її основі загальна корпоративна стратегія, що має соціально-економічний зміст. У склад цієї стратегії буде входити стратегія наявних послуг і оцінна стратегія. Стратегія наявних послуг розкриє майбутній набір державних послуг та завдань. Оцінюються супроводжуючі характеристики: межі регіону, потенційні споживачі, можливі технології, вектор змін, синергія, стратегічна гнучкість. Оцінна стратегія визначить швидкість зростання, диференціацію ринку державних послуг, диференціацію самих послуг та завдань і фактори успіху в кожному напрямі, а також майбутню позицію організації.

Якщо в стратегії спиратися на навчальну модель, то на першому етапі будуть досягнуті такі результати:

- формується уявлення про стратегію організації та технології її розробки;
- за допомогою оцінно-навчальних методів і моделей діагностуються "стратегічні" здібності кожного учасника, його майбутня поведінка;
- діагностика дає змогу виробити та застосувати методи управління змінами і подолати можливий їм опір;
- у результаті формується працездатний колектив (групи), здатний пропонувати та впроваджувати стратегічні зміни;
- підвищується потенціал і гнучкість організації за рахунок оптимізації співпраці із зовнішніми клієнтами (населення, юридичні особи) і внутрішніх можливостей;
- відбувається перерозподіл ресурсів і зусиль на найбільш актуальні напрями;
- підвищується якість прийняття управлінських рішень, що веде до зниження проблем у діяльності організації;
- увесь виробничо-управлінський колектив згуртовується на виконання стратегічних цілей і завдань;
- поступово виробляється стратегічне мислення, відповідна корпоративна культура;



- підвищується імідж і рівень довіри до організації;
- організація досягає бажаного стану, зростають економічні та управлінські показники.

На другому етапі передбачається розширити "стратегічну" діяльність підприємства до розробки стратегічного плану, основний зміст якого наведено вище. При цьому в стратегію управління персоналом "вбудовують" найбільш значимі елементи навчальної моделі.

Стратегічна модель, як і раніше, має соціально-економічний характер, але з елементами навчальної моделі стратегії. Стратегія управління персоналом займає вторинну позицію щодо загальної корпоративної стратегії.

Результати етапу з позицій теорії навчання очікуються такі:

- формуються навички розробки стратегії з основних аспектів діяльності організації: послуги/завдання, технічна база, персонал, інновації, соціальний розвиток та ін.;
- відбувається інтеграція та узгодження цих аспектів на рівні стратегічних рішень, у групах, командах;
- з'являється організаційно-управлінський механізм систематизованого, періодичного перегляду і коригування стратегій;
- стратегічне мислення стає стійкою, незворотною формою мотивації та дій персоналу;
- у процес стратегічного управління залучаються функціональні групи управлінського персоналу;
- відбуваються подальші позитивні зміни в культурі, іміджі, привабливості організації, його потенціалу та соціально-економічні результати;
- створюються умови для впровадження найбільш прогресивної і ефективної навчальної стратегічної моделі.

На третьому етапі відбувається завершення створення стратегічної моделі на базі теорії навчання й компетенції.

Стратегія управління персоналом набуває завершений характер і стає однією з домінуючих стратегій організації - загальною корпоративною стратегією. Така модель може бути найбільш успішною для державних, змішаних або приватних підприємств, але зі значною часткою державного чи зовнішнього регулювання: наявність державних замовлень тощо. Названі форми істотно обмежують вибір напрямів послуг. Як наслідок, організація змушена змінити зміст стратегії з примусово-соціального (або примусово-економічного) на організаційно-управлінський.

Можна передбачити такі зміни під час впровадження моделі:

- змінюється спрямованість стратегічних рішень і їх об'єктів із результато-формальної сфери на сферу управління персоналом;
- соціально-економічні цілі змінюються в процесі досягнення потрібної компетенції персоналу;
- запорукою успіху і розвитку компетенцій стає безперервне дворівневе навчання працівників усіх категорій;
- постійно напрацьовується стратегічний досвід і вдосконалюється стратегічне планування;
- організація стає здатною на прийняття більш ризикованих, але обґрунтованих та ефективних рішень;
- для підвищення гнучкості для задоволення потреб державної сфери та розвитку організації постійно формується набір "запасних" варіантів диверсифікації і розвитку;
- центр уваги керівництва переміщається з аналізу зовнішнього середовища на пошук внутрішніх можливостей розвитку та використання компетенції персоналу;
- знижуються контрольні функції і відповідні витрати, оскільки їх ефективність контролює сама система управління;
- одночасно знижується кількість внутрішніх технічних, фінансових, соціальних проблем за рахунок більш якісного виконання функцій;
- посилюється роль творчих проблем "людського" характеру: розвиток творчості, мотивація праці, прийняття рішень, опонування варіантів, відбір та експертиза ідей, міжособистісні стосунки і т.д.;
- досягається оптимальна соціально-економічна ефективність;
- організація стає центром компетенції, обміну і поширення досвіду.

Таким чином, для стратегічного управління розвитком людських ресурсів уміння та готовність кадрових відділів до активної гри та застосування сучасних методів є внутрішнім PR. Фактично цей відділ має стати провідником ідеології організації, реальної і державної політики. Відділ управління персоналом, який має супроводжувати, курувати персонал, займає позицію радника для процесу управління для середнього та вищого керівництва і фактично є носієм методологічних та ідеологічних завдань.

## 16.5. Технології роботи з кадрами в органах державної влади

Технологія роботи з кадрами передбачає визначення потреб та планування кадрів, відбір кадрів та ознайомлення з новою роботою, розвиток кадрів з урахуванням об'єктивної оцінки досягнутих результатів під час службової атестації.

### Визначення

Поняття "технологія" походить від двох грецьких слів: *téchne* - мистецтво, майстерність, уміння і "логія" - вивчення. Воно визначається як сукупність методів та інструментів для досягнення бажаного результату; спосіб перетворення існуючого в необхідне. Глумачний словник розкриває поняття "технологія" як сукупність прийомів, що їх застосовують у різних видах виробничої діяльності.

Під технологією роботи з кадрами розуміють систему знань, інструментів і засобів, необхідних суб'єкту для реалізації стратегії, тактики й процедури управління кадрами. Це сукупність методів управління кадрами, орієнтованих на удосконалення діяльності органу державної влади. Як правило, технології роботи з кадрами створюються для конкретного випадку, мають міждисциплінарний характер, адаптуються до культури органу державної влади.

З метою вдосконалення роботи з кадрами в органах державної виконавчої влади, виконавчих комітетах місцевих рад, на державних підприємствах, в установах та організаціях, підвищення їх ролі та відповідальності за виконання покладених на них завдань видано Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій" та затверджено Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади.

Робота з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади проводиться з метою комплексного вирішення питань комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити радикальні суспільно-економічні перетворення і розбудову незалежної держави.

Для організації роботи з кадрами в апараті державних органів створюються структурні підрозділи (кадрова служба). У нечисленному апараті для виконання цієї роботи керівником державного органу призначається один із працівників.

У кожному державному органі розробляються річні і перспективні плани роботи з кадрами, в яких визначаються заходи щодо їх добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, заохочення і контролю за їхньою роботою, в установленому порядку ведеться облік кадрів.

Кадрова служба та керівники інших структурних підрозділів апарату державних органів вивчають ділові якості осіб, які претендують на посади державних службовців, а також уточнюють відомості про відсутність обставин щодо передбачених законодавством обмежень для прийняття на державну службу\*.

Потреби в кадрах насамперед визначаються місією органу державної влади. Залежно від завдань, які стоять перед органом державної влади, формується переважна потреба в керівному складі, або у виконавцях. Вихідними даними для визначення чисельності персоналу, їх професійного та кваліфікаційного складу є:

- напрями роботи органу державної влади;
- обсяг виконуваних робіт;
- заплановане зростання обсягів робіт;
- обсяги фінансування;
- структура робіт.

\* Положення про роботу з кадрами : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 верес. 1995 р. № 747 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

У науковій літературі існують різні методи визначення необхідної чисельності персоналу підприємства. При цьому розрізняють загальну потребу в персоналі, що являє собою всю чисельність персоналу, яка необхідна підприємству для виконання запланованого обсягу робіт, та додаткову потребу, кількість працівників, яка необхідна в плановому періоді додатково до наявної чисельності базового року, зумовлена поточними потребами органу державної влади. Додаткова потреба в персоналі з'являється в результаті впливу такого фактору, як збільшення обсягів службових завдань, адміністративного навантаження на кожного працівника.

Планування кадрів - це прогнозування потреб органу державної влади в кадрах й очікуваної відповідності кандидатів вакантним посадам.

У процесі планування персоналу визначається, який персонал необхідний органу державної влади для досягнення його стратегічних цілей, скільки працівників потрібно.

**Від теорії до практики**

У процесі здійснення планування кадрів служби роботи з персоналом органу державної влади повинні враховувати такі фактори:

- кількість працівників на початок планового року;
- відомості про обсяг завдань, поставлених на поточний період;
- необхідність заміщення персоналу по роках у зв'язку з такими причинами: вихід на пенсію, плінність кадрів;
- потреба в зниженні чисельності персоналу (скорочення персоналу, структурна перебудова через зменшення обсягу робіт);
- можливість розширення чисельності персоналу у зв'язку з виникненням нових завдань, додаткових функцій органу державної влади.

Отже, планування можна розглядати як процес вивчення наявної кадрової ситуації в органі, складання прогнозу наявної робочої сили в майбутньому та подолання різниці між наявною ситуацією і бажаним прогнозом.

Планування персоналу може бути ефективне за умов дотримання таких основних принципів:

- *принципу стратегічного бачення перспектив розвитку органу і персоналу.* Відповідно до нього основою планування персоналу є стратегія розвитку органу і невід'ємна її складова - стратегія розвитку персоналу. За дотримання цього принципу можливі раціональне поєднання перспективних і оперативних планів роботи з персоналом, реалізація в оперативних планах перспективних завдань розвитку органу і персоналу;

- *принципу пріоритетності завдань розвитку органу під час вирішення кадрових питань.* За основу всіх планових розрахунків повинні бути взяті завдання, що впливають із змісту і напрямів діяльності органу;

- *принципу комплексності.* Він полягає в тому, що в процесі кадрового планування слід охопити всі статичні і динамічні параметри персоналу: чисельність, вікову і кваліфікаційну структуру, заробітну плату, систему стимулювання, підвищення кваліфікації, рівень соціальної захищеності працівників тощо;

- *принципу об'єктивності.* Цей принцип вимагає, щоб першоосновою планування персоналу були об'єктивні зовнішні і внутрішні умови функціонування органу;

- *принципу реальності.* Сутність принципу в тому, що заплановані показники і заходи з їх реалізації можуть ґрунтуватися на реальних можливостях національної економіки і конкретного органу;

- *принципу гнучкості,* що орієнтує на врахування в процесі планування персоналу механізмів і чинників, які забезпечують передбачення змін зовнішнього середовища і відповідне реагування на них;

- *принципу ресурсного забезпечення планів.* За цим принципом планування персоналу має поєднуватися із визначенням структури і величини ресурсів, необхідних для виконання планів.

Основними видами планування є: довгострокове (на період не менше 10-15 років); перспективне (п'ятирічний період); поточне (до одного року).

Основні завдання кадрового планування:

- розробка процедури кадрового планування;
- організація ефективної взаємодії між плановою групою служби персоналу і плановим відділом органу влади;
- впровадження в життя рішень, що сприяють успішному здійсненню стратегії органу влади;

- сприяння органу влади у виявленні головних кадрових проблем і потреб під час стратегічного планування;

- поліпшення обміну інформацією щодо персоналу між усіма підрозділами органу влади.

Довгострокове кадрове планування виступає у формі цільових комплексних програм, що передбачають: удосконалювання систем комплектування, підготовки і підвищення кваліфікації кадрів, зміцнення дисципліни праці, стабілізацію виробничих колективів на основі скорочення втрат робочого часу, плинності кадрів, поліпшення умов праці, побуту, дозвілля персоналу. Поточний план конкретизує показники довгострокового і перспективного планів роботи з кадрами і відображає питання комплектування підрозділів необхідними працівниками, оцінки діяльності, підвищення кваліфікації.

Найпростіший та найпоширеніший метод, який використовують організації для планування потреб, - це екстраполяція. Суть цього методу полягає в перенесенні існуючої в організації ситуації на плановий період з урахуванням коефіцієнтів, що враховують зміни виробничих показників.

Даний метод повністю підходить для планування потреб персоналу на короткий термін і для організацій з відносно стабільною структурою, які працюють у малозмінному зовнішньому середовищі.

**Визначення**

**Відбір** - комплексна технологія управління персоналом, що забезпечує відповідність якостей майбутнього працівника вимогам виду діяльності або посади в органі влади.

Слід розрізняти відбір при прийнятті на службу (відбір на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування) та відбір, що проводиться у період перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (пролонгований відбір). Під час відбору людини на службу відбувається ідентифікація її характеристик із вимогами, що ставить як орган влади в цілому, так і конкретна посада (вимоги на зайняття конкретної посади). На цьому етапі відбору пріоритетне значення мають соціальні характеристики людини і формальні критерії відбору. В процесі відбору персоналу на службу вирішуються завдання комплектування посад виходячи з найбільш загальних вимог до людини як носія певних соціальних якостей.

Пролонгований відбір проводиться в процесі професійного розвитку і зміни посадового статусу державного службовця. Пролонгований відбір відбувається під час розподілу професійних завдань, які виконуються персоналом за дорученням керівництва у повсякденній діяльності органу влади, скорочення персоналу, переведення працівника з одного структурного підрозділу в інший і звільнення. В процесі цих різновидів відбору пріоритет мають професійні характеристики працівника, оскільки соціальні характеристики, як правило, адекватні вимогам державної служби.

Оскільки відбір персоналу являє собою одну з важливих кадрових технологій, то для її здійснення важливо витримати необхідні вимоги:

- визначити найбільш загальні характерні риси державної служби як соціального інституту і на їх основі сформулювати соціальні вимоги до людини;
- розкрити зміст, характер і умови професійної діяльності службовця, що задаються службою як публічним, соціальним, правовим і організаційним інститутом із забезпечення функцій держави;
- сформулювати (офіційно затвердити), з урахуванням спеціалізації посади і соціальних вимог до служби, необхідні професійно-кваліфікаційні вимоги (професіограму посади) до претендентів на заміщення посади в органі державної влади і місцевого самоврядування;
- вивчити, використовуючи різні методи, якості і здібності претендентів на заміщення посади і здійснити їх ідентифікацію (зіставлення, порівняння) з вимогами вакантної посади;
- встановити повноваження суб'єктів управління процесом відбору, порядок його проведення і оформлення його результатів.

У процесі відбору на державну службу вирішуються завдання комплектування персоналом органу державної влади виходячи з вимог до:

- людини як особистості;
- претендента як суб'єкта соціальних відносин і носія певних соціальних якостей;
- стану здоров'я;
- віку;

- наявності громадянства;
- загального стажу роботи, в тому числі на державній службі.

Складовою відбору на державну службу є професійний відбір. У процесі професійного відбору людина відбирається на посаду з урахуванням:

- професійних здібностей;
- особистісних якостей;
- рівня і профілю освіти;
- стажу роботи за спеціальністю;
- професійного досвіду.

Нормативним базовим критерієм відбору на державну службу є вимоги до посад державних службовців, викладені в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (далі - Довідник), що затверджений наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65. Довідник є документом, який встановлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації державних службовців. У ньому визначено перелік основних робіт, які притаманні тій або іншій посаді в державному органі виконавчої влади. Конкретний перелік посадових обов'язків визначається посадовими інструкціями державних службовців, які розробляють і затверджують на основі Довідника центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, їх управління, самостійні відділи та інші служби виходячи з їх завдань, функцій та повноважень, встановлених відповідними нормативно-правовими актами, та штатного розпису, затвердженого в установленому порядку.

Визначені в Довіднику вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації державних службовців є уніфікованими для кожної посади органу державної влади. Не менш важливими для ефективного виконання посадових обов'язків в органі влади є соціальні показники претендента на посаду. До соціальних показників державного службовця можна віднести фізичні якості (здоров'я, зовнішній вигляд, спосіб мовлення, поведінка), специфічні здібності, якості особистості (толерантність, сумлінність, ретельність, акуратність, працездатність, мобільність) та ін. З метою визначення найпридатнішого претендента на вакантну посаду пропонується побудувати професіограму посади. Професіограма являє собою профіль посади. Щодо змісту і форми її побудови немає жодних обмежень. Головна її умова - бути пристосованою до змісту й умов праці на робочому місці (приклад побудови професіограми подано в додатку). Професіограма будується за необхідними й допустимими якостями особистості. У процесі побудови профілю вимог враховують ті характеристики, що сприяють ефективному виконанню посадових обов'язків, а саме:

- вимоги до кваліфікаційного рівня;
- вікові особливості;
- сукупність стабільних якостей особистості (мотиви, цінності, знання, уміння);
- соціальні характеристики.

Під час відбору персоналу на державну службу доцільно проводити співбесіду. Співбесіда при прийомі на роботу дає змогу працедавцеві повніше оцінити претендента на посаду, зрозуміти не тільки рівень його кваліфікації, а й оцінити особисті якості, отримати загальне уявлення про кандидата як про особу.

Мета відбіркової співбесіди - отримати і оцінити інформацію про кандидата, яка дасть можливість прогнозувати майбутні його показники роботи на посаді і зіставити їх із прогнозами щодо інших кандидатів. Проведення співбесіди - це обробка і оцінка фактів, що підтверджують здібності будь-якого кандидата і демонструють його особисті якості.

У співбесіді з претендентом на посаду потрібно визначити ось що:

- оцінити його ділові та особисті якості;
- забезпечити правдивість відповідей претендента на посаду.

Доцільно починати співбесіду не з питань, що безпосередньо стосуються роботи, а з обговорення інших тем. Потрібно коротко розповісти про структурний підрозділ, до якого вступає претендент на заміщення вакантної посади, його основні досягнення і здобутки. Потім можна не поспішаючи переходити безпосередньо до бесіди з претендентом на посаду. Не слід ставити питання, на які претендент може відповісти односкладово "так" чи ні". Питання по-

трібно ставити так, щоб вони підштовхували претендента до розгорнутих відповідей. Замість запитання "Вас влаштовує Ваша нинішня заробітна плата?" краще поставити запитання "Що вас не влаштовує на Вашому нинішньому (останньому) місці роботи?". При цьому не потрібно перебивати кандидата, особливо якщо він хвилюється і відчуває себе невпевнено.

Перед початком співбесіди потрібно з'ясувати такі питання:

- які критерії будуть використані для відбору кандидата на посаду. Критерії можуть бути розділені на обов'язкові і бажані. Вони мають пов'язуватися з вимогами до досвіду роботи, кваліфікації, рівня компетентності для вакантної посади;

- що необхідно з'ясувати під час співбесіди для того, щоб бути впевненим, що кандидат задовольняє основні критерії відбору;

- яку додаткову інформацію необхідно отримати під час співбесіди для того, щоб мати точну інформацію про відповідність кандидата критеріям вакантної посади.

Будь-яка співбесіда поділяється на п'ять частин:

1) привітання і вступні зауваження;

2) головна частина - отримання інформації про кандидата для того, щоб оцінити його відповідність вакантній посаді;

3) представлення претенденту на посаду інформації про орган влади і види робіт, пов'язані з виконанням посадових завдань;

4) відповіді на запитання претендента на посаду;

5) завершення співбесіди і пояснення про подальші кроки.

Існують різні підходи до проведення співбесіди:

- співбесіда, побудована на основі біографічного підходу;

- співбесіда, що планується відповідно до переліку вимог до кандидата;

- структуровані співбесіди, основані на ситуативному підході.

Під час співбесіди, основаної на ситуативному підході, претенденту на посаду пропонують ситуацію і запитують, як би він повів себе в цій ситуації. Подальші запитання ставляться для того, щоб краще зрозуміти відповідь. Таким чином можна отримати інформацію про те, як претендент на посаду розв'язує подібні проблеми.

Відбір на державну службу може проходити через стажування. Стажування є основним видом практичної підготовки державних службовців для заміщення посад державних службовців. Порядок проходження стажування визначається Положенням про порядок стажування в державних органах, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804.

Стажування можуть проходити як особи, які вперше прийняті на посаду, так і державні службовці, які мають намір обійняти більш високу посаду. Зарахування на стажування, терміни та зміни порядку його проходження оформлюються наказом керівника державного органу, де проводиться стажування. Під час проходження стажування працівник повинен дотримуватися правил внутрішнього розпорядку державного органу, де він проходить стажування.

Зміст стажування визначається індивідуальним планом, який затверджується керівником структурного підрозділу органу державної влади, в якому проводиться стажування. Стажист під час проходження стажування повинен виконати індивідуальний план, про що подає керівникові державного органу доповідну записку з висновками керівника структурного підрозділу щодо можливості використання стажиста на державній службі, а за основним місцем роботи - стислий письмовий звіт. За результатами стажування в державному органі стажисту видається довідка для подання за основним місцем роботи.

Стажування проводиться з відривом від основної роботи. За працівником, направленим на стажування, зберігається його посада та заробітна плата за основним місцем роботи.

*Ознайомлення з роботою* у сфері державної служби відбувається у процесі адаптації державного службовця. Під час ознайомлення з роботою керівник підрозділу повинен провести інструктаж із таких питань:

- місія організації;

- основні напрями діяльності підрозділу, в якому буде працювати працівник, і як вони пов'язані з місією організації;

- чітке визначення переліку робіт, які працівник буде виконувати та звітуватиме за їх виконання;

- шляхи підвищення кваліфікації працівника, перспективи навчання;
- зарплата та додаткові пільги;
- відомості про відпустку;
- членство у профспілці;
- основні правила техніки безпеки.

У процесі ознайомлення з посадою та адаптації працівник повинен отримувати теоретичні і практичні навички, пов'язані із специфікою виконуваної ним роботи.

Розвиток персоналу є важливою складовою у сфері технологій управління персоналом. Він базується на теорії людського капіталу, відповідно до якої люди генетично мають певний набір якостей і властивостей, які можуть бути розвиненими.

На планування розвитку персоналу можуть вплинути результати їх атестації. Зміст навчання державного службовця повинен формуватися відповідно до вимог посади, на якій працює державний службовець, та посади, за якою працівник закріплений у кадровому резерві.

Сутність розвитку персоналу полягає в процесі набуття ним знань і навичок, необхідних для трудової діяльності відповідно до специфіки організації.

#### **Від теорії до практики**

Відповідно до Закону України "Про вищу освіту" процес розвитку персоналу може включати такі заходи:

- *навчання*. Зміст навчання передбачає структуру, зміст і обсяг навчальної інформації, засвоєння якої забезпечує особі можливість здобуття вищої освіти і певної кваліфікації;
- *професійна підготовка* - здобуття кваліфікації за відповідним напрямом підготовки або спеціальністю;
- *післядипломна освіта* - спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення і оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду.

Післядипломна освіта створює умови для безперервності та наступності освіти і включає:

- *спеціалізацію* - набуття особою здатностей виконувати окремі завдання та обов'язки, які мають особливості, в межах спеціальності;

- *розширення профілю* (підвищення кваліфікації) - набуття особою здатностей виконувати додаткові завдання та обов'язки в межах спеціальності і т. ін.

*Підвищення кваліфікації* - це навчання після здобуття працівниками певної освіти, спрямоване на послідовне підтримання і вдосконалення їхніх професійних знань і навичок. У Законі України "Про державну службу" зазначено, що державний службовець повинен підвищувати свою кваліфікацію постійно та не рідше одного разу на п'ять років. Підвищення кваліфікації може здійснюватися в індивідуальній і курсовій формах. Індивідуальна форма реалізується шляхом заочного, заочно-дистанційного і дистанційного навчання у вищих навчальних закладах освіти; систематичного самостійного вивчення певних питань за індивідуальним планом; навчання у закладах з підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів; підготовки кандидатських і докторських дисертацій, написання наукових праць з актуальних тем державотворення. Курсове підвищення кваліфікації здійснюється у межах постійно діючих семінарів, шкіл, періодичних курсів, тренінгів. Під час курсового навчання працівники одержують теоретичні і практичні знання згідно з робочими навчальними планами.

#### **Від теорії до практики**

В Україні існує досить розвинена система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій. Її структуру становлять такі навчальні заклади:

- Національна академія державного управління при Президентові України. Здійснює підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають посади I-IV категорій;
- регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають посади I-IV категорій, а також зараховані до кадрового резерву на ці посади;

- вищі навчальні заклади IV рівня акредитації. Здійснюють підготовку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають посади IV-VII категорій, а також зараховані до кадрового резерву на ці посади;

- галузеві інститути післядипломної освіти. Готують державних службовців центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, а також тих, хто перебуває у кадровому резерві на посади в цих органах;

- регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Здійснюють підготовку державних службовців місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Особливу увагу керівнику потрібно приділяти навчанню персоналу на робочому місці. Процес такого навчання передбачає виконання нових завдань, контроль та оцінку досягнутого. Цей метод забезпечує отримання практичного досвіду, удосконалює уміння працівника. У процесі такого навчання важливо застосовувати індивідуальний підхід.

Таким чином:

1. Технології роботи з кадрами означають сукупність інструментів, які допоможуть успішно здійснювати процес управління. До складу базових технологій входять визначення потреб у персоналі, планування, відбір та розвиток персоналу.

2. Для здійснення ефективного відбору персоналу на державну службу, найповнішого ознайомлення з претендентом на вакантну посаду рекомендується застосовувати методи побудови професіограми, співбесіди, стажування.

3. На процес планування розвитку персоналу можуть впливати результати їх атестації. Відповідно до Закону України "Про вищу освіту" процес розвитку персоналу може включати такі заходи: навчання, професійну підготовку, післядипломну освіту, підвищення кваліфікації.

## 16.6. Планування розвитку персоналу в органі влади

Складовою управління персоналом є кадрове планування, що являє собою інструмент реалізації кадрової політики організації, спрямованої на розвиток її персоналу.

Кадрові процеси мають спиратися на обґрунтовані програми розвитку органу, галузі і відповідні цільові кадрові програми, що враховують короткостроковий та середньостроковий прогнози потреби в кадрах, розвитку кадрової ситуації.

Кадрові програми повинні містити завдання з розвитку персоналу, що включають: заходи з адаптації наявного трудового потенціалу до нових вимог, передбачених новою стратегією організації; нову, адекватну стратегію, концепцію створення робочих місць і систему заходів з її реалізації; заходи на випередження тих змін, які передбачаються стратегіями розвитку.

У роботі з кадрами застосовують довгострокове (стратегічне), перспективне та оперативне (поточне) планування. Перспективні і оперативні плани разом утворюють єдину систему планування кадрової роботи.

Здійснюючи стратегічне планування кадрової роботи, важливо: визначити реальну потребу в кадрах по етапах стратегічного періоду; установити наявність кадрів у розрізі якісних параметрів та можливі прогнозовані їх зміни в стратегічному періоді (вихід на пенсію, вибуття на навчання, міграційне вибуття тощо); виявити нестачу кадрів в аспекті їх якісних параметрів по етапах стратегічного періоду, у тому числі з урахуванням потреби у нових фахівцях відповідно до передбачуваних стратегічних змін в організації; визначити джерела покриття дефіциту кадрів по роках стратегічного періоду і в аспекті якісно-кваліфікаційних груп (як внутрішні, так і зовнішні джерела).

Поточне планування конкретизує показники довгострокових та перспективних планів роботи з керівниками, заходи щодо роботи з кадрами. Обов'язкові показники - чисельність керівників за категоріями і посадами; питома вага працівників управління в загальній кількості апарату, затрати на їх утримання, наприклад на навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації, план потреби в кадрах і джерело забезпечення.

Перспективне планування дає змогу сконцентрувати зусилля всієї організації на забезпеченні здійснення місії організації і досягнення її цілей стосовно:



- удосконалення якісного складу;
- підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації працівників;
- зміцнення трудової дисципліни, зменшення плинності кадрів.

Стратегічне планування, ґрунтуючись на глибоких дослідженнях і фактичних даних, робить обов'язковим постійне збирання й аналіз величезної кількості необхідної інформації. Стратегічне планування визначає загальні межі, в яких здійснюється оперативне та детальне планування. Базовим етапом стратегічного планування розвитку кадрів є прогнозування на підставі минулого й майбутнього.

Теоретичні засади планування кадрової роботи - урядові рішення з питань соціально-економічної політики. Практична основа планування кадрової роботи - плани економічного та соціально-культурного розвитку колективів.

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

**Визначення**

**Основні завдання планування розвитку персоналу:**

- удосконалення 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 реалізується за допомогою комплексу взаємопов'язаних заходів, які об'єднані в стратегічному або поточному плані роботи з персоналом. Поточний (оперативний) план включає планування: потреб у персоналі, найму працівників, службової кар'єри.

У кадровому плануванні велике значення мають технології і соціальні механізми, за допомогою яких здійснюється відбір і проведення конкурсів і атестація службовців. У 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 (здібність до самооцінки, психологічна стійкість, чесність, справедливість, комунікативність), інтегральні (характеристики, що 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 в поєднанні із тимчасовим і просторовим визначенням потреб організації в персоналі.

У процесі кадрового планування необхідно дотримуватись таких базових принципів, як безперервність, гнучкість, узгодження планів, економічність.

Основні складові кадрового планування як процесу передбачають: розроблення процедур; ув'язування з цілями і планами органу; виявлення основних кадрових проблем і потреб у 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 узгоджуватися з плануванням інших напрямів його діяльності. Проблеми кадрового планування зумовлені складністю планування складу персоналу, 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 у людські ресурси.

Вимоги до організації планування розвитку персоналу полягають у: виділенні пріоритету стратегії розвитку організації в цілому; комплексному підході до планування, націленого на забезпечення персоналом усіх елементів системи управління; 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.

### **16.7. Застосування моделі компетентності та профілів компетентності для управління персоналом у системі державної служби**

Сучасна парадигма управління персоналом використовує як індикатор успішності діяльності державного службовця та основу для оцінки його досягнень у роботі і персональному розвитку не тільки простий перелік певних рис, а й загальні знання, що необхідні державному службовцю будь-якого рівня чи посади, поведінкові прояви цих знань та особистісні професійно важливі якості, які всі разом складають модель компетентності державного службовця.

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 в 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 у процесі застосування моделі або профілю компетентності для певної посади поєднують у собі: особливості професії державного службовця, специфіку органу, особливості роботи на певній посаді, професійно важливі знання, уміння та особистісні якості, необхідні для успішної і результативної роботи працівника.

Поєднання певних компетентностей у профілі компетентності та застосування такого профілю як основи для формування кваліфікаційних вимог під час відбору на певну посаду забезпечує найбільш повну відповідність індивідуальних здібностей та досвіду кандидата потребам органу відповідно до цілей його діяльності. Інакше кажучи, цей інструмент дає змогу вирішувати кадрові питання таким чином, що керівництво органу може бути впевненим у 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:

#### **Визначення**

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

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

Закон України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI визначає (ст. 1):

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

8) рівень професійної компетентності особи - характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками".

*Модель компетентності*, якщо вона застосовується в органі як інструмент управління персоналом, наведена на рис. 16.2.

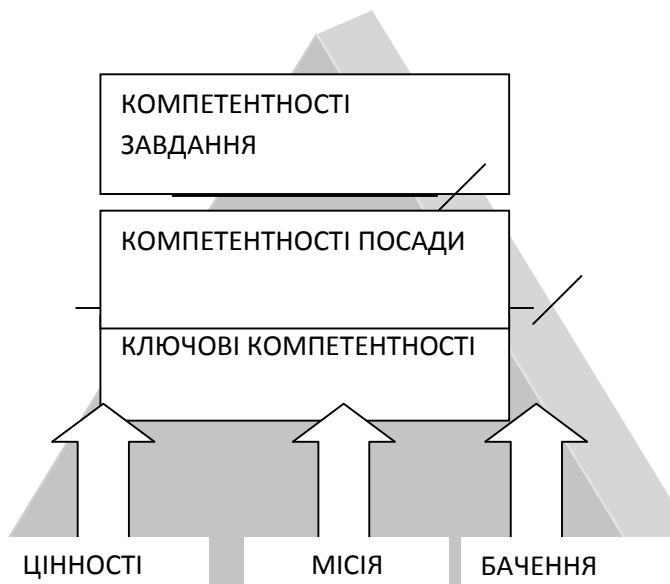


Рис. 16.2. *Модель компетентності*

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.

*Ключові компетентності* - це компетентності, які необхідні для кожної посади в організації, тобто кожному працівникові для результативної роботи. Ключові компетентності підтримують цінності та бачення призначення організації, її місію. Це компетентності надіндивідуального рівня, загальнонеобхідні всім працівникам для успішної роботи. Ключові компетентності тісно пов'язані із призначенням та основними функціями організації, відображаючи те, що ма-

ють усвідомлювати і поділяти всі працівники органу.

*Компетентності посади*, або функціональні компетентності - це характеристики, що вимагаються від працівника, який 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.

*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 профілей компетентності (професійно-кваліфікаційних вимог) до посад.

*Профіль компетентності* складається з 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* у 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 у 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;

- мати 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;

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

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

- 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 цій посаді;
- ідентифікацію релевантних категорій компетентності та груп компетентностей для відповідної посади;
- вибір групи експертів, які є безпосередніми працівниками на цій посаді (успішні та неуспішні);
- 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.

#### Приклад

#### Приклад: начальник управління.

**Компетентність**: міжособистісні стосунки; бачення майбутнього; аналітичне мислення; управління діяльністю; креативне (творче) мислення; розвиток інших; командна робота; комунікація; адаптивність; уміння 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 усередині організації; застосування принципів рівноправності та демонстрація поваги до колег та підлеглих);
- **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, конкретно проявляючись у роботі, мають певні поведінкові ознаки (показники поведінки). *Показники поведінки* - це твердження, за допомогою яких описується поведінка з використанням специфічної термінології в контексті цієї роботи. Тобто показник професійної поведінки є втіленням компетентності, яке піддається спостереженню в певному робочому контексті. Цей контекст є уособленням специфіки посади і пов'язаний певними функціональними блоками функціональної діяльності державних службовців, які вимагають володіння відповідними знаннями, навичками та вміннями.

Зокрема, можна сформулювати наступні блоки, які 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 регулюється 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 та бюрократизму, як негативних тенденцій у стилі та методах діяльності державних органів та окремих службовців, форми і методи цілеспрямованої діяльності щодо 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; організація 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 принципові 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, соціальна взаємодія; культурні цінності і норми; соціалізація, соціальні ролі, соціальні організації, соціальні інститути; соціальний статус, соціальна структура, соціальні конфлікти, соціальна динаміка, соціальна модернізація 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 чинників соціальної дезорганізації; соціологічні аспекти запобігання злочинності; механізми соціальної диференціації в сучасному суспільстві; основні моделі 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 механізм 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, структура та методи управління; технологія управлінської діяльності; ситуативні принципи пошуку оптимальних методів управлінської діяльності та стилю управління; основні методи і сучасні технології управління персоналом (професійний відбір, професійна адаптація, організація 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); класифікація документів; організація архівів та банків документальної інформації; методи змістовного 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, побудова аналітичних таблиць, графіків, малюнків, виконання економічних розрахунків тощо.

Державні службовці **повинні володіти вміннями**, що сконцентровані в наступних блоках:

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 щодо 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 підприємств, 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 хід виконання бюджетів; надходження доходів та використання видатків тощо;

4) *організаційно-управлінська діяльність*: координувати діяльність усіх тих, хто причетні 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, доцільно 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 консультативно-педагогічна діяльність*: переконливо роз'яснювати основні цілі та конкретні завдання, які вирішує державний орган; давати кваліфіковані консультації стосовно методів та конкретних процедур, які мають забезпечити виконання поставлених завдань; своєчасно виявляти джерела можливих конфліктних ситуацій, використовувати різні прийоми і методи локалізації, зниження напруження та консультативного вирішення різних типів соціальних конфліктів; позитивно впливати на емоційний стан своїх партнерів з ділового спілкування, "зняти" надмірне психологічне напруження і запобігати можливим стресам і фрустрації в процесі різнопланових міжособових ділових контактів; надавати психологічну підтримку громадянам, які мають у цьому потребу, тощо;

б) *інформаційно-комунікативна діяльність*: добре орієнтуватися у величезній кількості професійно значущої інформації; відбирати найбільш необхідну ділову інформацію під час вирішення різних завдань; коротко і водночас повно і всебічно інформувати вищі органи державного управління про стан справ у певній галузі чи функціональній сфері; налагоджувати ефективну систему комунікаційних зв'язків із 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 співрозмовників; ефектно, логічно, аргументовано і емоційно переконливо викладати свої думки публічно і в міжособовому діловому спілкуванні; шукати компроміси і досягати необхідного консенсусу в ділових суперечках.

Таким чином, усі системи на основі компетентностей використовуються як невід'ємна частина реалізації кадрової політики у процесі оцінки та атестації, а також під час відбору кадрів. Компетенції використовуються як інструмент для аналізу потреб у навчальній підготовці та під час розробки навчальних програм.

Застосування компетентностей 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.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 16**

1. Систематизуйте основні підходи до стратегічного планування персоналу організації.
2. Розкрийте зміст суб'єкта та об'єкта стратегічного планування.
3. Які основні завдання вирішує стратегічне управління персоналом?
4. У чому полягає сутність технологій стратегічного управління персоналом?
5. Назвіть основні ознаки технології управління за результатами.
6. Охарактеризуйте технологію партисипативного управління.
7. Дайте визначення основним підходам до технології управління на основі делегування.
8. У чому полягає основний зміст рамкового управління?
9. У чому полягає сутність стратегічного управління персоналом в умовах кризи?
10. У чому полягає процес планування персоналу?
11. Чим відрізняється відбір на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування від пролонгованого відбору?
12. Які методи можна застосовувати у процесі відбору персоналу в органи державної влади?
13. Як проводиться співбесіда, основана на ситуативному підході? Наведіть приклад.
14. Яку характеристику особи можна вважати компетентністю?
15. Як законодавство у сфері державної служби визначає профіль і рівень компетентності?
16. Які типи компетентностей складають модель компетентностей в органі влади?
17. Що дає застосування моделі компетентностей для управління персоналом?
18. У чому зміст стратегічного планування кадрової роботи?
19. Назвіть основні завдання планування розвитку персоналу.
20. Визначте етапи кадрового планування.

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 16**

1. Охарактеризуйте фактори, що впливають на розвиток стратегічного управління персоналом у системі державної служби.
2. У чому Ви вбачаєте необхідність використання стратегічного управління персоналом у системі державної служби в сучасних умовах?
3. Наведіть відомі Вам приклади стратегічного управління персоналом в органах влади.
4. Назвіть найбільш поширені кризові ситуації в управлінні персоналом.
5. Які антикризові заходи можна використовувати у запобіганні кризовим явищам в управлінні персоналом в органах влади?
6. У структурі органу державної влади після реорганізації збільшено кількість структурних одиниць.  
Завдання: спланувати кількість штатних працівників новоутворених структурних одиниць, їх посади, обов'язки; розробити програму роботи з працівниками новостворених відділів.
7. Сформуйте модель компетентностей для керівника апарату, спираючись на рекомендації Національного агентства України з питань державної служби.
8. Запропонуйте складові і розкрийте їх зміст щодо оперативного, перспективного і стратегічного планування розвитку персоналу державної служби.

### **Напрями магістерських робіт до розділу 16**

1. Формування системи управління персоналом у системі державної служби.
2. Управлінське консультування: теорія і практика здійснення в системі державної служби.
3. Сучасні технології управління ризиками в діяльності органів державної влади.
4. Управління звільненням персоналу в системі державної служби.
5. Всебічний розвиток особистості як важлива функція управління персоналом.
6. Удосконалення методів (методології) оцінки персоналу в сучасних умовах.
7. Управлінське консультування в умовах становлення ефективної системи державної служби.
8. Організаційно-правові аспекти управління служб персоналу та напрями їх удосконалення.
9. Управління комунікативною політикою органів державної влади в сучасних умовах.
10. Управління стратегічними змінами в системі державної служби.
11. Стратегічний аналіз у системі стратегічного управління в органах державної влади.
12. Формування програми розвитку в системі державної служби.
13. Розробка критеріїв оцінки ефективності систем інформаційного забезпечення органів державної влади.
14. Корпоративна культура як елемент системи стратегічного управління органами державної влади.
15. Інформаційне забезпечення процесу управління в системі державної служби.
16. Моделювання управлінських рішень у системі державної служби.
17. Управління процесом організаційних змін у системі державної служби в кризовій ситуації.
18. Упровадження управлінського обліку (контролінгу) в системі державної служби.
19. Підвищення ефективності управління ресурсним потенціалом органів державної влади.
20. Визначення потреб у персоналі органів державної влади.
21. Система планування роботи з кадрами.
22. Трансформація компетентнісних характеристик діяльності державних службовців в освітньо-кваліфікаційні характеристики професії "державний службовець".

### **Список використаних джерел до розділу 16**

1. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф ; под ред. Ю. Н. Каптуренского. - СПб. : Питер, 1999. - 416 с.
2. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг ; пер. с англ. С. К. Мордовина. - СПб. : Питер, 2008. - 832 с.



3. Балабанова Л. В. Управління персоналом : підручник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак ; М-во освіти і науки України, Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського, Шк. маркетингового менедж. - К. : Центр учб. л-ри, 2011. - 468 с.
4. Бузырев В. В. Кадровые стратегии в управлении персоналом / В. В. Бузырев, М. С. Гусарова, Н. М. Чикишева. - СПб. : Изд-во "СПбГУЭФ", 2001. - 128 с.
5. Вашурина Е. В. Вопросы стратегического развития персонала / Е. В. Вашурина // Универ. упр. - 2005. - № 4. - С. 87-97.
6. Визначення поняття "технологія" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>
7. Гарвин Д. А. Создание научающейся организации / Д. А. Гарвин // Управление знаниями: хрестоматия. - 2-е изд. / пер. с англ. под ред. Т. Е. Андреевой, Т. Ю. Гутниковой. - СПб. : [б. и.], 2010. - С. 109-133.
8. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 238 с.
9. Дафт Р. Л. Менеджмент / Р. Л. Дафт. - СПб. : Питер, 2002. - 832 с.
10. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2012. - 126 с.
11. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / уклад. В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2009. - 104 с.
12. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.
13. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. - Одеса : Юрид. л-ра, 2003. - 368 с.
14. Книга работника кадровой службы : учеб.-справ. пособие / под общ. ред. Е. В. Охотского, В. М. Анисимова. - М. : ОАО "Изд-во "Экономика", 1998. - 494 с.
15. Колесніков Б. П. Кадрові служби органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні : монографія / Б. П. Колесніков, І. Г. Батраченко ; Донец. держ. ун-т упр., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Донецьк : Норд-Прес, 2006. - 136 с.
16. Колпаков В. М. Стратегический кадровый менеджмент : учеб. пособие / В. М. Колпаков, Г. А. Дмитриенко. - 2-е изд., перераб. и доп. - К. : МАУП, 2005. - 752 с.
17. Короткий тлумачний словник української мови / за ред. Д. Г. Гринчишина. - К. : Рад. шк., 1988. - 320 с.
18. Кредісов А. І. Менеджмент для керівників : наук.-попул. вид. / А. І. Кредісов, Є. Г. Панченко, В. А. Кредісов. - К. : Т-во "Знання", КОО, 1999. - 557 с.
19. Маслов В. И. Стратегическое управление персоналом в условиях эффективной организационной культуры / В. И. Маслов. - М. : Финпресс, 2004. - 256 с.
20. Методи планування персоналу [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://vuzlib.net/beta3/html/1/6057/6079/>
21. Минцберг Г. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел. - СПб. : Питер, 2001. - 547 с.
22. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
23. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія / В. М. Олуйко ; за ред. Н. Р. Нижник, Г. І. Лелікова. - К. : Наук. світ, 2001. - 237 с.
24. Педагогічні технології : навч. посіб. / О. С. Падалка, А. С. Нісімчук, І. О. Смолюк, О. Т. Шпак. - К. : [б. в.], 1995. - 253 с.
25. Про вищу освіту : Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III / Відом. Верхов. Ради України. - 2002. - № 20.
26. Про довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (вип. 76) : наказ Голов. упр. держ. служби України від 1 верес. 1999 р. № 65 // Правове регулювання

діяльності державних службовців України : у 2 т. / А. В. Толстоухов, Т. В. Мотренко, В. І. Луговий та ін. - К. : НАДУ, 2004. - Т. 1. - 868 с.

27. *Пушкар О. І.* Моделювання процесів управління персоналом кризового підприємства / О. І. Пушкар, А. Л. Колос // Економіка праці : зб. наук. пр. - Хмельниц. технол. ун-т Поділля ; НВП "Еврика" ТОВ. - 1999. - Вип. 3. - С.137-140.

28. *Рачинський А. П.* Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009. - 316 с.

29. *Сороко В. М.* Теоретико-методологічні засади державно-управлінської діяльності: професійні стандарти, процедури, технології : монографія / В. М. Сороко, Н. В. Ходорівська, Н. А. Дмитрук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2008. - 174 с.

30. Стратегическая гибкость / Г. Хэмел, К. Прахалад, Г. Томас, Д. О'Нил. - СПб. : Питер, 2005. - 381 с.

31. Сучасні технології роботи з персоналом : наук. розробка / С. М. Серьогін, І. В. Шпекторенко, Н. А. Липовська [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - К. : НАДУ, 2010. - 45.

32. Управление персоналом : учеб. для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. - М. : ЮНИТИ, 2002. - 560 с.

33. Управление персоналом : учеб. для студ. вузов спец. "Гос. и муниц. упр." / общ. ред. А. И. Турчинова. - М. : РАГС, 2002. - 484 с.

34. Управління персоналом : навч. посіб. / М. Д. Виноградський, С. В. Беляєва, А. М. Виноградська, О. М. Шканова. - К. : Центр навч. л-ри, 2006. - 504 с.

35. Управління персоналом організації : підручник / за ред. А. Я. Кибанова. - М. : Инфра-М, 1997. - 357 с.

36. Управління персоналом публічної влади: світоглядний аспект : наук. розробка / уклад. : С. М. Серьогін, О. В. Антонова, В. М. Дрешпак, І. В. Письменний ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - К. : НАДУ, 2011. - 75 с.

37. *Фэй Лайм.* Курс МВД по стратегическому менеджменту : пер. с англ. / Фэй Лайм, Рэнделл Роберт. - М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. - 608 с.

38. *Хміль Ф. І.* Управління персоналом : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Ф. І. Хміль. - К. : Академвидав, 2006. - 488 с.

39. *Barney J. B.* Strategic Factor Markets: Expectations, Luck and Business Strategy. Management Science / J. B. Barney. - 1986. - N 32. - P. 1231-1241.

40. *Devanna M. A.* A framework for strategic human resource management. Strategic Human Resource Management / M. A. Devanna, C. J. Fombrun, N. M. Tichy // John Wiley & Sons. - New York. - 1984. - Vol. Chapter 3. - P. 33-56.

## РОЗДІЛ 17. КАР'ЄРА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

*Ключові слова:* кар'єра, типологія кар'єрних процесів, енергетика кар'єри, механізм кар'єрного процесу, чинники гальмування кар'єри, кар'єрна стратегія, принципи кар'єрного процесу, особливості кар'єри на державній службі, кар'єрний потенціал державних службовців, проходження державної служби, просування по службі, професійно-кваліфікаційний розвиток персоналу, професійно-посадовий розвиток персоналу, кар'єра державних службовців, управління кар'єрою державних службовців, планування кар'єри, динаміка кар'єри, розвиток кар'єри.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Концепція сучасної державної кадрової політики України : наук. вид. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 56 с.
3. *Зайцев Г. Г.* Управление деловой карьерой : учеб. пособие для студ. высш. учеб. завед. / Г. Г. Зайцев, Г. В. Черкасская. - М. : Издат. центр "Академия", 2007. - 256 с.
4. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг. - СПб. : Питер, 2008. - 832 с.

### **17.1. Кар'єра і кар'єрна стратегія: теоретико-концептуальні основи**

Проблематика кар'єри привертає увагу дослідників різних наукових напрямів.

Кар'єра має дві базисні детермінанти - індивідуальну і соціально-управлінську.

Перша пов'язана з актуалізацією потреби людини в забезпеченні власної безпеки і благополуччя в умовах середовища життєдіяльності, що стохастично розвивається, друга - із зростанням значення в усіх управлінських процесах так званого людського чинника, в основі якого лежать індивідуальні кар'єрні потенції, мобілізовані й організовані на користь системи.

Відповідно до цього частіше стали з'являтися різні посібники з управління кар'єрою. Більшість із них базуються на матеріалах західних авторів, які відображають практику кадрового менеджменту у сфері підприємництва. Водночас проблеми кар'єри в системі державної служби все ще залишаються недостатньо розробленими. Наукові пошуки в основному стосуються адміністративного управління рухом службовців по посадах. Сьогодні такий підхід не може бути достатнім. Очевидною є необхідність наукового осмислення кар'єри як складного феномену в життєдіяльності людини й організацій, який, на жаль, сприймається в повсякденні все ще негативно.

У загальному значенні кар'єра - це прагнення людини досягти становища, що дає їй можливість найповніше задовольняти свої потреби. Рух до цієї мети пов'язаний з ефективним освоєнням середовища життєдіяльності, що може підтримати кар'єрну активність, а може і включити різної сили опір суб'єктивного чи об'єктивного характеру.

Активність людини, використання нею можливостей, що надаються середовищем, і подолання опорів можуть здійснюватися методом оперативного реагування за схемою "сигнал - сприйняття - відповідь". На певних етапах і ділянках кар'єрного руху такий метод не тільки раціональний, але і нерідко єдино можливий. Проте у міру ускладнення системи взаємодії виникає необхідність визначення подій, накопичення і використання потенціалу управління майбутнім. Це стратегічний підхід в управлінні будь-якими системами і процесами, зокрема кар'єрним.

Освоєння кар'єрної стратегії означає готовність людини до діяльності в умовах надскладних, часто важкопрогнозованих змін. Це досягається розвитком у неї здатності системного бачення кар'єрного процесу в усій складності формування його частин, їх внутрішніх і зовнішніх зв'язків, а також отримання засобів і умінь життя запобіжних дій на механізм кар'єрних деструкцій.

#### ***Сутність поняття "кар'єра"***

##### **Визначення**

У широкому розумінні **кар'єра** визначається як загальна послідовність етапів розвитку людини в основних сферах життя (сімейного, трудового, дозвіллевого). При цьому кар'єра представляється динамікою соціально-економічного становища, статусно-рольових характеристик, форм соціальної активності особи.

У вузькому розумінні поняття кар'єри пов'язується з динамікою становища й активності особи в трудовій діяльності.

Сутнісною складовою поняття кар'єри є просування, тобто рух уперед. Застосовуються й такі дефініції, як зростання, досягнення, перехід і т.ін., що по суті означає просування - рух уперед. Отже, кар'єра - це процес, який визначається як проходження, послідовність станів систем.

Таке розуміння кар'єри орієнтує на відповідний методологічний підхід до її дослідження. У його основі лежить тенденція сучасної науки вивчати події, а не речі, процеси, а не стани. Для наук, що досліджують соціальне життя, це означає, що суспільство і його компоненти мають розглядатися не як статичні, стабільні стани, а як процеси; не як жорсткий квазіоб'єкт, а як постійно триваючий, нескінченний потік подій. Людина, яка включена в цей потік, вимушена безперервно рухатися в ньому, знаходити способи пристосування до нього й долати його течії. І чим стрімкіше загальний рух, тим небезпечніше уповільнення і більше того, зупинка людини в ньому, що може створити загрозу перетворитися на "іграшку" стихії. Тому необхідно готувати себе до майбутніх подій. Звідси розуміння кар'єри - в широкому розумінні - як активне просування людини в освоєнні і вдосконаленні способу життєдіяльності, що забезпечує її стійкість у потоці соціального життя. З цих позицій визначаються підхід до моделювання кар'єрного процесу й основи стратегічного управління кар'єрою.

### **Типологія кар'єрних процесів**

Тип процесу дає уявлення про особливості його виникнення, спрямованість і внутрішню організованість, зовнішні зв'язки, взаємодії і взаємопереходи по відношенню до інших процесів. На початковому етапі дослідження моделі кар'єрного процесу доцільна його типізація за формою, що в загальному вигляді відображає спрямованість і послідовність змін рівня життєдіяльності людини.

Ідеальна форма кар'єрного процесу - його розвиток по висхідній (*прогресивний тип*). Кожна подальша стадія змін у цьому процесі відрізняється від попередньої вищим рівнем здібностей і можливостей життєдіяльності. Вона включає досягнуті раніше результати і готує необхідність наступної стадії. Зміни, що відбуваються при цьому, незворотні, оскільки кожна дія має наслідки, що йдуть у майбутнє, знання і досвід, що набувається, накопичуються і вплітають людину в мережу соціальних зв'язків, які, розвиваючись у висхідному потоці соціального життя, захоплюють індивіда на рівні, що досягаються в процесі загального сходження.

Рідкісна кар'єра обходиться без спадів станів різної тривалості. Характер спаду відображається у формі низхідного руху кар'єрного процесу (*регресивний тип*). Такі спади відбуваються у разі невідповідності здібностей і активності людини вимогам до її статусу, структурних реорганізацій у сфері діяльності, захворювання і т.д.

Зазначені процеси можуть розвиватися з безперервною послідовністю (по лінії). Це - *лінійний тип* кар'єрного процесу. До такого типу кар'єри відносять, наприклад, процес професійного зростання. Протилежністю лінійних процесів є розвиток, що характеризується стрибками або проривами після тривалих періодів кількісного зростання (*нелінійний тип*). У графічному зображенні такі процеси мають вигляд ступінчастої функції висхідної або низхідної спрямованості. Ступені, що ведуть вгору, у кар'єрному процесі мають місце, коли накопичення професійних знань і досвіду приводять до нового рівня статусу.

Коли спостерігається схожість процесів, але при цьому вони розрізняються рівнем складності, можна говорити, що процес іде *по спіралі*. Такі, наприклад, процеси послідовного освоєння посад у процесі просування по ієрархічних сходах.

Окремий випадок процесів, коли в стані системи протягом якогось часу не відбувається істотних змін, визначається як стагнація (застій).

Усе різноманіття форм процесів не вичерпується наведеною типізацією. У реальному житті і людина, і суспільство (соціальні групи) безперервно зазнають впливу різного роду і сили змінних, внаслідок чого змінюються спрямування кар'єрних процесів, інтенсивність їх розвитку, внутрішні і зовнішні співвідношення і зв'язки. Як правило, на окремих етапах будь-якого кар'єрного руху можуть розвиватися всі названі й інші форми процесів.

### **Енергетика кар'єри**

Характер кар'єрного процесу залежить багато в чому від енергетичного "живлення". Стосовно людини як центрального суб'єкта кар'єри, джерела енергії розділяються на *внутрішні* та *зовнішні*. Це розділення умовне, оскільки виробництво енергії відбувається не тільки іманентно, а й пов'язано із зовнішнім енергетичним рухом. При цьому зовнішні енергоджерела можуть

стимулюватися внутрішньою енергією. Загальне вироблення, перетворення, передача і використання різних видів енергії утворюють енергетичну систему кар'єрного процесу.

Найбільш успішні в кар'єрі державного службовця, як правило, енергійні люди. Енергійність людини - якість біогенетичної властивості, тобто успадковане або вроджене. В основному це виявляється в темпераменті, що відображає силу і стійкість нервово-психічних процесів. Загальний рівень індивідуальної енергійності залежить також від характеру обмінних процесів в організмі, зокрема від здібності (і можливості) кліток до продукування енергії при дисиміляції поживних речовин та ефективності обміну енергією із зовнішнім середовищем.

Головна сфера витрат внутрішньої енергії - діяльність із задоволення потреб людини. Механізм її реалізації полягає в спонуканні до активності, що забезпечується системою мотивації. Енергія спрямовується відповідно до інтересів особи як форма її уваги та активності по відношенню до об'єкта задоволення потреб, умов і способів діяльності з освоєння кар'єрного простору.

Енергетичний "заряд" інтересів визначає їх силу, регульовану емоційною складовою мотиваційної системи. У формуванні рівня енергетичної мобілізації (активізації) людини беруть участь і такі джерела енергії, як цінності, соціально-психологічні установки, побоювання, почуття обов'язку й відповідальності, бажання.

Зовнішнє по відношенню до людини джерело, що живить кар'єрний процес енергією, перебуває в соціальному середовищі. Енергопродукуючий базис - це потреби та інтереси суспільства, його утворень. Соціальна енергія спрямовується на виробництво і мобілізацію ресурсів, необхідних для забезпечення цілісності і ефективного функціонування співтовариства. Головний ресурс вироблення й одночасно споживач соціального продукту - людина. Розвиток продуктивності її праці, забезпечення умов удосконалення соціально-продуктивного способу життєдіяльності визначають конкретні сфери включення соціального енергетичного потенціалу в кар'єрний процес.

#### ***Механізм кар'єрного процесу***

Загальне уявлення про механізм полягає в тому, що відбувається передача енергії, трансформація руху. Механізм - це поєднання, що визначає можливість руху. Об'єднавчим базисом у кар'єрному процесі є спосіб діяльності, що реалізує, з одного боку, інтереси індивіда, з другого - інтереси співтовариства (під співтовариством тут розуміється будь-яке соціальне утворення - неформальні групи, підприємства, установи і т.ін. (у подальшому викладі - організація)).

Діяльність як динамічна система взаємодії суб'єкта зі світом визначена своєю природою, потребою людини в освоєнні життєвого простору. Успішність цього освоєння є предметом кар'єри. Вона (кар'єра) безпосередньо залежить від способу діяльності, який визначається кар'єрними цілями, засобами і діями людини із досягнення цілей, а також об'єктивними умовами.

Кар'єрні цілі перебувають у зоні перетину інтересів індивіда, організації і суспільства. Вони можуть визначатися рівнями домагань, стандартами соціальних досягнень і престижних статусів. Одні з цих цілей достатньо стійкі (постійні) і можуть визначати життєву перспективу на досить тривалий термін, інші - рухомі, модифікуються залежно від віку, ситуації, впливу авторитетів і референтних груп. Відповідно визначаються *постійні* та *змінні* складові способу діяльності. Засоби, що забезпечують ресурсну базу способу діяльності, - внутрішні ресурси людини, її здібності, знання, досвід і ті, що надаються середовищем (фінанси, засоби виробництва, освіта і т.ін.). Конкретні дії включають рух засобів і визначають зміст способу діяльності. Об'єктивно спосіб діяльності залежить від способу життя, що склався в суспільстві, рівня розвитку продуктивних сил і характеру виробничих відносин.

Значення рушія кар'єрного процесу набуває спосіб діяльності, виступаючи як товар, попит на який формується залежно від його значення в тій або іншій сфері загальної діяльності. З просуванням людини до високих цілей кар'єрний простір стає більш обмеженим і освоювати його можливо тільки підвищуючи конкурентоспроможність способу діяльності. Змістова сторона його розвитку - максимальна відповідність інтересам організації, підвищення результативності, інтенсивності й економічності. Процес конкуренції включає систему кар'єрного відбору.

Значним прискорювачем кар'єрного процесу є також стрімко зростаючий динамізм сучасних соціальних процесів, особливо в умовах трансформаційних переходів. Тут особливого зна-

чення набуває спосіб діяльності, що забезпечує швидке реагування на зміни, вирішення раптово виникаючих проблем маневром наявних сил і засобів, включенням інновацій.

### **Чинники гальмування кар'єрного процесу**

Будь-який кар'єрний процес постійно відчуває дію гальмуючих його сил. Результат такої дії - сповільнений розвиток процесу, його зупинки, зміна напрямів, спади і т.д. Концентрація чинників, що спричиняють ці нерівномірності на окремих ділянках руху в певних умовах, продукує кар'єрну кризу, наслідки якої позначаються на майбутньому людини та соціальної системи.

У кількісному і якісному відношенні ці чинники надзвичайно численні, різнотипні та різновекторні. Ще більше різновидів їх комбінацій. Це зумовлює надзвичайну складність їх класифікації. Тому з огляду на завдання стратегічного і тактичного управління кар'єрою зроби-мо спробу визначити лише підходи до групування чинників гальмування.

За *характером впливу* виділяються чинники стримування та опору. Їх характеристика тісно пов'язана з іншою підставою для групування - за відношенням до *джерела формування* (індивідуальні й середовищні). Стримуючі чинники мають, як правило, індивідуальне походження і визначаються недоліком внутрішніх ресурсів і способів їх мобілізації (низький рівень потреб, слабкість мотивів, недостатність знань і досвіду, хвороба, порушення вольової сфери, застій у загальному розвитку і т.ін.). Сили опору, як правило, формуються із зовнішнього джерела - середовища діяльності. Вони можуть бути реактогенного характеру як відповідь на кар'єрну активність, детермінуватися дисбалансом у системі інтересів індивіда та організації, бути наслідком гостроти кар'єрної конкуренції, жорсткості порядку просування, інших перепон.

За *природою походження* чинники гальмування підрозділяються на фізичні, психологічні, соціальні й ідеальні. До фізичних відносять ті, які зумовлені станом організму, наприклад дефекти органів чуття, мови, зовнішності, низька працездатність у зв'язку з хворобою. Психологічні чинники пов'язані з деструкціями у ставленні суб'єктів кар'єри до себе і оточення, із такими станами, як нерішучість, побоювання та інші форми страху, із проблеми інтелекту, девіації (відхилення від необхідного, заданого напрямку) поведінки тощо. Чинники соціальної природи зумовлені дезорганізаціями на різних рівнях соціального устрою: політичному (наприклад перевага політичної орієнтації), державному (низький престиж державної служби), організаційно-адміністративному (відсутність чітких правил проходження державної служби), правовому (криміналізація відносин, правова незахищеність службовців), економічному (відсутність матеріальних стимулів), неформально-груповому (напруженість відносин) і т.ін. Ідеальні чинники гальмування - породження девіацій у сферах культури, моральності ("моральний вакуум"), ідеології (відсутність загальнозахоплюючої ідеї - "ідейний вакуум") і ін.

За *часом дії* чинники стримування та опору можна підрозділити на короткострокові, стійкі, постійно діючі. Так, можуть виникати короткочасні розлади у вигляді втоми, неадекватної реакції на ситуацію, гострого захворювання. До стійких чинників зараховують дезорганізації в роботі з кадрами, економічні перепади, порушення традицій, тривалі структурні реорганізації. Чинники постійної дії виникають із віковими змінами та іншими станами, що не піддаються корекції. Своєрідний вплив на кар'єрний процес можуть справляти гальмуючі чинники *змішаного типу*. Наприклад, спади, що циклічно повторюються, і підйоми активності. У разі вираженої глибини перепадів вони можуть як сприяти руху, так і гальмувати його залежно від того, що і в якій формі переважає в кар'єрному русі.

Наслідки дії чинників гальмування можуть бути *гострі* (що негайно виявляються, наприклад кар'єрна криза), *уповільнені* - застій у кар'єрі, *відставленої дії* (наприклад кар'єрна криза унаслідок девіації початкового професійного етапу або кар'єрний спад під час протекційного просування).

### **Сутність та загальні принципи кар'єрної стратегії**

Сутність стратегії - передбачення можливих станів і процесів, управління рухом до них згідно з цілями суб'єкта.

Стратегічно орієнтований рух може здійснюватися двома шляхами. *Перший шлях* - моделювання майбутнього стану системи і підпорядкування всього процесу діяльності досягненню мети - приведення системи до заданого стану. Такий підхід у стратегічному управлінні прийнятний у разі лінійного розвитку системи, що дає змогу екстраполювати результати. На цій основі розвивалися теорії соціального прогресу, що зазнали краху у зв'язку зі зростаючою не-

стабільністю і невизначеністю сьогодення життя суспільства. *Другий шлях* пов'язаний саме із складністю в зазначених умовах прогнозування конкретного майбутнього системи. У нестабільному середовищі розвиток іде нелінійно і стратегічною метою управління стає сам процес просування в бажаному і можливому векторі або векторних розгалуженнях. У цьому ж самому напрямі розвивається і сучасна теорія стратегії.

Кар'єра є стратегічною за своєю суттю, оскільки її смисл у просуванні людини в майбутнє.

Байдужих до кар'єри людей немає. Будь-яке життя протікає в безперервних змінах, у пристосуванні індивідуума до подій, у вдосконаленні способу діяльності, у прагненні досягти вищого соціального статусу. Проте для одних це життя виявляється болісним тягарем боротьби за фізичне самозбереження, для інших - стихійним процесом влаштування життя (нерідко вдалого), треті шукають свій життєвий сенс (місію), реалізують його методом спроб і помилок і, як правило, ціною істотних втрат. Як першим просунути на місце других, другим - на місце третіх, а третім зменшити втрати? - питання стратегічного плану.

#### **Першоджерело**

Розширювати простір своєї долі. Укріплювати те, що сприяє життю".  
Фромм Э. *Человеческая ситуация* / Э. Фромм ; пер. с англ. под ред. Д. А. Леонтьева. - М. : Смысл, 1994. - С. 231.

У цьому, мабуть, сутнісна основа розуміння кар'єрної стратегії.

Стратегічний задум будь-якої людини, яка розпочинає і розвиває кар'єру, нереально позначати конкретним соціальним або посадовим статусом. Відносно чітко можуть визначатися тільки найближчі цілі. Неможливо передбачити і конкретні події, які можуть трапитися на кар'єрному шляху та вплинути на його успішність.

Суть кар'єрної стратегії щодо організації кар'єри полягає в тому, щоб сам спосіб просування забезпечував оптимальне використання рушійних механізмів і ослабляв дію будь-яких чинників стримування та опору. За такого розуміння кар'єрної стратегії стратегічною метою є забезпечення стійкості кар'єрного процесу.

Для досягнення вказаної мети спосіб індивідуального просування доцільно орієнтувати на низку загальних принципів.

#### **Принципи кар'єрного процесу**

*Принцип безперервності.* Жодна з досягнутих цілей у кар'єрі не може бути остаточною або служити приводом для зупинки. Відповідність займаному статусу повинна підтверджуватися процесом його освоєння і реалізацією соціальних або службових очікувань і вимог. У процесі службової діяльності накопичуються зміни, які, перевищуючи певний поріг, приводять до підвищення статусу. І якщо навіть не посадового, то рольового, і отже, соціального.

Просування може сповільнюватися або припинятися у зв'язку з раптово виникаючими труднощами, зокрема кризового характеру, для подолання яких ресурсів, що є у суб'єкта кар'єри, може виявитися недостатньо. На цей випадок необхідне завчасне створення ресурсного резерву (додаткові знання, розширення джерел інформації, посилення соціальних зв'язків, зміцнення психологічної стійкості, здоров'я і т.ін.).

*Принцип свідомості* ("осмисленности"). Будь-яка кар'єрна дія має бути доцільною, здійснюватися згідно з цілями індивідуальними й загальними. Знання загальних цілей і особливостей руху забезпечує оптимальність вибору маршруту і тактики його проходження. Вибір мети припускає результат, який можна прорахувати, порівняти з досягненнями конкурентів і використувувати як стартовий (вихідний) для подальшого визначення цілей. Діяльність повинна бути соціально продуктивною, тільки тоді просування буде підтримано середовищем.

Найважливіша умова службової кар'єри - знаходження і поєднання сенсу особистого життя, сенсу служби і сенсу соціальних процесів.

Необхідна неупереджена оцінка досягнутого становища, стану здібностей і можливості руху до більш високих цілей.

Проблеми, що зустрічаються на шляху, результативніше розв'язуються, якщо розкриті їх складові, зв'язки, визначено план системної дії на їх вирішення. У разі потрапляння в кар'єрну "безвихідь" допомагає пошукова активність з швидким аналізом можливих варіантів виходу з неї.

*Принцип розміреності* ("соразмеренности"). Швидкість просування підтримується розміреністю із загальним рухом. У будь-якому русі є лідери та ті, що відстають. Успішна кар'єра - це просування в групі лідерів. Але стійкого руху не буде, якщо лідерство виражається тільки у високій швидкості індивідуального просування. Лідирувати в кар'єрі означає залучати до неї інших. Кар'єрне просування командою зазвичай надійніше.

*Принцип маневреності.* Прямолінійний рух можливий тільки на вільному "полігоні" або "чистій трасі". Таких умов у кар'єрі не буває. Спроби рухатися на "високій швидкості" тільки "прямо" завжди збільшує ризик руйнівного зіткнення та катастрофи. Стратегічно кар'єрний маневр припускає:

- пом'якшення сили зіткнення за рахунок компромісу;
- "пропуск вперед" на небезпечній ділянці схильного до ризику суперника і вичікувальне проходження за ним;
- "обхід перепон" без істотної зміни маршруту;
- знання "об'їзних" шляхів і їх використання з поверненням на основну лінію руху;
- рух "зигзагом" на крутому підйомі;
- вихід на інший службовий "маршрут".

Є безліч інших способів маневру. Їх пошук, поєднання і вміле використання відповідно до місця й часу належить до сфери кар'єрного мистецтва.

*Принцип економичності.* У конкретному випадку завжди виграє спосіб, що дає найбільший результат за найменших витрат ресурсів. Продуктивність підвищується шляхом підвищення майстерності, об'єднання зусиль, підвищення зацікавленості, натхнення.

Кар'єрний шлях довгий. Для багатьох - це практично все життя. Важливо уміло розподілити сили на цьому шляху, співвідносити кар'єрну спрямованість із реальними можливостями. Ритмічна зміна станів напруги і послаблення, фізичне, психологічне й інтелектуальне тренування збережуть від зайвих (нерациональних) дій. Чим старше вік і більше обсяг роботи, тим необхідніша рекреація (відновлення сил).

*Принцип помітності.* Людину, яка послуговується у своєму житті й роботі названими вище принципами, рано чи пізно помітять. Але краще раніше. Нерідко талановиті люди невдалі в кар'єрі з причини непомітності. Якщо результатом можна пишатися, його необхідно представляти і користуватися для цього будь-якою нагодою. Чим ширше популярність майстра і потреба в його праці, тим більш широке його кар'єрне поле.

Наведені принципи кар'єрної стратегії у процесі використання їх на окремих ділянках просування є одночасно і принципами службової тактики. Кар'єрна тактика завжди стратегічно орієнтована. Без певної тактики неможлива реалізація стратегії.

Таким чином, теоретико-концептуальну основу кар'єри складають: сутнісне розкриття поняття кар'єри, типологія кар'єрних процесів, визначення енергетики кар'єри, знання механізмів кар'єрного процесу, чинників гальмування кар'єри, особливостей кар'єрної стратегії і тактики, базових принципів кар'єрного процесу.

## **17.2. Особливості та організаційно-правові засади кар'єри на державній службі**

Загальні положення кар'єрного процесу, розкриті у попередньому підрозділі, можуть служити концептуальною основою кар'єрної стратегії в будь-якій сфері діяльності, зокрема у сфері державної служби. Для їх наповнення специфічним змістом необхідно дослідити особливості середовища, в якому відбувається кар'єрний процес та формування стратегічного контексту щодо індивідуальних кар'єрних стратегій, і визначити на цій основі умови та способи реалізації стратегічно орієнтованого кар'єрного попиту і відповідних пропозицій.

У сфері державної служби розгляд вказаних питань фокусується на тих моментах, які пов'язують загальні службові стратегічні орієнтири та кар'єрний потенціал службовців із виходом на стратегію управління кар'єрою в державних установах.

Базисна стратегічна мета державної служби - становлення в умовах нових взаємин держави і громадянського суспільства, що формується. Сьогодні ці взаємини нестабільні. Державна система, значно ослаблена на початковому етапі реформ, втратила багато важелів контролю механізмів соціальної організації. Незріле громадянське суспільство за недосконалості



внутрішніх регуляторів порядку і не стримуване соціально необхідною мірою зовнішнім контролем перебуває в стані нерівноваги, що передається всім соціальним інститутам, включаючи державну службу.

За таких умов державна служба характеризується невизначеністю своєї організації, суперечністю іміджу, що не може не впливати негативно на кар'єрні процеси, що формуються в ній. Цей висновок підтверджується даними соціологічного дослідження, які показали, що найсильнішими чинниками, які знижують інтерес людей до служби в державних установах, є часті структурні реорганізації, низький престиж державного службовця в суспільстві та незначна соціальна роль державної служби. Ще гостріше оцінюють вплив зазначених чинників експерти. Це впливає на приплив "свіжих" сил на державну службу, оскільки громадська думка стосовно цієї служби налаштована в основному або негативно, або байдуже. Вочевидь, громадська думка про державну службу формує негативне ставлення населення і до тих службовців, які прагнуть зробити службову кар'єру.

Наведене підтверджує, що провідний стратегічний орієнтир державної служби - це досягнення реального її значення як соціально-корисного і шанованого громадянином інституту. Конкретні напрями у цій стратегії викликані такими чинниками: нарікання громадян на адресу державної служби в бюрократизації управлінського апарату, професійній некомпетентності багатьох чиновників та їх корумпованості.

Бюрократизована, некомпетентна і корумпована державна служба не може забезпечувати соціальний порядок і патологічно деформує кар'єрний процес. Розв'язання вказаних проблем органічно пов'язане із стратегією визначення меж держави і державної служби в суспільстві. Ця стратегія має політичний, економічний та ідеологічний зміст. Вона відіграє важливу роль і в кар'єрному процесі, оскільки політична орієнтація в кар'єрі службовця завжди мала ключове значення.

Якою ж повинна бути орієнтація службовців, які розраховують на успішну кар'єру в умовах державної системи, зобов'язаної за конституцією бути демократичною, соціальною і правовою?

Стратегічна орієнтація державної служби - це насамперед демократично цілеспрямована підтримка економічного динамізму.

Цілком зрозуміло, що вирішення службових завдань за такого підходу до визначення функціональних меж держави вимагає від службовців принципово інших знань і умінь, ніж за централізовано-планового управління народним господарством. Ідеться про радикальне перетворення способу державно-службової діяльності з переходом від управління суспільством як механічною системою до управління, вбудованого в суспільство, що ним формується, як це природно відбувається в будь-якій складній системі, що самоорганізується.

Це означає, що державна служба повинна не просто забезпечувати реалізацію рішень "зверху", а бути органічною підсистемою соціального організму, що сприймає, диференціює, концентрує, проводить, обробляє, запам'ятовує соціально значущу інформацію, програмує відповідну реакцію і що оперативно включає механізми вирівнювання відносин, які загрожують суверенному життю і здоров'ю суспільства. І все це - на великих швидкостях, без відставання від стрімких з високим ступенем невизначеності змін, що відбуваються в суспільстві. Саме такий спосіб діяльності державного службовця має бути предметом конкурсу в кар'єрній стратегії.

Державна служба є своєрідним простором, в якому здійснюється кар'єра. Цей кар'єрний простір характеризується певною ємністю, зв'язками, структурним наповненням, процесами, що відбуваються в ньому.

### ***Кар'єрний потенціал державних службовців***

Кожна людина - стратег свого життя. Мрії, очікування, побоювання, передчуття, передбачення, розрахунки на майбутнє, відповідні спрямування і просування - все це атрибутика індивідуальної кар'єрної стратегії.

Кар'єра службовця - це його життя на службі. Потенціал кар'єри залежить від ступеня поєднання особистих інтересів із службовими. Якщо служба є тільки місцем роботи, що забезпечує виживання або допомогою позаслужбової кар'єри, то потенціал кар'єрної стратегії на службі низький. Протилежний крайній варіант - на службі реалізується життя людини. Кар'єрний потенціал у цьому випадку оптимальний. Посередині - службовець, що сумлінно виконує свої обов'язки. Його стратегія помірна і нерідко - ефективна.

Індивідуальна кар'єрна стратегія визначається типом поведінки людини.

Е.М.Коротков, наприклад, диференціює персонал за двома дихотоміями чинників: робота - відпочинок та ризик - безпека (рис. 17.1).

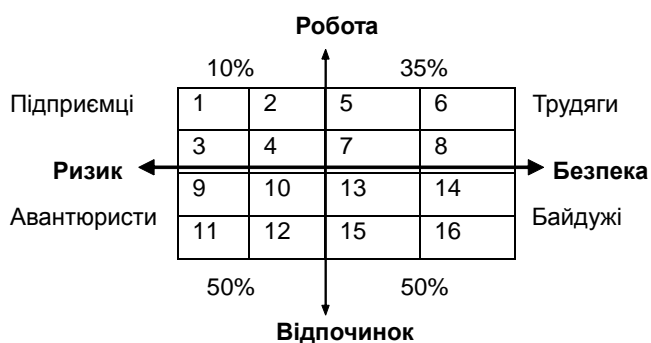


Рис. 17.1. Схема диференціації персоналу

(5%). Достатньо високий кар'єрний потенціал і в осіб з типом поведінки, що належить до квадратів 4 і 7 (5%).

Таким чином, можна прогнозувати кар'єру і осіб з іншими поведінковими характеристиками. Особливо слід звернути увагу на зону "авантюристів". Це - особи, високо налаштовані на ризик і відпочинок, але помітно нижче - на роботу. Такі люди, як правило, до кар'єри ставляться як до самоцілі, легко потрапляють у категорію кар'єрних девіантів (кар'єристів). Цілоком зрозуміло, що для індивідуумів тип поведінки не є щось стійке, характерне. Зміна умов життя та діяльності, самоменеджмент, поява ситуативних чинників можуть сприяти їх переміщенню в різні квадрати представленої типологічної карти. Цілеспрямоване включення відповідних чинників - найважливіше завдання системи управління кар'єрою.

Кар'єрний потенціал службовців великою мірою визначається мотивами службової діяльності. За даними експертного опитування, кар'єра в більшості державних службовців сьогодні визначається в основному прагненням зайняти гідне місце в суспільстві (48% тверджень), перспективою професійного зростання (37%), бажанням добре заробляти (35%), прагненням реалізувати себе в управлінській сфері (30%). На ці дані можна орієнтуватися при розробці кар'єрних стратегій, оскільки вказані мотиви корелюються із середнім і вищим рівнем потреб людини.

Проте, за наслідками соціологічного опитування самих службовців, реальна картина мотивації службової діяльності істотно відрізняється від вищевказаної. Явно домінуючим мотивом у цьому відношенні є гарантія постійної роботи, стабільність становища (так вважають 43,2% опитаних). На другому місці - прагнення реалізувати себе в управлінській сфері (27,3%), на третьому - забезпечити стійку перспективу для подальшого зростання (13%).

Водночас такі важливі для кар'єри мотиви, як прагнення зайняти гідне місце в суспільстві, заслужити пошану оточуючих людей, респондентами не підтверджені (5-6%). Така структура мотивів більше відповідає сфері нижнього рівня потреб, зокрема, в безпеці. Чи можна вважати ці дані свідченням низького кар'єрного потенціалу корпусу держслужбовців? Мабуть, ні. Службовці, мотивовані тільки (або як правило) гарантією постійної роботи, прагнутимуть до кар'єри, але це буде просування під впливом страху перед можливістю втратити таку гарантію. Проте, що така можливість реальна, свідчить той факт, що повну упевненість у стабільності свого становища висловлюють лише 8% респондентів, тоді як кожен другий з опитаних "якоюсь мірою упевнений", а 35% і такої упевненості не мають.

Невпевненість у стабільності службового становища породжує інший чинник, явно не сприяючий повноцінній кар'єрі, - незадоволеність службою.

Більш задоволені службою особи, які прагнули реалізувати себе в управлінні. Менш задоволені ті службовці, що випадково ("так трапилося, не було іншого вибору") поступили на роботу до державних установ. Повністю незадоволені службою ті, хто пов'язував її з очікуванням гарантій постійного місця роботи.

Слід зазначити, що така ситуація характерна, як правило, для службовців старших вікових груп. Особи у віці 20-29 років, які прийшли на службу останніми роками, в більшості своїй (62%) пов'язали її саме з прагненням мати постійне місце роботи. Проте невпевненість у стабіль-

Якщо зіставити приведену на схемі поведінкову типологію з можливими кар'єрними потенціями, неважко визначити, що оптимально можуть бути орієнтовані на кар'єру особи підприємницького складу. Ті з них, що їх можна віднести до квадратів 1 і 3, віддадуть перевагу кар'єрі підприємця (виражена схильність до ризику і високе налаштування на роботу). На державній службі ризик менш популярний, але в дозованому вигляді теж необхідний. Оптимум для службової кар'єри перебуває в зоні квадратів 2 і 5

ності свого становища в цій групі виявилася найнижчою (23% тверджень проти 42% серед респондентів старшого віку). За цим показником і за оцінкою задоволеності службою молоді службовці відповідали тим категоріям респондентів, які мотивували надходження на службу прагненням реалізувати себе в управлінні і спочатку орієнтувалися на службове зростання. Вони ж, разом із службовцями віком 30-40 років, високо орієнтовані на посадове просування.

Наведені дані можуть свідчити про тенденцію підвищення інтересу молоді до кар'єри на державній службі. В умовах зростаючої невпевненості населення в гарантованому працевлаштуванні в цивільних структурах певна частина молодих людей розраховує на такі гарантії в державних установах, де припускає і своє кар'єрне зростання. Якщо організаційно підкріпити ці очікування, можна розраховувати на залучення на службу сьогодні молодих людей і за рахунок цього укріпити кар'єрний потенціал.

Інший кар'єрний потенціал, що слабо використовується, - жінки на державній службі. У цілому кількість жінок у загальному числі службовців збільшилася, проте їх посадова кар'єра практично пригнічена. Проте кар'єрні спрямування жінок достатньо високі і мало відрізняються від таких у чоловіків (відповідно, 42% і 56%). Є у них і реальні передумови для включення в кар'єрний процес, зокрема важливі для перспективи розвитку служби. Службовці-жінки менш політизуються: тільки 14% респондентів зазначили, що політична орієнтація впливає на кар'єру (чоловіків, які вважають так, удвічі більше - 28%). Вони краще орієнтовані на професійно-кваліфікаційний розвиток (28% проти 18% у чоловіків), що є міцною основою для посадової кар'єри. Серед них істотно більше мають базову економічну освіту (відповідно, 25% і 12%), украй необхідну в державному управлінні в умовах економічної кризи. Жінки впевненіші у своїй здатності здійснювати контроль (тільки 14% жінок сумніваються в цьому, тоді як чоловіків, які сумніваються, - 22%). Нарешті, вони більш вимогливі до таких якостей співробітників, як орієнтація на інтереси населення (22% проти 12% у чоловіків) і інтереси організації (36% і 22%, відповідно), відчуття відповідальності (40% і 30%), ініціативність (15% і 6%) і т.д.

Загальний кар'єрний настрій державних службовців достатньо високий: кожен другий із включених у соціологічне опитування висловив бажання зайняти вищий посадовий щабель. Це бажання характерніше для службовців, спочатку (під час вступу на службу) орієнтованих на кар'єру (68%) і прагнучих реалізувати себе в управлінні (61%). Серед службовців, які "випадково" потрапили на службу, цей настрій істотно нижчий, але теж достатньо високий - 32%, що указує на реальність феномену вторинної мотивації, тобто можливість стимулювати кар'єрні потенції навіть у тих службовців, які їх не мали під час вступу на службу.

Бажання службового просування з віком слабшає. Так, якщо у віці 20-39 років таке бажання мають 55% службовців, то за 40-річним рубежем вже виявляється тенденція до його зниження (48%), а після 50-ти років воно реєструється тільки у кожного третього (що, проте, слід вважати достатньо високим кар'єрним настроєм). Цікавий той факт, що у віці старше 60 років кар'єрний інтерес, хоч і знижується до мінімуму, все ж таки продовжує реєструватися (11%). Проте реальну перспективу просування службовці цієї категорії бачать тільки в професійно-кваліфікаційному зростанні. У стратегічному відношенні це має певне значення: особи пенсійного віку, які зберегли кар'єрний потенціал, могли б продовжувати кар'єру в статусі консультантів, педагогів, дослідників і т.ін. із збереженням змісту і соціальних пільг по останній посаді.

Процес зниження кар'єрного інтересу у зв'язку з віком не корелюється. Навпаки, під час руху від молодшого фахівця до головного виявляється тенденція до підвищення цього інтересу (від 46% до 55% тверджень). Знижується він тільки після досягнення вищих посад, але продовжуючи при цьому залишатися достатньо високим (33%). Ця особливість свідчить про автокаталітичне значення реальної кар'єри: *процес руху стимулює рух*.

Зв'язок бажання просування по службі з посадою має дві підстави. Перше: 64% респондентів свій кар'єрний настрій мотивують тим, що їх професійні можливості вище потрібних по посаді. Друге: 45% бажають просування у зв'язку з тим, що їх посада низько оплачується. Коментувати цілком зрозумілу матеріальну підставу кар'єрного інтересу навряд чи необхідно. Водночас перша підстава вимагає аналітичного розкриття.

Найбільша незадоволеність невідповідністю своїх службових можливостей вимогам посади зареєстрована серед молодих службовців (44%). Це явище пояснюється, принаймні, трьома чинниками. По-перше, для осіб у віці 20-30 років характерним є кар'єрний пошук. По-друге,

ім, у міру наближення до 30-річного віку, властива завищена самооцінка своїх можливостей. Остання теза є найбільш значущою.

По-третє, незадоволеність є чинником напруги. Кар'єрний рух помітно знижує цю напруженість. Серед опитаних державних службовців у віці від 30 до 50 років, які представляють основну частину керівного складу (62% - на вищих посадах, 74 - на головних і 70% - на провідних), незадоволеність невідповідністю професійних можливостей вимогам посади виражена менше (в межах 32-35%). Вичерпаність кар'єрних можливостей також знижує напругу. У віці 50-60 років вказану незадоволеність висловлюють вже тільки 18% респондентів.

Разом з тим відзначена особливість має скороминучий характер. У службовців старше 60 років напруженість невідповідності знов зростає. Цей факт можна пояснити тим, що після 50 років при зменшенні можливості посадового просування продовжується накопичення професійних знань і умінь. До 60-річного віку, коли бачення перспективи посадової кар'єри стає нульовим, накопичений професійний потенціал вступає у наявну суперечність із реальними кар'єрними можливостями. Розрядка цієї форми напруги або в професійно-кваліфікаційному просуванні (якщо ці особи залишаються на службі) із введенням інших статусних ролей, або в розвитку другої, позаслужбової кар'єри. У всякому разі, як показали дані соціологічних досліджень, кожен п'ятий із службовців вказаної категорії зберігає бачення перспективи професійного просування.

Результати оцінки даних щодо якостей службовців, які наведені вище, вказують на достатньо високий кар'єрний потенціал державної служби. Проте в умовах адаптації державної служби до нових, соціальних реалій, кар'єра вимагає від державного службовця ініціативи, творчості та орієнтації на інтереси населення.

**Організаційно-правові засади кар'єри на державній службі** в Україні визначаються відповідно до Конституції України, Закону України "Про державну службу" та низки (понад 700) нормативно-правових актів, які різною мірою регламентують діяльність державного службовця, державно-службові відносини та його переміщення по службових сходах.

Згідно з Конституцією України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби (ч. 2 ст. 38).

Це право знайшло відображення і деталізацію у ст. 4 Закону України "Про державну службу", яка передбачає, що право на державну службу мають громадяни України:

- незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання;
- які здобули відповідну освіту і професійну підготовку;
- які пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або іншу процедуру, передбачену Кабінетом Міністрів України.

Згідно зі ст. 24 Закону України "Про державну службу" до проходження служби належить:

- прийняття на державну службу;
- просування по ній службовців;
- стимулювання їх праці;
- вирішення інших питань, пов'язаних із службою.

Ключовим моментом проходження державної служби є просування по службі, яке здійснюється шляхом:

- зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України;
- присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву.

Слід звернути увагу на те, що державний службовець має право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; брати участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії. Однак не має правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця, тобто він не має права вимагати просування по службі, оскільки призначення на посаду належить до компетенції державного органу або посадової особи.

Основним принципом вирішення питання щодо просування по службі є: державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців, який повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, який прагне просування по службі. При цьому на державний орган покладається обов'язок, враховуючи професійні якості службовця, не перешкоджати його просуванню по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей органу державної влади.

Пряких заборон на просування по службі в законодавстві не передбачено. Разом з тим, виходячи з окремих правових положень, державний службовець не має права на просування по службі:

1) під час випробування на заміщення посади державної служби;

2) у період дисциплінарного стягнення (порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби; попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду тощо);

3) порушення кримінальної справи;

4) проведення службового розслідування;

5) при досягненні граничного віку перебування на державній службі тощо.

Просування державного службовця на більш високу посаду можливе за:

6) наявності вакантної посади;

7) наявності необхідної професійної освіти, досвіду роботи, знання Конституції України, законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;

8) наявності необхідного стажу державної служби та/або загального стажу;

9) проходження конкурсу чи застосування іншої процедури, передбаченої чинним законодавством.

Кар'єра на державній службі починається зі вступу на державну службу (виникнення державно-службових відносин) та включає зміну державно-службових відносин, зокрема при переміщенні по службі.

Слід звернути увагу на те, що в системі державної служби України є елементи як закритої (кар'єрної) моделі державної служби, так і відкритої (посадової). Зокрема, участь у конкурсі на будь-яку вакантну посаду державної служби, що можлива як для державного службовця, так і для будь-якого громадянина України, є ознакою посадової моделі та не сприяє забезпеченню кар'єри державних службовців. Інший приклад, зокрема щодо присвоєння найнижчого рангу у межах категорії посади державної служби при призначенні на посаду державного службовця, є елементом кар'єрної моделі державної служби.

Якщо кар'єрна модель державної служби сприяє особистій кар'єрі державного службовця, тобто і державний службовець прагне свого розвитку й просування, і з боку кадрових служб та всієї системи державної служби передбачено службове зростання, то посадова модель не передбачає такого зростання і службова кар'єра стає справою особисто службовця.

Таким чином, на сучасному етапі державотворення в Україні, з метою формування професійно сильної системи державної служби, спроможної вирішувати складні питання державного управління, необхідно сприяти службовій кар'єрі державного службовця. Отже, посилити елементи кар'єрної моделі при модернізації державної служби в Україні.

### **17.3. Професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби як основа службової кар'єри**

У професійному розвитку кадрів державної служби слід більш чітко, особливо з боку кадрових служб (служб управління персоналом) органів державної влади, виокремити дві сторони, а саме:

- професійно-кваліфікаційний розвиток, в основному пов'язаний із підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, здобуттям нових умінь, знань, навичок та нового досвіду;

- професійно-посадовий розвиток, в основному пов'язаний із раціональним доббором та розстановкою кадрів на основі використання здібностей та особистих можливостей кожного працівника, оптимального використання в межах колективу працівників різного фаху, досвіду, віку, характеру думання та особистих якостей.

Поняття "професійно-посадовий розвиток персоналу" нерозривно пов'язане з поняттям "службова (посадова) кар'єра". Цей зв'язок розкривається за допомогою категорій "зміст" і "форма".

*Професійно-посадовий розвиток* персоналу складає зміст тих змін, які помітні, які є необхідною й достатньою підставою для посадових переміщень, посадового руху персоналу. Якісні зміни в професійно-посадовому розвитку персоналу знаходять віддзеркалення в зміні статусу людини в організації і виражаються у формі його посадової кар'єри.

У змістовному смислі професійно-посадовий розвиток персоналу можна розглядати як процес наповнення структурних компонентів професійного досвіду людини новим, відмінним від попереднього, змістом. Це стосується його знань, умінь, навиків, компонентів психологічного досвіду, що набувають у результаті трудової діяльності. При цьому трудова діяльність представляється як в якісних, так і в кількісних формах (професіях, спеціальностях, посадах, робочих місцях). У процесуальному смислі - це якісна зміна професійних здібностей у структурі досвіду людини і змісту виконуваних функцій при посадовому переміщенні (вертикальному або горизонтальному) в організації.

Ключовим елементом професійно-посадового розвитку, а також своєрідним результатом цього процесу виступає професійний досвід людини.

*Професійний досвід* - це сфера суспільної практики, яка поділена людиною на частини, і, перш за все, як один із видів професійної діяльності. Професійний досвід представлено в суб'єктивізованих (професія, спеціальність, спеціалізація) формах праці, що об'єктивувалися (посада, робоче місце). Професійний досвід людини є частиною його життєвого досвіду. Останній завжди виступає найважливішою основою (допомогою) професійних досягнень людини, оскільки є ні що інше як розпредмечена частина суспільної практики, представлена у формі знань, умінь, навиків, формах психологічного досвіду особи.

Потреба в професійно-посадовому розвитку персоналу державної служби зумовлена обставинами, які необхідно враховувати в практиці управління службовою (посадовою) кар'єрою персоналу, а саме:

- його професіоналізмом, професіоналізацією;
- структурою мотивації персоналу, що поступає на державну службу або перебуває на ній;
- часовими обмеженнями циклу активного професійного життя людини і постійною потребою організації забезпечувати свій розвиток.

Ці базові складові професійно-посадового розвитку персоналу державної служби повинні враховуватися за будь-яких реформацій державних органів влади. Інакше суспільство стикається з ситуацією, коли йому пропонують рух до прогресу через тотальне руйнування накопиченого професійного досвіду управлінців, зневажливе ставлення до професіоналізму. Зрештою це призводить до депрофесіоналізації державного управління, різкої втрати темпів суспільного розвитку і регресу, а як наслідок - до соціальних конфліктів.

Професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби протікає в конкретних умовах і саме вони визначають особливості, зміст, труднощі роботи з персоналом державної служби. Не враховувати і не брати їх до уваги не можна, оскільки, маючи свої витoki і причини існування, вони можуть звести нанівець всі зусилля за рішенням поставленого завдання. Аналіз умов професійно-посадового розвитку персоналу дає змогу розробити основні шляхи, способи, конкретні заходи, спрямованість яких сприятиме реалізації професійних здібностей, впровадженню нових, перспективних і ефективних технологій роботи з персоналом державної служби.

Однією з таких умов виступає усвідомлення цінності професійного досвіду людини як найважливішого національного надбання, як цінного капіталу будь-якої організації, оскільки, як відомо, функціонування будь-якої організації базується на чотирьох основних видах ресурсів: людських, матеріальних, фінансових і інформаційних.

Найважливішими з них є людські ресурси - можливості, здібності, професійні знання, уміння, навикки, досвід, якими володіють люди. Чим більше люди включені в професійну, практичну діяльність, тим більше у них накопичується і життєвого, і професійного досвіду, тим менше часу їм необхідно для якісного вирішення професійних завдань, тим більшу цінність вони становлять для організації.

Дослідження указують на недооцінку професійного досвіду державних службовців у державних структурах.

На жаль, значна частина керівників вважають за краще орієнтуватися на створення сприятливого "кадрового середовища" "під себе", виходячи з своїх особистих інтересів, стилю роботи, свого бачення суспільних цінностей тощо, а не з інтересів справи. І через це їм вигідно мати "під руками" не професіонала, а більшою мірою керованого, поступливого, краще всього знеособленого ("сірого") державного службовця, який не загрожує посадовому становищу керівника. Ця недооцінка може свідчити і про невисокий рівень професіоналізму самих керівників, їх нездатності вести роботу з нарощування професійного потенціалу організації, готувати собі заміну.

Підтверджується негативна оцінка рівня професіоналізму персоналу державної служби і громадською думкою. До певної міри це результат кризової ситуації в суспільстві, яка по праву розцінюється як результат непрофесійного управління. Проте є й інші причини цієї нерезультативності державного управління тим складом державних службовців, яких сьогодні має у своєму розпорядженні суспільство.

Одна з них полягає у відсутності системи і механізму затребуваності професіоналізму в державному управлінні, відповідальності за незатребуваність, у невмінні раціонально розпорядитися цим професійним потенціалом. На розв'язання цих проблем має бути спрямована сучасна державна кадрова політика України.

Насамперед необхідно змінити ставлення до досвіду, професіоналізму, компетентності державного службовця з боку органу державного управління, системи державного управління.

Розв'язати цю проблему, що має загальнодержавне значення, можна різними шляхами:

- через створення таких правових, організаційних, культурних і інших відносин у системі державної служби, які б значною мірою детермінували професійний і посадовий рухи державного службовця виключно залежно від ступеня відповідності його професійним, особовим, діловим й іншим якостям професійно-кваліфікаційним вимогам державних посад;
- значно знизивши ступінь суб'єктивізму у вирішенні питань посадового руху персоналу, протекціонізму під час вирішення кадрових питань;
- сформувавши систему і механізми раціональнішого використання можливостей професійного потенціалу державних службовців;
- створивши механізми відповідальності кадрових служб і керівників за зневажливе і нерациональне використання професійних можливостей персоналу державної служби, засобів, що виділяються для професійного посадового розвитку персоналу.

Важливою організаційною умовою професійно-посадового розвитку персоналу державної служби є модернізація кадрових служб в органах державного управління, перетворення по суті (за змістом, а не тільки за назвою) цих підрозділів у служби управління персоналом. Це зумовлюється необхідністю, яка виходить з інтересів суспільства, інтересів авторитету держави й державного органу, а також з метою ефективного управління персоналом.

Управління професійним розвитком державних службовців базується не тільки на визначенні й виборі цілей, пріоритетів, конкретних завдань, але й на дотриманні нормативно визначених процедур, технологій: освітніх стандартів, правил атестації, змісту кваліфікаційних іспитів, професійно-кваліфікаційних вимог до посад. Норма, стандарт, обов'язок їх дотримання виступають діючими засобами управління персоналом.

Можна розглядати управління професійним розвитком службовців на окремих етапах кадрової роботи. На етапі планування визначається потреба в кадрах визначеної професійної кваліфікації. На етапі набору і добору кадрів оцінюється рівень професіоналізму кандидатів. На етапі адаптації і службового зростання відбувається збагачення професійними знаннями і уміннями. На етапі висування і стимулювання ефективності праці враховуються професійна компетентність, якість, інтенсивність праці службовця. На етапі скорочення штатів постає завдання збереження найбільш кваліфікованих працівників.

Головними цілями діяльності кадрової служби в цьому контексті є:

- забезпечення організаційної структури складом персоналу державних службовців, професійно підготовленим до виконання завдань, що стоять перед державним органом влади;
- раціональне управління професійним потенціалом персоналу - найважливішим і ціннішим капіталом будь-якої організації, у тому числі і державного органу влади;
- розробка організаційної структури, адекватної цілям і завданням державного органу влади (необхідно звернути увагу на те, що має йтися про такі посадові структури, які б відображали й

створювали можливості для реалізації досягнутого персоналом досвіду і тим самим забезпечували сприятливі умови для реалізації творчого потенціалу особи);

- розробка і впровадження в практику роботи з персоналом системи і механізмів активізації його діяльності (мотивація, стимулювання, соціальний захист тощо).

У зв'язку з цим Закон України "Про державну службу" потребує доповнення принципами відповідальності керівників і кадрових служб за раціональне використання професійних можливостей персоналу державної служби, затребуваність професіоналізму державних службовців.

Істотною умовою професійно-посадового розвитку виступають організаційно-структурні чинники і формальне кар'єрне середовище, або кар'єрний простір.

Як відомо, організаційна і посадова структура - це встановлене формальне розмежування відносин, завдань, функцій в організації для досягнення її цілей. Первинним системоутворюючим елементом організаційної і посадової структури органів державної влади виступає посада.

На посаді виявляється затребуваний від людини професійний досвід: професійні знання, уміння, навички, інтуїтивний досвід, що набувається в результаті професійної діяльності, та ін. Посада - це форма праці, що об'єктивувалася. Це встановлена (конституційована) соціальна роль, що виконується людиною в державних, суспільних і приватних підприємствах, організаціях і установах.

Цілі, що змінюються, стратегія, тактика організації вимагають зміни організаційної структури, складу посад як за кількістю, так і за якістю. Забезпечувати відповідність професійного досвіду людей, що постійно зростає, необхідному досвіду, спроектованому під цілі й завдання організації та відображеному в організаційній й посадовій структурі, - потреба кожної організації і одна з цілей управління персоналом державної служби, його професійного і посадового розвитку. Наявність продуманої і науково обгрунтованої посадової структури органів державної влади виступає необхідною умовою і найважливішим чинником реалізації планів кар'єри державних службовців, планування професійно-посадового розвитку персоналу державної служби.

Це формальне кар'єрне середовище, кар'єрний простір, в якому і відбувається зміна посадового статусу державного службовця, формується потреба в професіях і спеціальностях, якими повинні володіти державні службовці, здійснюється накопичення і втілення професійного досвіду і професійних здібностей персоналу державної служби. Серед основних вимог до кар'єрного простору можна назвати: відносну стабільність, можливість простору для творчого, професійного й посадового зростання, адекватність цілям і завданням, які стоять перед організацією. Такий кар'єрний простір створюється в процесі організаційного проектування, структуризації державних органів влади на основі ретельного вивчення цілей, функцій, напрямів діяльності, завдань, потреба в яких виникає в суспільстві.

Сьогодні зміст організаційно-структурних умов професійно-посадового розвитку персоналу державної служби визначають:

- нестабільність організаційних, а отже, і посадових структур органів державної влади (постійна реорганізація);
- відсутність на практиці організаційного проектування органів державного управління на всіх рівнях, а також недостатність науково-методичного й теоретичного забезпечення;
- відсутність (недостатність, незалученість) спеціалістів, здатних виконувати проектування органів державного управління;
- проектування організаційно-штатних структур органів державної влади завершується встановленням лише загальної чисельності посад у структурному підрозділі.

На жаль, справа не доходить до найбільш важливої частини організаційного проектування - розробки функцій посади (профілю посади, профілю компетентності посади, паспорта посади) державної служби, а отже, і кінцевого рівня розподілу влади, повноважень, відповідальності державного органу, визначення повного переліку професійно-кваліфікаційних вимог посади, структури професійного досвіду, необхідного для прийнятої організаційної структури, посади, специфіки особових та інших характеристик, що пред'являються посадою до людини тощо.

Практика організаційного проектування органів державної влади свідчать про те, що державна служба перебуває лише на шляху створення організаційно-структурних умов для впровадження ідей управління стратегією і тактикою кар'єри державного службовця, управління його посадовою кар'єрою. Для створення організаційно-структурних умов професійно-посадового розвитку персоналу державної служби украй важливо забезпечити створення стабільних,



стійких і раціонально організованих структур органів державної влади, розробити оптимальні функціональні описи посад державної служби та професійно-кваліфікаційних вимог до них.

Управління професійно-посадовим розвитком (управління посадовою кар'єрою) - це дія керівників державних органів влади, кадрової служби із цілеспрямованого розвитку здібностей людини, накопичення нею професійного досвіду і раціонального використання його потенціалу як на користь співробітника, так і на користь організації. У результаті цієї дії важливо досягти такого стану, щоб те, що мають у своєму розпорядженні або можуть люди як особи, як носії професійних здібностей і досвіду, було включено в трудовий процес не тільки на користь цієї особи, а й на користь державного органу, організації.

Для цього необхідно працювати передусім за такими напрямами, як створення системи управління посадовою кар'єрою, формування механізму професійно-посадового розвитку та практичне оволодіння процесом управління посадовою кар'єрою.

Система управління посадовою кар'єрою державних службовців є правовим середовищем, сукупністю принципів, функцій, повноважень, відповідальності, необхідних для здійснення цілеспрямованої дії. По суті, йдеться про створення такого середовища, яке б жорстко детермінувало дії керівників, служб управління персоналом по затребуваності державною службою професійного досвіду персоналу.

Мова повинна йти і про принципи формування типових схем кар'єрного руху, починаючи із самих нижчих посад державної служби, а також з моменту вступу громадян на державну службу. Крім того, важливо передбачити в системі управління посадовою кар'єрою і принципи персональної відповідальності керівників кадрових служб за створення і підтримку бездоганної репутації державного органу влади і авторитету державної служби в цілому.

Механізм професійно-посадового розвитку працівників державної служби має привести в дію систему управління посадовою кар'єрою, систему відповідальності суб'єктів управління персоналом за допомогою конкретних форм і методів роботи з ним і тим самим забезпечити досягнення цілей управління кар'єрою службовців у державних органах влади.

Механізмом професійно-посадового розвитку персоналу державної служби є узгоджена сукупність засобів і методів, що забезпечують якісні зміни професійного потенціалу особі і адекватних способів його реалізації як на користь людини, так і державного органу влади.

Ключовими елементами механізму професійно-посадового розвитку персоналу виступають засоби і методи дії на процес його професійно-посадового розвитку.

До них перш за все слід віднести такі кадрові технології, як оцінка персоналу, навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, робота з резервом, проведення конкурсів, стажування, мотивація персоналу і ін. Крім того, слід віднести технології постійного вивчення змісту, характеру і умов праці державних службовців з метою оперативного розв'язання проблем організаційного розвитку: своєчасної зміни організаційної структури, штатів, описів посад, корекції професійно-кваліфікаційних вимог, внесення змін до реєстру посад державної служби, програм професійного навчання та ін.

У механізмі реалізації кар'єрної стратегії основну роль повинна відігравати інформація про персонал, про його мотиви, націленість на кар'єру, потенціал, ступінь його реалізації.

При цьому треба мати на увазі, що "службова кар'єра" - це суб'єктивно усвідомлені власні судження працівника про своє трудове майбутнє, очікувані шляхи самовираження та задоволення працею. Кар'єра не завжди асоціюється з професійною або посадовою. Для одних поняття кар'єри може бути пов'язане із задоволенням від праці, для інших - тільки з творчим характером праці, для третіх - із можливістю розв'язувати сімейно-побутові проблеми, для четвертих - мати добре оплачувану роботу, для п'ятих - працювати в гарному, доброзичливому колективі тощо.

Слід також звернути увагу і на те, що в процесі реалізації ідей кар'єрної стратегії доведеться долати негативні стереотипи уявлень про кар'єру, усталені не тільки в громадській думці, але й серед самих державних службовців, у тому числі і керівників. У практичній роботі з управління кар'єрою необхідно враховувати, що ми переживаємо зміну ставлення до самого поняття кар'єри.

Крім того, планування кар'єри та забезпечення спадковості в організації є невід'ємними та взаємопов'язаними складовими управління кар'єрою службовців державної служби.

Загальні цілі управління кар'єрою службовців мають: гарантувати спадкоємність управління; забезпечити перспективним працівникам навчання й набуття практичного досвіду, який

дасть їм змогу працювати на тому рівні відповідальності, якого вони здатні досягти; надати підтримку службовцям, які мають потенціал, у разі їх бажання реалізувати його та зробити успішну кар'єру в організації.

Під час планування індивідуального професійного розвитку і посадового переміщення державного службовця останній має бути включений у схему кар'єрного просування, яка може бути складена на найближчих 3-5 років з моменту призначення його на посаду. Під час розробки планів кар'єри також слід враховувати, що:

- співробітники організації мають отримати визнання як люди з особистими потребами, бажаннями і здібностями;
- працівників більше мотивує та організація, яка відповідає їх прагненням і потребам;
- працівники можуть зростати, змінюватися і знаходити нові напрями для діяльності, якщо надати їм належні можливості, заохочення.

Також слід зазначити, що умовами управління кар'єрою є:

- наявність нормативно-правової бази системи і механізмів управління кар'єрою;
- збіг інтересів і очікувань співробітника та інтересів і очікувань організації;
- визнання найважливішою цінністю на всіх рівнях державного управління професійного досвіду, здібностей державних службовців;
- адекватність професійного потенціалу особи потенційним умовам його реалізації в організації;
- наявність високого статусу кадрових служб і наявність фахівців з управління кар'єрою персоналу;
- відносна стабільність організаційної і посадової структури органів державної влади, організації, наявність науково обґрунтованого кар'єрного простору.

Таким чином, державна кадрова політика у сфері державної служби має бути спрямована не тільки на забезпечення принципу професіоналізму на державній службі, вона має сприяти професійно посадовому розвитку персоналу державної служби, тим самим забезпечуючи збіг інтересів і очікувань службовців та органу державного управління, а як результат підвищення ефективності системи державного управління.

При розробці механізмів сучасної державної кадрової політики необхідно врахувати ось що. Однією з основних умов професійно-посадового розвитку персоналу є усвідомлення цінності професійного досвіду, професіоналізму людини як найважливішого національного надбання, як цінного капіталу будь-якої організації.

Розв'язати проблему затребуваності професіоналізму в державному управлінні можна шляхом створення таких правових, організаційних, культурних і інших відносин у системі державної служби, які б пов'язали професійний і посадовий рухи державного службовця виключно залежно від ступеня відповідності його професійних, особових, ділових та інших якостей професійно-кваліфікаційним вимогам державних посад; значно знизили ступінь суб'єктивізму у вирішенні питань посадового руху персоналу, протекціонізму при вирішенні кадрових питань; сформували систему й механізми раціональнішого використання можливостей професійного потенціалу державних службовців; впровадили механізми відповідальності кадрових служб і керівників за зневажливе і нераціональне використання професійних можливостей персоналу державної служби, засобів, що виділяються для професійного посадового розвитку персоналу.

Таким чином, професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби є основою службової кар'єри.

## 17.4. Самоуправління кар'єрою

Поняття самоуправління визначається бажанням особи управляти собою.

### Визначення

**Самоуправління кар'єрою** розглядається як свідомий самовплив особистості з метою ефективного використання своїх здібностей і можливостей у багатоаспектній діяльності особистості. Самоуправління - це цілеспрямована, свідомо і систематична робота над собою з метою досягнення такого рівня розвитку, який відповідав би особистому ідеалу і суспільним потребам.

Поняття "самоуправління" охоплює всю широту формування людської особистості, процесу її самовизначення. Є очевидним те, що для досягнення будь-якої мети, успіху, результату потрібне самоуправління.

Самоуправління слід розглядати не тільки як особисто значимий процес, а і як соціально значиму діяльність, що виконує суспільну функцію з формування особистості; це цілеспрямований, свідомий процес формування морально-психологічних якостей особистості.

### **Можливості самоуправління**

Дослідження вчених-фізіологів, кібернетиків, психологів свідчать, що людина використовує в середньому не більше 10-12% можливостей мозку, оскільки не навчилася користуватися ним повною мірою.

Також відомо, що людина середнього рівня здібностей за певних обставин проявляє геніальність, виключно високий рівень творчості. Тому результативність роботи мозку залежить від стану людини, а її стан в основному диктується зовнішніми обставинами життя, подіями, що мають вплив на людину.

**Результативність** самоуправління багато в чому залежить від працездатності і ставлення до справи. Але працювати потрібно не просто багато, а продуктивно. Тут надважливе значення має ставлення людини до виконуваної справи.

### **Процес і правила самоуправління**

Самоуправління - складний процес діяльності з формування, вдосконалення і виправлення власної особистості. Тут можна розглянути кілька етапів:

- самоаналіз і виділення негативних якостей, які потрібно перемогти. Такий самоаналіз дасть змогу зробити висновок про роботу над собою;
- визначення мети і розроблення програми самоуправління;
- здійснення самоуправління, яке відбувається шляхом саморегуляції діяльності, поведінки, включаючи самоконтроль і самовиховання.

Отже, кожен, хто планує працювати над собою, повинен визначити для себе мету і програму самоуправління, починає готувати себе до досягнення поставленої мети.

*Важливе правило* управління собою - бути чесним перед собою і вміти визнавати власні помилки і слабкі сторони.

### **Принципи самоуправління**

1. *Не боятися змін.* Цей принцип фундаментальний.
2. *Визначити пріоритети і цілі.* Визначення пріоритетів означає виявлення необхідних змін у тій чи іншій сфері життя, яка потребує змін.
3. *Вірити в себе.*
4. *Не жаліти себе.* Йти до кінця для реалізації мети, при цьому взяти на себе відповідальність за власні дії. Позбавляючись від жалості до себе, людина допоможе своєму розвитку і вдосконаленню.
5. *Виявляти силу волі.*
6. *Тримати себе в формі,* формі фізичній, духовній і психічній.
7. *Не відкладати заплановану справу.* Незалежно від обставин відразу приступати до виконання справи.
8. *Самоконтроль.* Відсутність самоконтролю дає перевагу вашому опоненту. Самоконтроль - умова успіху.
9. *Управляти своїм часом.* Задати собі відверте запитання, чи дійсно ефективно я використовую свій час, чи все можливе я роблю?
10. *Нагороджуйте себе.* Нагородження - стимул до дій.

Поняття "самоуправління" доповнює поняття "самоменеджмент". Воно відрізняється від самоуправління більш вузьким змістом. У багатьох працях самоменеджмент розглядається як індивідуальна технологія використання робочого часу.

### **Довідка**

Історія становлення самоуправління підтверджує, що управляти собою - це не просте завдання, вирішити яке можна за один день. Це завдання на все життя. Виходячи із заповіді Сократа "Пізнай самого себе", маємо поставити запитання: "Хто я такий?", "Що я знаю?", "Що я можу?", "Чого я хочу?" "Куди мене ведуть мої думки?"

Відомо, що особливості людини залежать від її психіки, яка формується під час становлення особистості під впливом виховання, освіти, взаємодії з оточуючим середовищем, від самовиховання, самоосвіти і від самовдосконалення. Принципову роль у самоуправлінні відіграють переконання та соціальні установки людини, і тому перш ніж щось робити, потрібно подумати про свої здібності і можливості в досягненні поставленої мети, створені умови, наслідки дій і вчинків. Самоуправління залежить від особистісних якостей людини, таких як цілеспрямованість, самокритичність, активність. Головна причина поганого самоуправління - це те, що людина не вірить у свої сили, сумнівається.

**Визначення**

**Самоменеджмент** - послідовне і цілеспрямоване використання методів роботи в повсякденній практиці для того, щоб оптимально використати свій час.

Існує відоме усім коло правил самоменеджменту. Він складається із шести взаємопов'язаних функцій.

1. Постановка цілей (аналіз і формування особистих цілей).
2. Планування (розроблення планів і альтернативних варіантів своєї діяльності).
3. Прийняття рішень (прийняття рішень для виконання майбутніх справ).
4. Реалізація й організація (складання розпорядку дня, організація особистого трудового процесу з метою реалізації поставлених завдань).
5. Контроль. Самоконтроль і контроль підсумків (у разі необхідності - коригування цілей).
6. Інформація і комунікація. Навколо цієї функції "обертаються" інші функції, оскільки комунікація як обмін інформацією необхідні на всіх етапах процесу самоменеджменту.

*Таблиця 17.1*

**Техніка самоменеджменту**

Функція	Робочі прийоми, методи	Результат, що досягається (виграш у часі за рахунок...)
<b>1. Постановка цілей</b>	Визначення цілі, ситуаційний аналіз, цільові стратегії і методи досягнення успіху, формулювання цілі	Мотивація, позбавлення від слабких сторін, розпізнання переваг, концентрація зусиль на вузьких місцях, фіксація термінів і найближчих кроків
<b>2. Планування</b>	Річне планування, місячне планування, декадне планування, планування дня, принципи часового менеджменту, менеджмент при допомозі щоденника часу	Підготовка до реалізації цілі, оптимальний розподіл і використання часу, скорочення строків виконання
<b>3. Прийняття рішень</b>	Визначення пріоритетів, принцип Парето (співвідношення 80:20), делегування справ	Організація праці, що призводить до успіху
<b>4. Реалізація і організація</b>	Розпорядок дня, графік продуктивності, біоритм, денний робочий план	Застосування самоменеджменту, концентрація на значних завданнях, становлення індивідуального робочого стилю
<b>5. Контроль</b>	Контролювання процесу роботи (порівняння запланованого з досягнутим), контролювання підсумків (контролювання досягнення поставлених цілей, проміжних результатів), огляд підсумків дня (самоконтроль)	Забезпечення виконання запланованих результатів, позитивний вплив на плінність життя
<b>6. Інформація і комунікація</b>	Раціональне читання, раціональні наради, раціональне проведення бесіди, раціональне використання телефону, раціональне ведення кореспонденції	Швидке читання, краща організація нарад і конференцій, виділення часу для співбесід

**Визначення**

**Самовдосконалення** - важлива умова самоуправління. Процес самовдосконалення включає такі складові, як самовиховання, самопізнання, самоспостереження.

Головним напрямом самовдосконалення є розвиток навичок самостійного мислення, розробка власних ідей на базі власного досвіду. Обидва напрями тісно пов'язані й передбачають розробку власних ідей на основі одержуваної інформації, спілкування з іншими людьми і зворотного зв'язку.

Результативність процесу самовдосконалення розглядається з погляду мислення (наші ідеї, переконання, концепції, теорії); відчуття (наші почуття, настрої); готовності до дій (здатність або нездатність діяти залежно від ситуації).

Самопізнання визначається як систематичне вивчення особистістю власних психічних і фізичних здібностей. Результативність самопізнання зумовлена загальною життєвою позицією людини, а саме її вимогливістю до себе. Людина, яка переоцінює себе і разом з тим невимоглива до себе, не схильна аналізувати свої стани, можливості і зіставляти їх з результатами діяльності і поведінки, завжди задоволена собою, а тому не працює над собою.

В самоуправлінні особливе місце займає **самовиховання**.

**Визначення**

**Самовиховання** - свідомо, цілеспрямована і систематична робота над собою, яка забезпечує високий рівень розвитку власної особистості.

Самовиховання являє собою складний, безперервний процес розвитку особистості. Протягом усього життя в особистості періодично змінюються як цілі, так і способи самовиховання. Спрямування самовиховання залежить від усвідомлення всіх труднощів, з якими людина стикається в житті. Вони можуть бути об'єктивними (підвищення вимог з боку соціального середовища) і суб'єктивними (викликані усвідомленням особистих недоліків).

**Самоорганізація в самоуправлінні**

Однією із головних складових самоуправління є самоорганізація. Ефективна самоорганізація можлива за умови саморегуляції, самодисципліни і самоконтролю.

**Визначення**

**Самоорганізація** - один із процесів самоуправління, покликаний сприяти самовдосконаленню шляхом самодисципліни, самоконтролю, саморегуляції вчинків, дій, звичок, спрямованих на більш високий і організований стан свого життя.

Самоорганізація може відбуватися шляхом саморегулювання вчинків і дій, коли особистість стримує негативні звички, або, навпаки, робить певні дії, що сприяють утворенню позитивних якостей.

Формула організованості: система → працездатність → результат.

Загальна думка фахівців щодо поняття самоорганізації спрямовується як відношення до системи і часу як головних ознак організованості:

- 1) найдоступніший спосіб полягає в постановці перед собою мети і намаганнях її досягти;
- 2) час економлять не засоби управління, а система їх організації;
- 3) чіткий розпорядок дня на перший погляд здається звичайною системою, але, будучи в гарних руках, вона запобігає марному витрачання часу;
- 4) багато людей хочуть бути організованими, але серед них мало таких, хто готовий принести в жертву свої звички.

Отже, як управління в цілому, самоуправління можна вивчати з точки зору організації, принципів, прийомів і методів управління собою. Тому принципи і правила, яких дотримується людина при самоорганізації, знаходять відображення у відповідних організаційних методах, із яких формується певна система діяльності. За самоорганізації потрібно не тільки володіти організаційними методами (оргплан - планування особистої роботи, планування спільної роботи), ефективність яких підтверджена практикою, але знаходити свої методи і прийоми, що відповідають конкретним умовам і особливостям діяльності.

**Основні риси самоорганізації**

За самоорганізації особистість планує, організує, приймає рішення, контролює і т. ін., тобто використовує всі управлінські функції.

Для високої самоорганізації необхідно мати безліч специфічних рис характеру і здібностей:

- 1) здібність визначати собі пріоритети, цілі і завдання;
- 2) впевненість у своїх силах;
- 3) почуття відповідальності перед собою;
- 4) цілеспрямованість у досягненні своїх завдань;
- 5) енергійність у життєдіяльності;
- 6) сильна воля, здатність своєю енергією, задумами подолати перешкоди, що заважають досягненню завдань;

- 7) сміливість, твердість, рішучість у прийнятті рішень;
- 8) здатність розкласти будь-яку проблему на складові, визначити значимість кожного із виявлених факторів і таким чином скомбінувати складові елементи, щоб можна було прийти до рішення своєї проблеми;
- 9) здатність до розуміння складних ситуацій, до виявлення протиріч в наявних фактах, до порівняння різноманітних явищ і виявлення характеру зв'язків, що існують між ними;
- 10) здатність швидко приймати рішення навіть в умовах неповноти інформації;
- 11) здатність чітко аналізувати свої думки;
- 12) комунікабельність, контактність, культура спілкування, взаємоповага, взаєморозуміння.

#### **Визначення**

**Саморегуляція** - здатність людини поводити себе адекватно ситуації і можливостям із максимальною результативністю.

Саморегуляція може відбуватися як вимушено, так і невимушено. Вона може відбуватися на основі загальної програми, закладеної в свідомості особистості, так і індивідуального завдання. Під час проходження службової кар'єри людина стикається із зовнішніми перешкодами і внутрішніми труднощами. Для подолання їх людина докладає вольових зусиль.

Саморегуляція здійснює:

- підсилення або послаблення діяльності;
- гальмування небажаних імпульсів;
- переключення або розподіл сил між різними об'єктами;
- контроль над діяльністю і кореляцію поведінки, якщо в цьому виникає потреба.

Таким чином, технологія вибудовування індивідуальної траєкторії життєвого успіху в професійній і організаційній сферах у своїй основі передбачає **визначення всього спектра власних ресурсів для досягнення цілей і планів кар'єри**. Усвідомлення власних кар'єрних можливостей - значний крок до їх успішної реалізації.

Модифікація технології самоменеджменту включає чотири етапи:

- 1) визначення власного місцезнаходження в "кар'єрному ландшафті" за допомогою навідних запитань;
- 2) складання особистого балансу успіхів і невдач;
- 3) виявлення сильних і слабких сторін;
- 4) аналіз засобів, необхідних для реалізації кар'єрних цілей.

### **17.5. Система управління кар'єрою державного службовця**

Успішна кар'єра є одним із способів самовираження державного службовця, реалізації його потенціалу.

Управління кар'єрою державних службовців здійснюється на всіх рівнях влади відповідно до компетенцій.

Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України видає укази і розпорядження (у тому числі з кадрових питань). Президент України здійснює низку ключових кадрових призначень у сферах виконавчої та судової влади. Адміністрація Президента України координує роботу з добору, підготовки, підвищення кваліфікації та оцінювання керівних кадрів центральних і місцевих органів державної влади, які призначаються та звільняються Президентом України. Адміністрація має у своєму складі Головну службу, спрямовану на формування та забезпечення реалізації державної кадрової політики. До сфери відання Президента України як суб'єкта державної кадрової політики належить Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, які здійснюють підготовку державно-управлінських кадрів в освітній галузі "Державне управління".

Верховна Рада України як вищий законодавчий орган держави визначає основні засади державної кадрової політики, формує систему законодавства у цій галузі та відповідно до своїх конституційних повноважень бере участь у формуванні кадрового складу органів державної влади.

Кабінет Міністрів України керується Конституцією України і законами України, указами Президента України щодо державної кадрової політики, є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, інфор-

маційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення його діяльності, має у своїй структурі Департамент кадрового забезпечення.

Національне агентство України з питань державної служби бере участь у проведенні єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою, у тому числі з питань кадрового забезпечення.

Кадрові служби центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади здійснюють відбір, організаційно-методичний супровід кар'єри державних службовців відповідно до професійної компетентності, ділових та моральних якостей, забезпечують постійний професійний розвиток, навчання та мотивування працівників.

Г.Г.Зайцев та Г.В.Черкаська вважають, що оскільки управління - специфічний вид діяльності, то структуру діяльності з управління кар'єрою доцільно розглядати з точки зору людської психології. Вони пропонують психологічну структуру управлінської діяльності, яка являє собою таку послідовність:

Ціль → мотив → завдання → дії → контроль → результат → рефлексія.

Відповідно виділяють такі головні функції, які здійснює будь-який суб'єкт управління:

- планування - передбачає цілепокладання, прогнозування й постановку завдань;

- мотивація - суб'єкта й об'єкта управління як елементів внутрішнього і зовнішнього середовища;

- організація - в тому числі регулювання і координація, тобто безпосередні дії;

- контроль - порівняння бажаного з фактично отриманим результатом.

Рефлексія є якістю високоорганізованих систем і являє собою аналіз (самоаналіз) суб'єктом управління не результату, а своїх дій у ході досягнення цілі.

#### Першоджерело

Управління службовою кар'єрою - заходи, що вживаються кадровою службою організації щодо планування, організації, мотивації і контролю службового зростання працівника виходячи з цілей, потреб і можливостей його та організації. *Енциклопедія державного управління. - Т. 1. - С. 679.*

Важливим в управлінні кар'єрою державного службовця є вивчення динаміки кар'єри. Динаміка кар'єри показує, як розвивається професійна діяльність, як державний службовець просувається по службі: чи шляхом підвищення по посаді, чи за рахунок збагачення своєї ролі, щоб прийняти більше відповідальності або краще реалізувати свої знання і здібності.

Динаміка кар'єри передбачає розвиток кар'єри за такими етапами:

- розвиток на початку кар'єри, коли набуваються нові навички, швидко збільшується кількість знань, швидко зростає компетентність і виявляються схильності до певного виду діяльності;

- закріплення на професійному шляху, коли знання і навички, отримані на стадії розвитку, застосовуються, перевіряються, змінюються і об'єднуються з практичним досвідом, коли всі рівні компетентності пройдені і коли стремління оформлені або змінені;

- удосконалення, коли працівники закріпилися на своєму професійному шляху і йдуть по ньому відповідно до своєї мотивації, здібностей і можливостей.

На кожному із цих етапів люди розвиваються, проходять кар'єрний шлях різними способами. Це означає, що на стадії удосконалення вони або продовжують рости, або "виходять на плато" (все ще виконують корисну роботу), або застоюються і йдуть на спад.

Типи розвитку кар'єри зображені на рис. 17.2.

Кар'єра державного службовця відображає низку поетапних змін.

Просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирі-

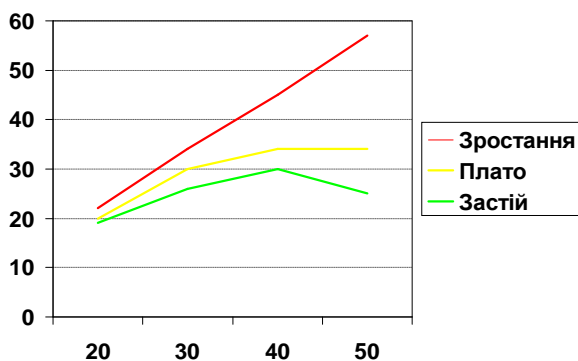


Рис. 17.2. Крива розвитку кар'єри

шення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Кар'єра державного службовця може розвиватися у вертикальному (просування по службі) або горизонтальному (набуття, удосконалення професійних якостей) напрямках. Від цього залежить планування кар'єри. Максимально повне використання професійного, ділового й особистісного потенціалу державних службовців сприяє підвищенню ефективності діяльності органу державної влади.

Кожний працівник повинен знати своє "поле успіху" (запозичений іноземний термін). Тобто працівник повинен мати уявлення про те, чого він може досягнути в результаті своєї роботи, результати його досягнень повинні бути для нього очевидними, а можливий кар'єрний шлях чітко спланований.

Мета кар'єри виявляється в причині, з якої працівник хотів би мати конкретну роботу, займати визначене місце в ієрархії посад.

Перелік найбільш можливих цілей кар'єри:

- мати посаду (або займатись певним видом діяльності), що відповідає самооцінці і тому дає моральне задоволення;
- отримати роботу або посаду, що збільшує професійні можливості і сприяє їх розвитку;
- мати роботу або посаду творчого характеру;
- мати професію відповідно до отриманої кваліфікації, або займати посаду, яка дає змогу досягнути певного ступеня незалежності;
- мати престижну роботу або посаду, значиму в очах оточуючих;
- досягнути становища в організаційній ієрархії, яке дає реальну владу над людьми;
- отримати або добре оплачувану посаду, або посаду, яка дає змогу одночасно отримувати великі додаткові доходи зі сторони;
- мати роботу або посаду, що дає можливість продовжувати активне навчання.

**Визначення**

**Цілепокладання в кар'єрі** - процес вибудовування успішної кар'єри. Він базується на чіткому формулюванні кар'єрних цілей та плануванні кроків щодо їх досягнення.

Загальні вимоги до формування цілей кар'єри можна представити таким чином.

• **Конкретність** - базова характеристика мети, що дає змогу ясно її бачити. Неконкретні цілі можуть траплятися з різних причин: небажання концентруватися на аналізі життєвих подій, ігнорування своїх потреб або незрозумілість власних бажань. Відсутність конкретики в постановці цілей - вирішальний негативний фактор, що гальмує будь-яке кар'єрне просування.

Важливо максимально детально уявити те, чого ви хочете досягнути в кар'єрі. Бути максимально конкретними: як виглядає бажаний результат, які відчуття викликає, як звучить? Чим багатша уява, тим більшою мірою буде задіяний і налаштований мозок на досягнення поставленої мети.

• **Вимірність**. Цю характеристику можна визначити як міру кар'єрного успіху, що проявиться у процесі досягнення поставлених цілей. Причому кар'єрний успіх може вимірюватися в точних кількісних показниках - рівень доходу, співвідношення витраченого часу, сил, інших ресурсів і віддачі у вигляді матеріальних благ. А також у вигляді додаткових умов - наприклад, у можливості заробляти гроші, займатись улюбленою справою, постійно підвищувати свій професійний рівень.

• **Досяжність**. Важливо скласти точне уявлення про бажаний результат: що саме буде, коли ви досягнете мети; що і хто вас буде оточувати.

• **Реалістичність**. Потрібно чітко усвідомлювати не тільки свої кар'єрні можливості, але й розуміти умови організації. Наприклад, працівник має унікальні, але дуже специфічні знання, які на ринку праці не мають попиту.

• **Заданість у часі**. Мета не може бути безстроковою, інакше вона ніколи не буде досягнута. Цілі можуть бути довго-, середньо- і короткострокові. Якщо мета ставиться на досить довгий період, її необхідно розбити на складові, що визначають міру успіху в кожний період професійної діяльності.

• **Мотивованість**. Кар'єрна мета має бути привабливою для людини: стимулювати її професійне і особистісне зростання, сприяти розкриттю творчого потенціалу. Важливо формулювати кар'єрні цілі в позитивних термінах. Вказувати лише те, до чого прагнете (наприклад ціль



"якби тільки мене не зачіпали" сформульована в негативному ключі; ту ж саму мету можна перевести в позитивне русло - "хочу досягти стабільності і спокійної роботи з високим рівнем особистої самостійності").

• **Наявність виклику (амбіційність).** Кар'єрна мета, спрямована на досягнення більшого результату, ніж пропонують наявні можливості. Наприклад, якщо раніше працівник заробляв одну суму, то тепер ціль - заробляти в 2-3 рази більше.

• **Відповідальність.** Визначати такі цілі, досягнення яких у принципі залежить від працівника.

Цілі кар'єри можуть змінюватися залежно від віку, у міру накопичення професійних, кваліфікаційних знань, особистісних вимірів.

#### **Довідка**

У результаті опитування державних службовців було з'ясовано, що до головних цілей кар'єри належать такі: 1) стабільна робота і впевненість у майбутньому; 2) матеріальна забезпеченість; 3) робота в гарному колективі.

Недостатньо лише поставити мету. Крім ієрархії цілей, повинні бути визначені шляхи і строки її реалізації.

#### **Визначення**

**Планування кар'єри** - система форм, методів і засобів організації планомірного і послідовного просування та переміщення співробітників з урахуванням їх інтересів, а також потреб організації.

Головна мета планування кар'єри - найбільш раціональне використання творчого потенціалу співробітників, створення умов для самореалізації їх як творчої особистості.

Планування кар'єри - процес, що має протиріччя. З одного боку, важливо забезпечити потребу співробітників у підвищенні професіоналізму, самоствердженні, свого соціального статусу. З другого - керівник зобов'язаний забезпечити вирішення поточних і перспективних завдань організації, розвиток її організаційних, управлінських і соціальних структур.

#### **Від теорії до практики**

Планування кар'єри співробітників організації передбачає такі дії:

- визначення потреб у співробітниках як у поточному році, так і на перспективу;
- прогнозування перспективної потреби в працівниках дефіцитних професій у зв'язку з впровадженням нової техніки і технологій;
- визначення джерел задоволення потреб у співробітниках, у тому числі за рахунок співробітників організації;
- розроблення плану професійного просування для кожного претендента;
- розробку плану підвищення кваліфікації працівників;
- розроблення умов переміщення працівників на наступні ступені кар'єри (вимоги до кандидатів, строки між переміщеннями, стаж роботи за спеціальністю, рівень загальної і професійної освіти, підвищення кваліфікації).

Отже, управління процесом планування кар'єри має гармонізувати цілі окремого співробітника і цілі організації в цілому.

#### **Довідка**

Планування й контроль кар'єри починаються з моменту найму працівників в організацію та триває аж до його звільнення. Формування трудової кар'єри здійснюється поетапно.

Науковий менеджмент виділяє такі її етапи протягом трудового життя людини.

**Підготовчий** (до 25 років) пов'язаний зі здобуттям середньої чи вищої освіти, професії. У цей період людина може змінити кілька видів діяльності в пошуках такої, яка б найкраще її задовольняла. Якщо така діяльність визначена, починається процес самоствердження працівника як особистості.

**Адаптаційний** (25-30 років) - це період освоєння здобутої професії, набуття досвіду, навиків. На цьому етапі формується кваліфікація, виникає необхідність незалежності. У цей період створюється сім'я, що мотивує працівника до збільшення свого доходу.

**Етап просування** (30-45 років). У цей період іде процес професійного становлення, просування по службі, зростає потреба в самоствердженні, досягненні більш високого статусу.

*Етап збереження* (45-60 років) характеризується діями закріплення досягнутих результатів, наступає найвищий рівень удосконалення кваліфікації, знань, умінь, досвіду, майстерності. Людина досягає вершин незалежності і самоствердження.

*Завершальний етап* (60-65) - пошук заміни, передача знань, умінь молоді, підготовка до виходу на пенсію. Це індивідуальний підхід.

**Довідка**

В Японії вважається нормою, коли керівниками вищого ешелону держави є люди віком до 80 років.

На різних етапах кар'єри людина задовольняє різні потреби, керується різними мотивами. Кар'єра може бути динамічною, пов'язаною із зміною робочих місць, і статичною, що здійснюється шляхом професійного зростання на одному місці або за однією професією.

Успіх кар'єри залежить від низки чинників:

- випадок, який дав людині шанс;
- реальний підхід до вибору;
- можливості, що створюються в сім'ї (освіта, зв'язки);
- добре знання своїх сильних і слабких сторін;
- чітке планування.

Визначення цілей, прагнення їх досягнути, готовність до відмови від багатьох благ для реалізації цілей - справа самого працівника, а не керівника. План кар'єри - це своєрідна маршрутна карта і графік, що веде до поставленої цілі.

Завдяки плануванню кар'єри в органі державної влади покращується стан управління персоналом і реалізується ряд переваг:

- відбувається узгодження особистих планів професійного зростання працівників із завданнями органу влади;
- забезпечується оптимальна організаційна структура;
- успішно вирішуються питання стабільності і передбачуваності поведінки працівників за рахунок створення внутрішнього ринку праці.

Головні етапи вибору кар'єри наведені у табл. 17.2.

*Таблиця 17.2*

**Шляхи вибору кар'єри (за Є.А.Могильовкіним)**

Крок 1	Визначення працівником кінцевої бажаної мети службового просування і послідовності робочих місць на шляху до неї
Крок 2	Визначення працівником поточних джерел інформації про можливі робочі місця
Крок 3	Аналіз робочих місць, їх порівняння між собою: типи, функції
Крок 4	Аналіз працівником власних можливостей, формулювання запитів (про заробітну плату, умови для кар'єри, підвищення кваліфікації)
Крок 5	Виявлення працівником відповідності власних запитів і запитів органу влади
Крок 6	Здійснення кар'єри, постійне спостереження за своїм просуванням з одного робочого місця на інше, варіювання кінцевої мети службового просування

**Довідка**

Кар'єра може розвиватись різними темпами. Для українських державних службовців характерний поступовий темп просування працівників, така ж сама практика існує в США. В Японії кар'єра починається тільки через десять років роботи в організації. Відомі також інші способи створення, розвитку і професійного просування персоналу. Це планування цільових полів, або "полів успіху". Адже багато організацій не притримуються вертикального мислення, по ієрархії. Від цього вони відходять за рахунок формування мережевої структури, тобто створення внутрішньої системи цільових полів. Кожне цільове поле являє собою мотиваційне "поле успіху", оскільки дає можливість делегувати повноваження від топ-менеджерів до лінійних керівників. Делегування може відбуватися за умови відсутності ієрархічних рівнів. При цьому обов'язковою умовою виступає визначення строків виконання конкретних проектів у міру відповідальності за результати. Завдяки подібній системі планування кар'єри у молодих і здібних працівників з'являється можливість "перестрибнути" через існуючі ієрархічні щаблі.

Вивчення динаміки кар'єри є необхідною умовою для розроблення політики управління кар'єрою і підготовкою планів спадковості керівництва. Аналіз динаміки кар'єри також може вказати шляхи до будь-яких дій, необхідних для того, щоб змінити напрям професійного шляху перспективних працівників, здійснивши певні дії по управлінню кар'єрою. Аналіз дає змогу з'ясувати аномалії, такі як просування на надто високу посаду, або виявити проблеми персоналу, який перебуває в застої.

Таким чином, управління кар'єрою державних службовців здійснюється на всіх рівнях державної влади відповідно до компетенцій.

Планування кар'єри має гармонізувати цілі окремого співробітника і мету органу влади в цілому.

Цілі кар'єри мають такі основні характеристики: конкретність, вимірність, досяжність, реалістичність, заданість у часі, мотивованість, наявність виклику (амбіційність), відповідальність, "екологічність".

Цілі кар'єри можуть змінюватися залежно від віку, у міру накопичення професійних, кваліфікаційних знань, особистісних вимірів.

Вивчення динаміки кар'єри є необхідною умовою для розроблення політики управління кар'єрою і підготовкою планів спадковості керівництва.

### ***Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 17***

1. Розкрийте сутність поняття "кар'єра".
2. Що таке кар'єризм?
3. Назвіть базисні детермінанти кар'єрного процесу.
4. Надайте типологію кар'єрних процесів.
5. Що відносять до механізмів кар'єрного процесу?
6. Розкрийте сутність і загальні принципи кар'єрної стратегії та тактики.
7. У чому полягають особливості кар'єри на державній службі?
8. Від чого залежить кар'єрний потенціал державних службовців?
9. Назвіть основний принцип вирішення питання щодо просування по службі.
10. Що включає "проходження державної служби"?
11. Що включає "просування по службі"? Назвіть його особливості.
12. Що таке управління кар'єрою?
13. Які основні дії передбачає планування кар'єри?
14. Назвіть складові професійного розвитку персоналу.
15. Окресліть роль професійного досвіду для професійно-кваліфікаційного розвитку персоналу.
16. На чому базується управління професійним розвитком державних службовців?
17. Назвіть головні цілі діяльності кадрової служби щодо управління професійним розвитком державних службовців.
18. Що є механізмом професійно-посадового розвитку персоналу органу державного управління?
19. Охарактеризуйте поняття самоуправління.
20. Які основні принципи самоуправління?

### ***Завдання для самостійної роботи до розділу 17***

1. На основі аналізу відомих Вам визначень понять "кар'єра" дайте своє аргументоване визначення цього поняття в широкому та вузькому розумінні.
2. Успішна кар'єра на державній службі: мрія чи реальність? Обміркуйте з урахуванням чинного законодавства України. Обґрунтуйте свою думку.
3. Які кар'єрні можливості для державного службовця відкриваються після набуття чинності Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI? Обґрунтуйте свою думку.
4. Обґрунтуйте необхідність поєднання професійно-кваліфікаційного та професійно-посадового розвитку персоналу в системі державної служби.
5. Визначте, які знання, вміння, навички потрібні для досягнення успішної кар'єри.

## Напрями магістерських робіт до розділу 17

1. Кар'єра: явище і процес.
2. Базисні детермінанти кар'єрного процесу.
3. Механізми кар'єрного процесу.
4. Кар'єрний потенціал державних службовців.
5. Особливості кар'єри на державній службі в Україні.
6. Управління кар'єрою державного службовця.
7. Кар'єрний самоменеджмент державного службовця.
8. Службова кар'єра: професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби.
9. Службова кар'єра: значення професійного досвіду і його зв'язок із професійно-посадовим розвитком на державній службі.
10. Самоуправління кар'єрою як визначальний чинник успішної кар'єри.

## Список використаних джерел до розділу 17

1. *Армстронг М.* Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг. - СПб. : Питер, 2008. - 832 с.
2. *Гамидуллаев Б. М.* Самоуправление: потенциал личности / Б. М. Гамидуллаев. - СПб., 2006. - 592 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
4. *Зайцев Г. Г.* Управление деловой карьерой : учеб. пособие для студ. высш учеб. заведений / Г. Г. Зайцев, Г. В. Черкасская. - М. : Издат. центр "Академия", 2007. - 256 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
6. Концепція сучасної державної кадрової політики України : наук. вид. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 56 с.
7. *Коротков Э. М.* Концепция менеджмента : учеб. пособие / Э. М. Коротков. - М. : Де Ка, 1996. - С. 43.
8. *Ливехуд Бернард.* Кризисы жизни - шансы жизни. Развитие человека между детством и старостью : пер. с нем. / Бернард Ливехуд. - Калуга : Духовное признание, 1994.
9. *Лукашевич Н. П.* Самоменеджмент: теория и практика : учебник / Н. П. Лукашевич. - К. : Ника-Центр, 2007. - 339 с.
10. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К. : Атіка, 2005. - 240 с.
11. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
12. Службова кар'єра : навч.-метод. матеріали / авт.-уклад. : І. Г. Сурай, О. Л. Приходько. - К. : НАДУ, 2009. - 52 с.
13. Служебная карьера / А. С. Гусева, В. А. Иглин, Б. В. Лытов и др. ; под общ. ред. Е. В. Охотского. - М. : Экономика, 1998. - 302 с.
14. *Сурай І.* Професіоналізм та професійно посадовий розвиток персоналу державної служби як складові державної кадрової політики [Електронний ресурс] / І. Сурай // Державне управління: теорія та практика. - 2007. - № 2. - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2>
15. *Сурай І. Г.* Актуальні питання проходження державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / І. Г. Сурай. - К. : Вид-во КМЦППК, 2011. - 56 с.
16. *Хміль Ф. І.* Управління персоналом : підручник / Ф. І. Хміль. - К. : Академвидав, 2006. - 488 с.

## РОЗДІЛ 18. УПРАВЛІНСЬКА КОМАНДА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Ключові слова:* управлінська команда, управлінська команда на державній службі, синергізм, принципи організації роботи державних службовців, побудова управлінської команди, типи організації спільної діяльності, лідерство, цільова ефективність, соціальна ефективність, умови забезпечення ефективності команд.

### Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Базаров Т. Ю. Управленческие команды и их формирование [Электронный ресурс] / Т. Ю. Базаров. - Режим доступа : <http://www.cpt21.ru/pub/teachers/17/2312031072203368.doc>
3. Борисовская Н. Эффективность командной работы [Электронный ресурс] / Н. Борисовская. - Режим доступа : <http://www.cpt21.ru>
4. Мальцев Е. Командный успех [Электронный ресурс] / Е. Мальцев. - Режим доступа : <http://www.business.if.ua/themes/business/news.asp?fol-der=1923>.
5. Управление персоналом : учебник для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ, 2002. - 560 с.
6. Управленческая команда: мода? мечта? инструмент бизнеса? [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.treningoff.ru/razdel/1>

### 18.1. Поняття, типи і потреба в діяльності команд

Усі існуючі сьогодні тлумачення терміна "команда" розподіляються на дві частини. Одна - це визначення слова "команда" через її зовнішні прояви, а друга - через її трактування, що позначають внутрішню суть цього об'єкта.

До перших можна віднести такі визначення.

<b>Визначення</b>	<b>Команда</b> в широкому розумінні - трудовий колектив із високим рівнем згуртованості, прихильності всіх працівників до загальних цілей, цінностей організації. <b>Команда</b> - група індивідів, які розподіляють між собою робочі операції і відповідальність за отримання конкретних результатів, що мають загальні цілі, взаємодоповнюючі взаємозалежності і розділяють відповідальність за досягнення кінцевих результатів.
-------------------	---

До другого типу визначень варто віднести такі.

<b>Визначення</b>	<b>Команда</b> - тип соціальної групи, для якої характерне відкрите обговорення проблем, хороша циркуляція інформації. Діяльність орієнтована на вирішення завдань, цілі змінюються у міру необхідності. Основна увага приділяється досягненню конкретних результатів: відповідні співробітники та ресурси об'єднуються заради максимально швидкого та якісного виконання завдання, терміни та етапи його вирішення постійно контролюються. Відносини між співробітниками будуються на принципах взаємозалежності. Лідерство ґрунтується на сприятливих контактах і співпраці. Керівництво діє як каталізатор групової взаємодії і співпраці. Ефективність діяльності групи визначається індивідуальною успішністю в поєднанні із можливістю об'єднати особисті цілі співробітників зі стратегічними цілями організації.
-------------------	--

Основні ознаки команди:

- загальні цілі;
- загальна відповідальність;
- особові неформальні взаємодії;
- взаємодоповнюючий (за професійними і психологічними характеристиками) склад групи;
- участь усіх членів команди у виробленні рішень;
- чітко виражений лідер;
- взаємний вплив;
- довірливі відносини.

Теоретики і практики менеджменту по-різному підходять до питання визначення типів команд. Як правило, класифікація команд проводиться в контексті розглянутих питань або пов'язується із результатами досліджень деякої вузької сфери діяльності.

Таблиця 18.1

**Приклади класифікації команд\***

№ з/п	Призначення команди	Зміст роботи	Вид команди	Форма і час існування
1	Реінжиніринг	Управління процесами глибоких перетворень (фактичне створення "нової" організації)	Команда проекту (КП)	Тимчасова
2	Розвиток продуктів і процесів	Управління розвитком нових продуктів і організаційним розвитком	Управлінська команда (УК)	Постійна
3	Антикризове управління	Виведення організації з кризової ситуації	КП	Тимчасова
4	Забезпечення виробничої діяльності	Управління і виконання виробничої діяльності	УК	Постійна
5	Вирішення проблем, сприяння і допомога	Оцінка і вирішення організаційних проблем	КП	Тимчасова
6	Бенчмаркінг	Маркетинг діяльності аналогічних підприємств і розробка стратегії на досягнення кращих результатів	УК	Постійна
7	Управління проектом впровадження	Проектування і введення в дію нового обладнання (технологій)	КП	Тимчасова
8	Група якості	Впровадження і здійснення загального управління якістю	УК	Постійна
9	Інновації	Проектування, розробка і реалізація нових ідей та ініціатив в організації	КП	Тимчасова
10	Аудит і контролінг	Оцінка ефективності організації і процесів	УК	Постійна
11	Розвиток нового бізнесу	Проектування, формування і розвиток нового ризикованого бізнесу	КП	Тимчасова
12	Управління поточною діяльністю	Прийняття і здійснення управлінських рішень високого рівня	УК	Постійна

Також різними авторами виділяються інтра- та крос-функціональні команди, команди для розв'язання актуальних проблем, автономні, проектні, оперативні, підприємницькі, виробничі команди, команди поліпшення якості, менеджерські команди, самостійні творчі групи і т.ін. Відповідно це веде до різної інтерпретації характеристик і особливостей робочих команд. При цьому іноді ідентичні команди мають різні назви, наприклад crossfunctional і task forc. Як основні критерії класифікації робочих команд пропонується використовувати такі:

- членство: які категорії співробітників організації входять до складу робочої команди;
- цілі та функції: які цілі і завдання ставляться перед робочою командою; які функції виконує команда;
- життєвий цикл: яка тривалість періоду часу існування робочої команди;
- управління: яким чином здійснюється керівництво робочою командою;
- взаємодія: які форми відносин використовуються в процесі функціонування робочої команди;
- методи: якими способами і засобами користуються команди для досягнення поставлених цілей.

Згідно з наведеними критеріями можна виділити десять типів команд.

*Інтрафункціональні команди:* інформація і функції розподілені між членами команди; структура і склад варіюються у процесі зміни сфери програми.

*Оперативні команди:* тимчасове об'єднання фахівців різного профілю для розв'язання актуальних проблем і вироблення рекомендацій; періодичні короточасні зустрічі (1-2 години на тиждень); практична діяльність не входить до компетенції команди.

\* Карякин А. М. Команда. Командная работа [Электронный ресурс] / А. М. Карякин. - Режим доступа : [http://www.cfin.ru/management/people/teamwork/04.shtml#1\\_1](http://www.cfin.ru/management/people/teamwork/04.shtml#1_1)

*Крос-функціональні команди:* фокусуються на вдосконаленні деякого процесу; зазвичай залучаються фахівці з різних підрозділів організації; часто такі команди трансформуються в самоврядні чи самонаправляючі.

*Підприємницькі команди:* спеціалізуються на спостереженні за процесом виробництва специфічного продукту або сегментом клієнтів, підтримці та вдосконаленні системи, орієнтованої на споживача.

*Виконавчі команди менеджерів:* створюються для вироблення стратегічних рішень і керівництва; лідером команди, як правило, є перша особа організації.

*Координаційні команди менеджерів:* створюються в умовах мережевої організації для вироблення стратегічних рішень і координації робочих команд нижнього рівня.

*Самокеровані команди:* мають великі права, повноваження та відповідальність з питань, не пов'язаних із функціями постановки цілей і планування; зовнішні контакти забезпечуються менеджерами або іншими підрозділами.

*Самонаправляючі команди у виробництві та сервісі:* забезпечують виробничий процес або сервісні функції.

*Самонаправляючі команди в інтелектуальній сфері:* команди, пов'язані з розробкою нових виробів, процесів, технологій.

*Віртуальні команди:* інтелектуальні команди, які контактують за допомогою комп'ютерних мереж.

Щоб сформувати і підтримувати середовище, яке спонукає працівників до якісної праці, необхідно враховувати безліч соціальних факторів - здібності працівників, їх схильності, потреби, очікування, міжособистісні взаємини, культуру праці, соціально-психологічний клімат, який склався в організації, систему обміну інформацією, забезпеченість кадрами.

Відомий американський фахівець Гай виділяє як першорядні для створення продуктивної робочої обстановки такі чотири методи.

1. Формування робочих команд, у яких сповна виявляються сильні сторони працівників і компенсуються слабкі.
2. Створення відкритих комунікаційних каналів, які допомагають вільному потоку інформації всередині організації.
3. Гнучкість у передбачуваних обмеженнях, що відкриває дорогу інноваціям.
4. Підвищення якості трудового життя й узгодження інтересів організації з інтересами її працівників.

Щоб домогтися формування продуктивного робочого середовища, управлінський персонал має знати основні особливості групової динаміки. Адже в реальному житті різні індивіди включаються в суспільні процеси - виробничі, комерційні, фінансові, соціокультурні, політичні, як правило, не поодиночці, не у відриві один від одного, а через стійкі соціальні групи, які динамічно розвиваються.

На першому етапі становлення соціальної організації, яка орієнтується на досягнення цілком визначеної мети - економічної, політичної чи іншої, вирішальне значення має формування робочої команди. Так діють, наприклад, у період підготовки виборів депутатів до парламенту, президента країни чи під час створення політичної партії, нового науково-дослідного інституту, навчального закладу чи підприємства. Зміст створення робочої команди полягає в тому, щоб зібрати разом людей, які мають спільні чи схожі погляди і позиції, налагодити їх особисті взаємини і взаємодії, щоб вони могли узгоджено діяти і рухатися до єдиної мети. Щоб створити ефективну робочу команду, потрібно розставити сильних і слабких працівників так, щоб недоліки одних у конкретній справі компенсувалися перевагою інших, тоді як у чомусь іншому перші, навпаки, можуть виявитися сильнішими, а інші - слабшими. Якщо керівник зуміє так підібрати кадровий склад організації, установи або її підрозділів, щоб урахувалися переваги й недоліки кожного працівника, то це дасть можливість усім працівникам трудитися в повну силу, виконуючи те, у чому вони сильніші, а слабкі сторони їх роботи компенсуються здібностями й уміннями інших.

Отже, перше завдання в створенні продуктивного робочого середовища - формування працездатної, ефективно діючої команди. Для того щоб люди відчували себе єдиною командою і діяли спільно, вони мають виступати як згуртована група. Саме згуртованість породжує ком-

фортність соціального самопочуття учасників групи і підвищує ефективність їх діяльності. Тому наступним завданням, яке виникає перед управлінським персоналом у процесі створення продуктивного робочого середовища, є забезпечення згуртованості діючих в організації соціальних груп. Справа в тому, що згуртованість не дається виробничому, науковому, військовому, навчальному чи будь-якому іншому колективу разом з його виникненням, а формується, усталюється, розвивається під час розгортання спільної діяльності, заради якої і поєднуються різні індивіди в одну групу. У процесі становлення згуртованості досягається спільність цілей, інтересів, оцінок, дій, норм і т.ін. Але така спільність припускає вироблення деякої загальної мети, загального інтересу, а це, у свою чергу, вимагає від усіх членів групи сумлінного або примусового поєднання своїх інтересів із загальним інтересом усієї групи. Важливу роль тут відіграє колективна свідомість, колективна думка, яка впливає на об'єднання інтересів, переваг, очікувань кожного працівника з інтересами і перевагами всієї групи. Сумісність як соціально-психологічний феномен - умова виникнення міжособистісних симпатій - виступає передумовою згуртованості колективу, що виявляється в узгодженості дій його членів у процесі спільної діяльності.

Робимо висновок, що третім завданням управління в процесі формування продуктивного робочого середовища стає досягнення згуртованості працюючих разом людей. Саме згуртованість створює ефект не простого додавання, а примноження сил спільно працюючих членів групи, підсилює їх прагнення в усьому допомагати один одному і досягати такого ефекту в роботі, якого неможливо досягти, діючи поодиноці.

Сумісність і згуртованість у більшості випадків (хоч і не завжди) сприяють формуванню спрацьованості, досягнення якої складає четверте завдання управління у становленні продуктивного робочого середовища. Спрацьованість - це ефект взаємодії індивідів, що дає можливість підсилити їх особистісні потенціали (виробничі, дослідницькі, спортивні та ін.) і поєднувати їх особистісні зусилля з метою досягнення максимального результату (успіху) у спільній діяльності.

Одним із найважливіших проявів спрацьованості є те, чого неможна купити ні за які гроші, - прагнення людей працювати на повну силу. Бажання працювати якнайкраще породжується якістю взаємин між працівниками і керівником. Тому найважливішим, п'ятим завданням у процесі формування продуктивного робочого середовища є створення таких стосунків між керівниками і підлеглими, що ґрунтувалися б на взаємній повазі, довірі, спільній зацікавленості в успіху загальної справи. Найважливіше тут: особиста ініціатива керівників, готовність усіх працівників зрозуміти їх і піти назустріч, сприятлива соціально-психологічна атмосфера спільної діяльності, що вимагає усвідомленої уваги і взаємної зацікавленості у високих кількісних і якісних показниках роботи.

У процесі формування сприятливого і продуктивного робочого середовища необхідно пам'ятати, що поділ організації на різні підрозділи і відділи здатний створювати бар'єри між людьми. Різні відділи, різні професії, різні функції зумовлюють певну вузькість і обмеженість інтересів, що не завжди й не дуже легко піддаються узгодженню й об'єднанню. Тому одним із завдань управління щодо створення продуктивного робочого середовища стає досягнення взаєморозуміння й ефективної взаємодії між відділами. Постійні і конструктивні зв'язки між різними робочими командами в одній організації дають змогу переборювати протиставлення понять "ми" і "вони", а люди переконуються, що успішна робота кожної групи залежить від її взаємодії з іншими. До ефективних об'єднувачих чинників належать регулярні наради керівників груп, взаємозалежні виробничі процеси, організовані так, щоб успіх однієї команди значною мірою залежав від роботи інших, спільна розробка планів, створення спільних дослідницьких груп за певними проблемами, що викликають інтерес у різних відділів, запрошення представників різних відділів на наради, де розробляються і приймаються рішення, які торкаються інтересів усіх співробітників організації.

Суттєвою рисою сучасної організації виступають партнерські відносини на рівні взаємодії інтересів двох сторін - керівників і підлеглих: організація має збагачувати тих, хто з нею зв'язаний, працюючи в ній - отримувати задоволення від своєї справи.

У цьому принципова відмінність сучасної організації від традиційної, яка є продуктом індустріального типу господарювання. Вона являє собою відокремлену соціальну групу, що пов'язана вузькоекономічними інтересами й цілями своєї діяльності, які спрямовують поведінку на робочому місці і визначають відносини з оточуючим середовищем.



Сучасні організації базуються на новій корпоративній філософії - цінностях "загальної долі". Вона орієнтується на те, що інтереси працівників і суспільства так само важливі, як і інтереси керівників. Співробітництво, партнерство, система довіри стають не менш важливими, ніж система господарського управління: люди в сучасних організаціях не є ні залежними, ні незалежними - вони взаємопов'язані. У таких умовах відбувається трансформація принципів життєдіяльності організації, способів виробництва, переважно в бік соціалізованості: інтеграція працівників у життя організації, мобілізація творчості, самодіяльності, неекономічні мотиви й стимули як обов'язкові умови ефективних управлінських і трудових процесів.

Усе це досягається на основі політики співучасті, яка створює атмосферу:

- турботи про соціальні потреби працівників і можливості реалізації ними життєвих намірів;

- залучення до процесів планування і прийняття управлінських рішень: а) участь у власності та прибутках; б) колективні договори і спільні рішення; в) комісії на підприємствах і спільні консультації. Для того щоб у підлеглих виникло бажання брати активну участь у процесах прийняття і реалізації управлінських рішень, вони мають бути впевнені, що їх становище й роль в організації не будуть змінені внаслідок артикуляції своїх інтересів.

Нова корпоративна філософія "загальної долі" заснована на морально-етичних цінностях солідарності, самоконтролю й культурі якості. Вона породжує новий стиль управління. При цьому акцент переноситься із виробничих процесів на мотивації, стимули й комунікації працівників: успіху досягають ті організації, філософія яких очевидна як їх персоналу, так і суспільству.

Філософія "загальної долі" стає життєвою, коли вона пронизує організацію згори донизу і розділяється персоналом на всіх рівнях. Тоді вона має переваги в ефективності, якості й конкурентоспроможності, оскільки працівники тієї організації, де прийнята корпоративна філософія:

- 1) розуміють проблеми організації;
- 2) відчують себе належними до неї;
- 3) впевнені, що їх особисті інтереси нерозривно пов'язані з успіхом організації та інших осіб;
- 4) готові взяти більшу відповідальність;
- 5) швидко відгукуються на можливості, що з'являються.

Керівники повинні сповідувати золоте правило: "Стався до інших так, як би ти хотів, щоб інші ставилися до тебе". Вони мають уміти зібрати команду і працювати з кожним її членом, будувати міжособистісні стосунки й організувати зусилля працівників.

Управління на основі цілей (а не страху й традицій) проявляє відносну довіру до підлеглих, помірну взаємодію з ними, обмежене включення в прийняття рішень. Для "цільової організації" характерна також структура, основу якої складають тимчасові робочі групи, що створюються для вирішення одного завдання чи проекту. Після завершення вони розпускаються й створюються знову для виконання наступного завдання. Робочі групи можуть функціонувати всередині організації як мобільні тимчасові групи для вирішення специфічних завдань, які не може вирішити організація в цілому.

Разом з тим робота за цілями має низку суттєвих недоліків: вона пов'язана з "цільовою організацією" (адміністративною), де постановка цілей - це справа адміністрації, в центрі уваги якої перебуває виконання завдання. Постановка нереальних цілей може викликати надмірний ентузіазм і атмосферу нереального сприйняття дійсності, що призводить до невдач. Підлеглі опиняються пов'язаними з бюрократичною системою, в якій не забезпечується двосторонній зв'язок. Якщо вони не показують бажання з усією енергією досягати цілей, тоді управління на проблемно-цільовій основі втрачає сенс.

Важливе значення для формування ефективних команд має управлінська культура організації. Модель, запропонована Г.Бенвеністе, описує різні типи культур, використовує критерії зарегламентованості дій згори і сили горизонтальних взаємозв'язків.

Відповідно до цих критеріїв існує чотири основних типи управлінської культури.

**Апатична.** Зв'язки в групі слабкі, існує багато наказів, через що культура групи має тенденцію до апатії або фаталізму.

**Змагальна, індивідуалістична.** Зв'язки в групі слабкі, наказів мало, тому в групі панує конкуренція. Стимули і механізми ринку відіграють у такій ситуації більш важливу роль.

**Егалітарна.** Зв'язки в групі стали, значно менше наказів, усі члени групи довіряють один одному, мають спільні цілі. Планування в такій організації набуває комунікативного характеру, досягнення взаєморозуміння більш суттєве, ніж в інших типах культур.

**Ієрархічна, колективістська.** Зв'язки в групі міцні, існує багато наказів про правила поведінки, що породжує міцну організацію з чіткою структурою та певними лініями комунікацій і команд. Така культура превалює в митних органах.

Підсумовуючи, доходимо висновку, що ключ до успіху - це людська індивідуальність, а управління має бути сфокусоване на мотивації і стимулюванні працівників, залученні їх в управлінський процес і делегуванні їм повноважень.

У державній системі нині переважає авторитарний стиль управління, зорієнтований на пріоритет наказів, розпоряджень, інструкцій і жорстких прийомів дії на працівників.

Управлінську культуру державних органів також характеризує чітке розподілення функцій, централізація влади, дегуманізація, контрольний та фіскальний апарат, невисокий рівень довіри між працівниками й керівництвом, відсутність у працівників готовності брати на себе відповідальність, проявляти ініціативу, дотримуючись пасивної, очікуваної позиції.

Слід мати на увазі, що завдання керівника полягає не стільки у виявленні і вирішенні завдань, що виникають перед організацією, скільки в створенні сприятливого соціально-психологічного середовища, у якому люди самі можуть виявляти і розв'язувати свої проблеми. Для цього керівник повинен мати чітке уявлення про те, куди він веде організацію, і добре знати людський потенціал, який має організація, щоб успішно довести її до поставленої мети.

Таким чином, для ефективної діяльності команд необхідні цілеспрямовані тривалі дії на всіх рівнях управління: впровадження технологічних нововведень, застосування гнучкої, діючої системи заохочень за сумлінну високоякісну працю, удосконалювання організаційної структури, забезпечення доброзичливої комунікації серед працівників команд і в організації в цілому, добре знання людей, їх соціально-психологічних особливостей, потреб, інтересів і турбот, а найголовніше - вміння все це охопити єдиною і гнучкою системою управління, що ефективно діє на всіх рівнях організації. Саме таким шляхом створюється продуктивне робоче середовище, сприятливе для успішної спільної діяльності різних людей, об'єднаних в організації для досягнення єдиної мети.

## **18.2. Технологія формування управлінської команди на державній службі**

Управлінська команда в системі державної служби є унікальною формою службово-посадової діяльності та новим стилем організації управління для вітчизняних органів державної виконавчої влади. Однак зазначені конструктивні форма діяльності і стиль управління персоналом ними фактично не використовуються, що засвідчує відсутність повноцінних управлінських команд на ієрархічних рівнях державно-управлінської структури: від центрального до районного.

Оскільки система державної служби не лише функціонує в умовах ринку, а є його активним учасником, то формування і діяльність управлінських команд державних службовців теж є чинником її успішності. Управлінська команда сприяє розвитку ділових здібностей безпосередньо у процесі роботи, розширює обсяги практичних управлінських знань, допомагає освоєнню навичок групової роботи як передумови створення злагодженої команди, у якій співробітники доповнюють один одного, виконуючи при цьому персональні службово-посадові обов'язки. Важливо, що під час діяльності команда державних службовців не лише вчиться спільно розробляти рішення і діяти, а починає краще усвідомлювати необхідність самоорганізації і відповідно до цього кожен її член будує власну поведінку.

Організація діяльності у складі команди допомагає владнати недоліки в кадровій роботі, пов'язані з професійною та соціально-психологічною адаптацією молодих службовців, "вросанням" керівників у щойно зайняті посади і дає змогу більш ефективно використовувати власні здібності в державній структурі. Тобто використання управлінської команди в системі державної служби є передумовою досягнення синергізму як важливої складової ефективного управління. Синергетичний ефект виявляється в покращанні якості державних послуг, зниженні витрат, пов'язаних з організацією управління, зменшенні потреб у розширенні структур органів виконавчої влади. Підходи, що ґрунтуються на діяльності в складі команди, дають можливість зорієн-

тувати державних службовців на пошук і досягнення не лише управлінського синергізму, що оптимізує результати роботи державних органів за рахунок кращого використання кадрів, підвищення рівня управління без структурних змін, але й інші види синергетичних ефектів. У контексті державного управління це:

- синергізм надання державних послуг, що забезпечується єдиним центром управління наданням державних послуг, іміджем органів виконавчої влади;
- оперативний синергізм, що забезпечується в результаті ефективного використання адміністративного ресурсу, в тому числі спільного проведення навчання;
- інвестиційний синергізм, що забезпечується за рахунок спільного використання управлінського потенціалу, спільної інформаційно-технічної бази і соціальних технологій.

#### **Визначення**

**Унікальність організації діяльності державних службовців у формі команди** полягає в можливості підвищувати ефективність результатів їх діяльності без залучення додаткових фінансових та людських ресурсів. Новизна прийомів і методів командної роботи державних службовців виявляється в "суб'єкт-суб'єктному" характері взаємодії між керівником і підлеглими, можливості встановлення і підтримання рівноправних, партнерських зв'язків під час виконання службово-посадових обов'язків.

Потенціал командної діяльності проявляється в успішному функціонуванні державної служби через розширення інноваційних здібностей її елементів шляхом створення "поля ідей", творчої атмосфери, перетворенні групи управлінців в колектив односторонців, які беруть на себе відповідальність за реалізацію державної політики разом із керівництвом. Фактично командний підхід є першим кроком до запровадження інноваційного менеджменту в систему державної служби. З огляду на викладене управлінську команду в системі державної служби необхідно розглядати як один із потенційних ресурсів прориву органів державної виконавчої влади на якісно інший рівень організаційного розвитку. Однак зауважимо, що він дає повноцінний ефект лише тоді, коли застосовується, так би мовити, "в необхідному місці в необхідний час".

Організовуючи діяльність команди управлінців в органах державної виконавчої влади, слід мати на увазі, що це лише один зі способів зниження управлінського ризику в умовах соціальної та політичної невизначеності. Адже управлінська команда державних службовців у системі державної служби достатньою мірою володіє інформацією про соціально-економічні та політичні процеси, що дає змогу зняти з керівника-лідера необхідність обробляти велику кількість зайвої інформації і слугує йому резервом додаткового часу для розв'язання стратегічних проблем. Таким чином, командний стиль роботи сприяє максимальному зняттю невизначеності державного управління, оскільки надає ефективну інформаційно-аналітичну й експертно-методологічну підтримку щодо прийняття оптимального управлінського рішення.

#### **Фактори розвитку та формування управлінської команди**

Існують конкретні фактори розвитку й підтримки управлінської команди, в яких провідна роль її формування відводиться менеджерам та феномену лідерства. Від менеджерів залежать поведінка та загальна філософія, що привносяться у відносини між керівництвом і підлеглими. Ефективність внеску в процес будівництва команди пов'язаний з їх впливом на членів групи. Впливовість менеджерів підсилюють такі фактори, як знання групових завдань, право давати вказівки відносно роботи, приписування їм підлеглими кращих рис, усвідомлення підлеглими особистих мотивів менеджера до роботи й сприйнятливості процесу їх відбору. Словом, менеджеру відводиться роль лідера, яку він повинен адекватно виконувати. Для розвитку лідерських якостей пропонуються різноманітні тренінги та кейс-стаді, наприклад "техніка лідерства", "вікно для лідера" тощо.

В Україні окремі аналітики підкреслюють необхідність формування команди з людей, об'єднаних однією метою і спільністю інтересів, використовуючи важелі для їх "особистої відданості" і навіть "матеріального заохочення в межах можливостей". Крім того, зазначається, що управлінська команда в системі державної служби має об'єднуватися "корпоративними, політичними та іншими зв'язками". Тобто вважається, що група особисто відданих і матеріально заохочених службовців, що об'єднується корпоративними й політичними зв'язками, може функціонувати як управлінська команда. Це свідчить про спотворене розуміння призначення, суті і змісту управлінської команди в системі державної служби. На наш погляд, управлінська команда, діяльність якої ґрунтується на принципах "особистої відданості", "матеріального заохочен-

ня" і "корпоративних зв'язках", швидше нагадуватиме кланово-мафіозну структуру і діятиме для власних інтересів, а не команду державних службовців, яка реалізовуватиме державну політику в інтересах народу. Тому управлінські команди державних службовців доцільно створювати лише в тих структурах та ієрархічних рівнях органів державної виконавчої влади і тоді, де й коли вони можуть дати необхідний управлінський ефект, забезпечити перехід державної служби на новий рівень організаційного розвитку.

#### **Першоджерело**

За визначенням Т.Ю.Базарова, будь-яка команда утворюється для виконання певного завдання, а тому одним з головних є характеристика типу спільної діяльності, що визначає структуру, складність і нестандартність вирішуваного завдання. Автор приводить чотири типи організації спільної діяльності: спільно-індивідуальний, спільно-послідовний, спільно-взаємодіючий, спільно-творчий. Тип завдання як тип спільної діяльності визначає формальну структуру команди із її затвердженням керівництвом, рольовий склад, перелік знань, умінь і навичок, якими повинні володіти учасники команди, терміни виконання завдання, ступінь контролю його виконання з боку керівництва.

Управлінська команда державних службовців формується для виконання переважно організаційно-розпорядчих функцій, втілення соціально-економічних програм, здійснення державної політики тощо. Реалізація цих завдань потребує використання командою управлінців різних типів організації спільної діяльності: спільноіндивідуальний тип застосовується під час спільної підготовки й індивідуального прийняття управлінських рішень; спільнопослідовний тип реалізується шляхом перерозподілу і делегування повноважень між учасниками управлінської команди; спільновзаємодіючий і спільнотворчий типи запроваджуються на етапі втілення державно-управлінських рішень (урядової політики). Більше того, в органах виконавчої влади тип завдання як тип спільної діяльності не визначає формальну структуру управлінської команди. Остання утворюється виходячи із завдань і функцій держави, функціональних обов'язків певних структурних підрозділів органів державної влади (управління, відділів, секторів, секретаріатів, лабораторій тощо), а також обов'язків конкретних працівників у межах загальних завдань і повноважень певного структурного підрозділу. Перелік знань, умінь і навичок, якими повинні володіти державні службовці - учасники команди, визначаються чітко встановленими і відносно стабільними обов'язками й посадовими вимогами, терміни виконання завдання, ступінь і види контролю встановлюються нормативно-правовими документами.

Наступний чинник утворення команди пов'язаний із характеристикою зовнішнього організаційного середовища, з яким вона взаємодіє. Однак у командному менеджменті зазвичай говорять не про середовище, а про зовнішній та внутрішній організаційно-культурний контекст функціонування команди. Зовнішній контекст охоплює організаційний клімат, компетентність керівних органів "материнської організації" в управлінні командною діяльністю, складність та структурованість зовнішнього світу, наявність та якість систем контролю. Крім того, Т.Ю.Базаров, посилаючись на Д.Олдхема, підкреслює необхідність урахування таких аспектів, як необхідність дотримання офіційності під час виконання роботи, рівень виконавської дисципліни та ініціативності від підлеглих, значення, що надається дотриманню розпорядку дня, одягу, індивідуальним особливостям, наявність існування правил і принципів ведення роботи або підкреслення важливості лише результатів, ґрунтовність і терміни планування роботи.

Культурний контекст у середині команди характеризується такими рисами, як сприйняття й дотримання всіма учасниками командних норм і цінностей, способи розподілу влади, згуртованість членів команди, найбільш притаманні способи організації та здійснення командної взаємодії (командних процесів - координації, комунікації, урегулювання конфліктів і прийняття рішень, налагодження зовнішніх зв'язків), розподіл ролей. Узагальнюючи, Т.Ю.Базаров вказує, що процес утворення команди є процесом утворення її внутрішнього культурного контексту або командної субкультури.

Управлінська команда в системі державної служби, на відміну від управлінської команди компанії, діє не лише у власному організаційно-культурному контексті, а спрямовує управлінський вплив на зовнішнє соціально-економічне середовище. Це стосується переважно горизонтальних управлінських команд державних службовців різних ієрархічних рівнів системи органів державної виконавчої влади. Але, незалежно від рівнів державного управління, слід

пам'ятати два принципово важливі правила забезпечення ефективного командного стилю роботи.

1. Мінімальний оптимальний розмір управлінської команди державних службовців. Дотримання цього правила запобігає руйнації командної взаємодії, оскільки допомагає уникнути "зайвих людей" у команді.

2. Точне позиціонування членів управлінської команди шляхом визначення кожному державному службовцю свого конкретного місця і ролі в командній діяльності.

Необхідність формування управлінської команди мінімізується за умови успішного виконання керівником службово-посадових обов'язків, що проявляється в контролі управлінської ситуації, своєчасному прийнятті та виконанні державно-управлінських рішень, повноцінній участі підлеглих в управлінських процесах. Потреба в командній підтримці виникає в разі збільшення й розширення інформаційних потоків, зростанні кількості нерозв'язаних проблем громадян, зниженні активності підпорядкованих структур та відсутності ініціативності з боку керівників, які їх очолюють, виникненні потреби в директивних вказівках та розпорядженнях. Зазначені недоліки почасти викликані низьким рівнем професіоналізму та некомпетентністю керівника, але, на нашу думку, вони з'являються переважно в результаті швидкої зміни соціально-економічної ситуації у країні і, як наслідок, зміни урядової політики, появою нових тенденцій у світовій політиці, зміною векторів міжнародної політичної кон'юнктури й міжнародних відносин. За цих умов керівнику одноосібно неможливо охопити увесь спектр питань, що потребують вирішення, складно визначити тенденції зародження майбутніх критичних управлінських, політичних та соціально-економічних ситуацій і на основі аналізу знайти адекватне рішення. Тому управлінська команда державних службовців розглядається як один із засобів, що дає можливість оптимально перерозподіляти інформаційне навантаження, забезпечує колегіальність пошуку механізмів розв'язання проблеми, сприяючи таким чином формуванню почуття співвідповідальності за правильність вибору.

Для побудови ефективної управлінської команди у системі державної служби доцільно розглянути теоретичні нароби у сфері формування команди в закордонних бізнес-структурах.

Англійський менеджер-консультант М.Армстронг, описуючи методи побудови команди, пропонує розвивати лідерські якості і наголошує на особливій важливості для керівника-лідера демонстрації команді знання напрямів її руху, розуміння шляхів досягнення мети, усвідомлення очікуваних досягнень від кожного члена команди, осмисленість власних дій. В окремих джерелах етапи добору управлінської команди охоплюють і систематизацію вимог до посади та пошук найбільш підходящої кандидатури на робоче місце. Процес побудови команди, на погляд В.Дайєра передбачає збирання даних, діагностування (ситуації), планування дій і їх виконання.

Побудова команди є технікою змін, що залучає всю групу (відділ, підрозділ) до розв'язання проблеми, з якою стикаються її члени. На рис. 18.1 представлені стадії побудови команди. Першою є визначення проблеми. Потім уся група бере участь у діагностуванні проблеми. Головним у визначенні проблеми є з'ясування причин її виникнення. Після усвідомлення проблеми і її причин, обговорюються альтернативні рішення та їх позитивні й негативні наслідки. Потім рішення відбираються та впроваджуються. Важливою потенційною винагородою від побудови команди як підходу до організаційних змін є рішення, а також знайомство членів групи один з одним у процесі групової взаємодії під час розв'язання проблеми. Ці результати підвищують обов'язковість у прийнятті рішень та їх впровадженні.

Для побудови ефективної команди менеджерам доцільно визначити і розглянути численні бар'єри, перш ніж прийняти певну стратегію змін. Існує чотири умови успішного формування команди.

1. Група повинна мати природні причини (наявність завдань) для існування.
2. Учасники групи повинні бути взаємозалежними від досвіду й здібностей один одного під час виконання завдань.
3. Учасники групи повинні мати однаковий статус.
4. Групова комунікація повинна бути відкритою і правдивою.

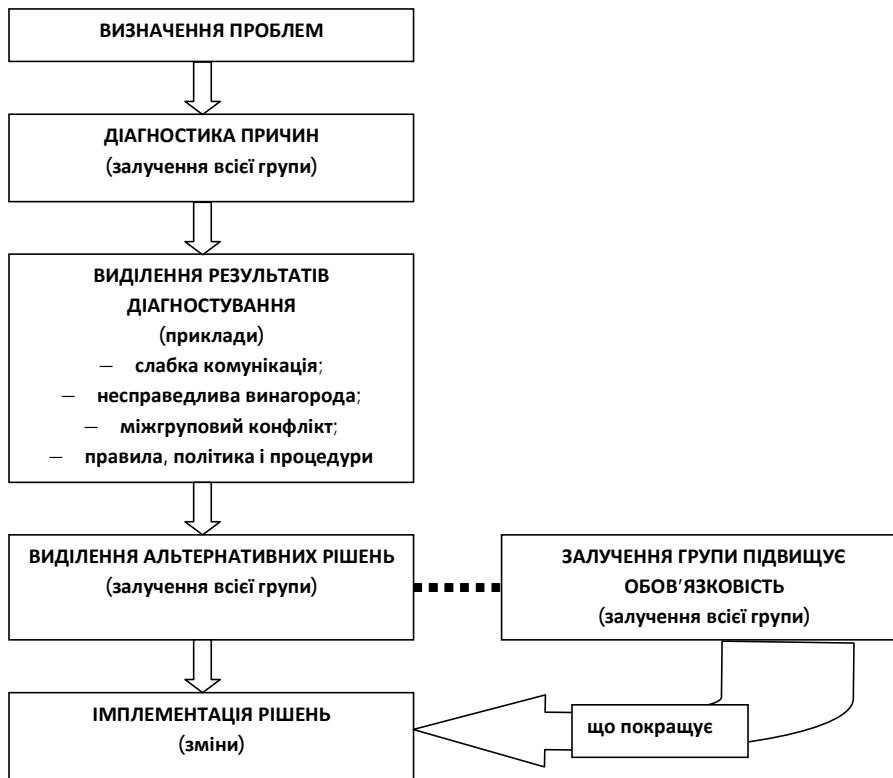


Рис. 18.1. Алгоритм побудови команди

Типова діяльність з побудови команди спрямована на чотири головні незалежні сфери (Wendell L.French, Cecil H.Bell): діагностування, виконання завдань, командні взаємовідносини, командні та організаційні процеси (рис. 18.2).

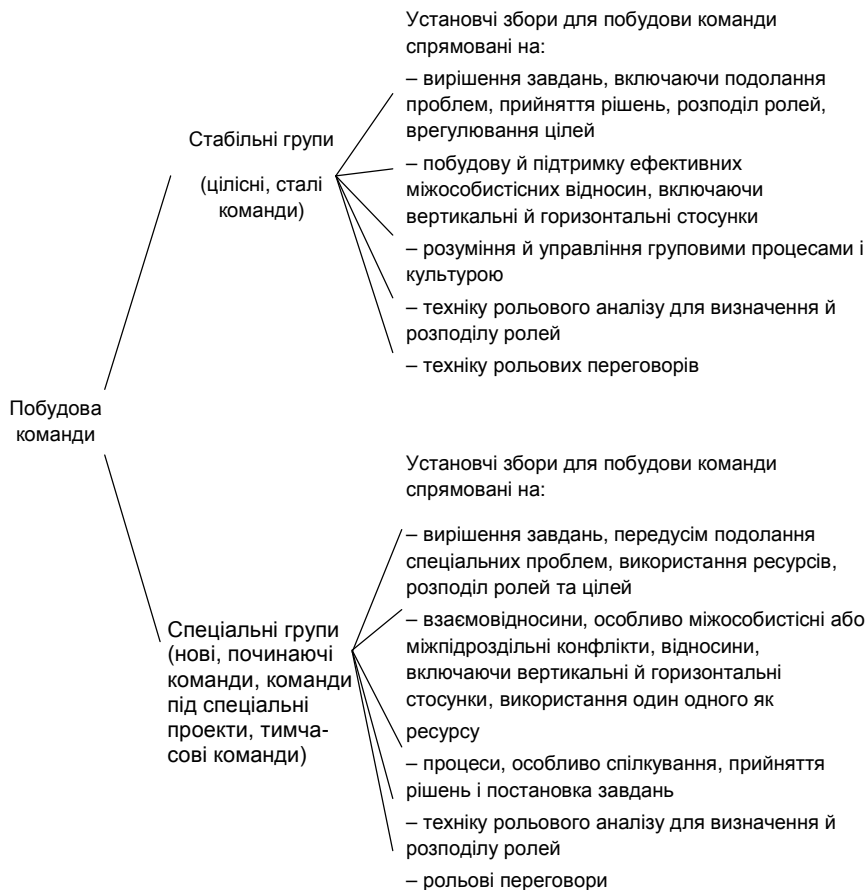


Рис. 18.2. Варіативність діяльності з побудови команди

Головною метою установчих зборів побудови стабільної команди, зазначають В.Френч та С.Белл, є підвищення командної ефективності шляхом покращання управління виконанням завдань, взаємовідносин та групових процесів. Це є своєрідним внутрішнім поглядом команди на власну діяльність, поведінку і культуру, що дає змогу уникнути дисфункціональної поведінки та посилити функціональну. Група, критично розглядаючи свою роботу, аналізує шляхи її виконання і намагається розвивати стратегії удосконалення окремих робочих етапів.

Цікавим є досвід побудови команди в західних квазіурядових агенціях. Програма формування управлінської команди найвищого рівня може включати такі етапи:

- підбір експерта, найбільш підходящого для команди, організації та їх проблем;
- нарада з роз'яснення шляхів розв'язання проблеми формування команди, визначення механізмів управління, оприлюднення очікувань консультанта й команди;
- конфіденційне опитування учасників команди для з'ясування сильних і слабких сторін команди й організації;
- огляд консультантом і керівником організації результатів інтерв'ю та опис виявлених проблем;
- проведення наради з встановленням керівником конструктивної, оптимістичної атмосфери;
- презентація консультантом сильних сторін та проблемного поля і визначення спільно з командою пріоритетних проблем залежно від їх важливості й терміновості;
- опрацювання трьох найважливіших проблем і визначення шляхів та етапів їх подолання.

Протягом кількох тижнів реалізуються заходи, спрямовані на вирішення окреслених актуальних питань, після чого знову збирається нарада. Під час обговорення здійснюється моніторинг позитивних зрушень, виявлення та розв'язання нових проблем. Потребу в допомозі консультанта управлінська команда вирішує самостійно.

Російські дослідники Т.Ю.Базаров та Б.Л.Єр'омін розглядають утворення команди як її розвиток із формальної, затвердженої керівництвом, управлінської структури в робочу групу із субкультурою "команда". Вони поділяють процес формування команди на чотири етапи.

1. Адаптація, що передбачає взаємне інформування й аналіз завдань. Цей етап характеризується пошуком учасниками групи оптимального способу вирішення завдань, утворенням діад, оцінюванням один одного з метою вибору взаємсприйнятливої взаємодії і поведінки.

2. Групування та кооперація, що проявляються у створенні груп за симпатіями та інтересами. Разом з цим відбувається протистояння і зміна ставлення підгруп до загальногрупових цінностей, мотивації, усвідомлення необхідності міжгрупової взаємодії, налагодження нових комунікативних схем, формування загальногрупових норм, правил і "Ми-відчуття".

3. Нормування діяльності, що полягає в розробці принципів взаємодії і нормування комунікативних та діяльнісних аспектів майбутньої команди. Ця стадія характеризується відсутністю міжгрупової активності. Внаслідок надмірного уособлення групи вона може перетворитися на "групу автономію", яка замкнена на своїх цілях.

4. Функціонування, що розглядається як етап конструктивного намагання успішного вирішення завдань. Крім цього, з'являються командні риси у вигляді рольових структур, за допомогою яких програються групові завдання. Група набуває здатності управляти конфліктом, визнає різноманітність підходів і стилів до розв'язання проблем, досягає соціально-психологічної зрілості. Їй притаманний високий рівень підготовленості, організаційна та психологічна єдність, що є ознакою командної субкультури.

Важливу роль у побудові та розвитку команди відіграє феномен лідерства. Заслужують на увагу характеристики лідерства, які наводить А.Тунік, відзначаючи, що в різних джерелах поняття лідер визначається як людина, яка здатна мислити глобальними категоріями, передбачає потенційні можливості, створює загальне бачення майбутнього, сприяє розвитку здібностей людей, делегує їм повноваження, цінує в людях різноманітність, розвиває командний підхід до роботи, відчуття партнерства, вітає зміни, демонструє знання технологій, заохочує конструктивний виклик, забезпечує задоволення клієнтів, досягає успіхів у змаганнях із конкурентами, демонструє особисті досягнення, високий рівень компетенції, проявляє готовність до спільного керівництва, діє відповідно до заявлених цінностей, проте може змінювати їх, якщо цього потребує ситуація.

Лідер має бути впевнений, що в команді панує піднесений настрій і вона продуктивно працює. Для цього він повинен намагатися:

- неупереджено ставитися до всіх працівників і кожному приділяти увагу в разі потреби;
- дотримуватися обіцянок перед усіма членами команди;
- бути послідовним і діяти позитивно, навіть якщо почуває себе погано;
- встановлювати гарні орієнтири й підтримувати політику і процеси, що провадяться в компанії;
- бути спокійним і розуміти, що під тиском інші намагаються імітувати реакцію лідера;
- забезпечувати підтримку зустрічей та обмін ідеями з учасниками команди;
- бути впевненим, що цілі лідера зрозуміло передані й усвідомлені.

Керівник-лідер відіграє провідну роль в управлінській команді державних службовців, оскільки він визначає основні принципи взаємодії, визначає орієнтири розвитку, виступає чинником формування мікроклімату у колективі. В органах виконавчої влади як в ієрархічній структурі саме від лідера залежить вибір моделі управління й функціонування команди. На погляд Е.Мальцева, щоб справитися з усім цим, ефективний керівник має виступати принаймні у трьох ролях: аналітика, стратега й будівника.

Російський науковець А.Тунік приводить класифікацію П.Сенге щодо типів лідерів: лідер-керівник компанії чи організації, лідери-менеджери, і лідери-активісти, до яких відносять співробітників компанії. Останні мають підтримувати корпоративний дух серед колективу на час відсутності менеджерів, що створює відповідний настрій у компанії згори донизу і дає можливість отримати такий зворотний зв'язок, який забезпечує безперервне покращення процесів управління.

Розглядаючи характеристики типів лідера, Т.Ю.Базаров приводить нову типологію лідерства (Ch.Mans и H.Sims), відповідно до якої найбільш адекватним лідером слід вважати того, хто може керувати іншими в такому напрямі, в якому вони можуть керувати самі собою. Тобто в сучасній концепції лідерства підкреслюється така його цінність, як підвищення у підлеглих здатності до самоуправління.

Інакше кажучи, в сучасних умовах швидкоплинності соціально-політичних явищ і різноманіття управлінських ситуацій для керівника-лідера в системі державної служби важливим є уміння зніціювати членів управлінської команди до автономних синергетичних дій. Крім цього, шляхом, який веде лідера до побудови успішної команди, є усвідомлення власних переваг і слабких сторін за допомогою ситуативного аналізу і, зокрема:

1) команди:

- який склад команди;
- наскільки добре організована команда;
- чи добре працюють разом учасники команди;
- що кожен з них візьме для себе від цієї діяльності;
- як я виконуватиму цей особливий командний обов'язок;
- як я отримуватиму результати, задовольняючи їх потреби;
- як команда відповідатиме на використовувані мною різні підходи чи стилі керівництва?

2) учасників команди:

- які сильні і слабкі сторони кожного з учасників команди;
- що є найкращим мотивом для кожного з них;
- якою буде індивідуальна реакція на різні техніки і стилі керівництва?

Пошук відповідей на поставлені запитання допоможе лідеру розвинути сильні якості й мінімізувати дію слабких, створюючи передумови для вибору оптимального стилю управління командою.

Особливості формування управлінської команди в системі державної служби зумовлені ієрархічним характером її організаційної побудови. Жорстка управлінська вертикаль, персональна відповідальність за дії чи бездіяльність об'єктивно зумовлюють використання адміністративних методів і стилів управління керівником-лідером. Тому запровадження управлінської команди в систему органів державної служби є досить складним процесом. Підтвердженням цьому слугує принцип першого керівника, відповідно до якого "при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати або передоручати вирішення будь-якого питання". Не стільки навмис-



не, скільки підсвідомо керівник-лідер налаштовується на авторитарний спосіб управлінських дій, проявляє нетерпимість, коли справи робляться "не по-моєму", прагне до повного контролю над ситуацією. Цим самим порушується принцип делегування повноважень, оскільки він передбачає контроль результатів діяльності з боку керівника, а не контроль за процесом виконання. Тому процес формування і діяльності управлінської команди державних службовців пов'язаний насамперед зі зміною психологічних стереотипів її лідера, а вже потім у міжособистісних відносинах керівника та підлеглих. Першим особам органів державної виконавчої влади слід позбавлятися звичок вникати у процесуальні управлінські дії, проявляти терпіння і довіру до колег, навчитися самому делегувати повноваження і навчити підлеглих використовувати їх для отримання конкретних результатів.

Під час формування управлінської команди державних службовців необхідно враховувати групову динаміку (К.Левін). Аналіз поля сил групи дозволяє лідеру визначити шляхи і засоби підвищення її ефективності. Відповідно до висновків К.Левіна група є відкритою соціальною системою із низкою сил та векторів, що діють із протилежних сторін. За умови рівного розподілу сил досягнути кардинальних змін практично неможливо. Тобто ситуація в групі буде змінюватись залежно від збільшення або зменшення балансу сил. Наприклад, якщо керівник вирішив трансформувати неефективну управлінську команду в ефективну, то він повинен розробити стратегію і тактику мінімізації або виключення негативних факторів на функціонування групи. Відповідно до теорії К.Левіна, цей крок називають розморожуванням і він є першим етапом процесу змін. Наступний крок передбачає створення і вивчення нових норм, цінностей і поведінки.

У системі державної служби це означає актуалізацію принципів державної служби, дотримання конституційних норм, розробку кодексу етики державного службовця, запровадження в роботу управлінської команди практики дотримання принципів державно-управлінської діяльності, принципів, безпосередньо пов'язаних із людським фактором.

Заключним етапом є заморожування результатів. У результаті реалізації стратегії і тактики перетворення управлінської команди на ефективну, вона перебуває у точці рівноваги, в якій існують сили, що підтримують нову поведінку. Інакше кажучи, техніка покращання ефективності управлінських команд передбачає використання аналізу поля сил.

Формування і діяльність управлінської команди в системі державної служби пов'язані з певними труднощами, викликаними особливостями вітчизняної управлінської культури, ієрархічним характером системи управління в органах державної виконавчої влади, що зумовлює її закритість, обмеженість делегування владних повноважень лідером команди, його персональну відповідальність за виконання державно-управлінських рішень. Тому, запроваджуючи командний стиль роботи, керівнику варто пам'ятати низку технічних аспектів.

1. Не всі працівники і не завжди готові взяти на себе відповідальність, оскільки окремим із них працювати за вказівкою набагато спокійніше і зручніше.

2. Створюючи управлінську команду, керівник має усвідомити, що командне управління займає багато часу для узгодження окремих питань із учасниками команди. А в умовах динамічної зміни соціально-економічної та ринкової ситуації від них вимагається оперативне узгодження та дії. Тому існуюча практика поділу рішень на ті, що приймаються керівником, і на ті, що приймаються командою, навряд чи принесе позитивні результати.

3. Відсутність спільної менеджерської мови - проблема, що притаманна більшості організацій в межах СНД. Із-за відсутності в усіх менеджерів найвищої ланки загальноорганізаційної "картини", загальних управлінських технологій, управлінська команда не зможе відбутися.

Також необхідно враховувати чотири головних підходи до формування команди.

1. Цілепокладаючий підхід ґрунтується на покращенні умінь членів групи здійснювати вибір (авт. - приймати оптимальне рішення) і реалізовувати групові цілі.

2. Міжособистісний підхід зосереджений на покращенні міжособистісних відносин у групі й базується на впливові міжособистісної компетентності на ефективність групи як команди.

3. Рольовий підхід полягає в тому, що командні ролі складаються із частково перетинаючих один одного ареалів ролей.

4. Проблемний підхід до формування команди полягає в послідовному розв'язанні командних проблем для досягнення головного командного завдання.

Таким чином, побудова команди є різностороннім процесом, що охоплює практично всі рівні і сторони життєдіяльності організації. В системі державної служби побудова управлінської команди є важливою невід'ємною складовою організаційного консультування і процесу організаційного розвитку, оскільки спрямована на забезпечення виконання організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Тобто активність щодо формування управлінської команди державних службовців сконцентрована на виконанні тих завдань і функцій, що відповідають статусу органу виконавчої влади чи його структурному підрозділу, в якому вона буде діяти. Безпосередньо в управлінській команді проводиться робота з підвищення психологічної компетентності в частині розвитку умінь і навичок налагодження міжособистісних відносин, здійснюється цілепокладання, з'ясовується функціонально-рольова співвіднесеність її учасників. Внутрішньокмандна діяльність має на меті досягнення відкритості і групової довіри між державними службовцями, мотивацію і заохочення колективної підтримки й стимулювання прозорих комунікацій у середині команди.

Питання щодо складу управлінської команди певного ієрархічного рівня органів державної виконавчої влади, визначення притаманних лише цій команді ролей і позицій кожен раз вирішуються окремо й не мають універсальних рекомендацій. Унікальність пояснюється тим, що команда управлінців створюється не лише під виконання завдань і функцій органу виконавчої влади, його структури чи підрозділу, а й під конкретного керівника. Керівник виступає лідером управлінської команди і відіграє головну роль у її формуванні, приймаючи рішення відносно неї. Звичайно, це покладає на нього додаткове психологічне навантаження, пов'язане із коригуванням власного стилю управління і спілкування, розвитком умінь делегувати повноваження і співвідповідальність, відмовою від надмірного опікування учасників команди на проміжних етапах роботи над конкретною проблемою. З огляду на викладене зазначимо, що результати дослідження проблеми формування управлінської команди в системі державної служби зумовлюють необхідність систематизації механізмів впливу на командні процеси. На виконання цього завдання нами розроблена технологія формування управлінської команди державних службовців (табл. 18.2).

Таблиця 18.2

### Технологія формування управлінської команди державних службовців

Технологічні механізми	Технологічні прийоми і методи
Правові механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>- розробка правових норм регуляції державно-службових та посадових відносин між членами управлінської команди;</li> <li>- легітимізація процесів добору управлінських команд;</li> <li>- розробка Етичного кодексу управлінської команди державних службовців;</li> </ul>
Механізм лідерства	<ul style="list-style-type: none"> <li>- вибір моделі управління й функціонування управлінської команди;</li> <li>- встановлення основних принципів взаємодії;</li> <li>- визначення орієнтирів розвитку;</li> <li>- формування мікроклімату в колективі;</li> </ul>
Організаційні механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>- встановлення критеріїв добору учасників управлінської команди;</li> <li>- делегування повноважень;</li> <li>- дотримання правил забезпечення ефективного командного стилю роботи;</li> <li>- контроль результатів діяльності з боку керівника;</li> </ul>
Соціально-психологічні механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>- аналіз поля сил групи;</li> <li>- створення і вивчення нових норм, цінностей і поведінки або утворення командної субкультури;</li> <li>- заморожування результатів;</li> </ul>
Консультативні механізми	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ситуативний аналіз;</li> <li>- установчі збори для побудови команди;</li> <li>- експертно-консультативна діяльність;</li> <li>- застосування техніки змін як алгоритму вирішення проблеми.</li> </ul>

Таким чином, аналіз досвіду започаткування командних форм діяльності у сфері бізнесу свідчить про широку методологічну й концептуальну різноманітність підходів до побудови управлінських команд. Одними з головних факторів побудови управлінської команди визначаються феномен лідерства, підвищення ефективності діяльності, необхідність організаційного розвитку.

Чинниками формування управлінської команди державних службовців є необхідність виконання завдань і функцій держави, справляння управлінського впливу на соціально-економічне й політичне середовище. Метою створення управлінської команди на державній службі є підвищення ефективності управління в системі органів виконавчої влади та поза нею шляхом покращання використання її кадрового потенціалу. Формування команди управлінців необхідно здійснювати за допомогою механізмів, що охоплюють як організаційні, так і особистісні аспекти, забезпечуючи в такий спосіб комплексність командоутворюючих процесів. Врахування нормативно-правової та лінійно-ієрархічної специфіки системи державної служби виступає передумовою успішного вирішення низки проблем, що постають перед керівником та учасниками команди: обмеженість делегування владних повноважень лідером команди, його персональна відповідальність за виконання державно-управлінських рішень і неготовність працівників взяти на себе відповідальність; врегулювання питання поділу рішень на ті, що приймаються керівником, і на ті, що приймаються командою; пошук спільної менеджерської мови й коригуванням власного стилю управління і спілкування; визначення ролей і позицій, притаманних лише цій команді, тощо.

### 18.3. Принципи діяльності управлінської команди

Необхідність використання сучасних принципів управлінської діяльності в організації командної роботи державних службовців зумовлюється цілями, завданнями і функціями системи органів державної виконавчої влади.

У практичному форматі врахування закономірностей, відносин і взаємозв'язків державного управління створює передумови для забезпечення оптимального досягнення цілей, ефективного виконання завдань і функцій, покладених на державну службу.

#### Довідка

У теоретичному форматі з'ясування принципів організації роботи державних службовців через призму досягнень сучасної управлінської думки, їх систематизація і розробка конкретних механізмів упровадження є, на думку Н.Р.Нижник, "науковою проблемою, що потребує глибоких досліджень". Однак загальносистемні принципи, наприклад суспільно-політичні чи організаційно-структурні (Г.В.Атаманчук, 2000), що забезпечують функціонування державного управління як системи не завжди діють на рівні її елементів - державних службовців. Тому слід висвітлити принципи, які, будучи покладеними в основу діяльності управлінської команди державних службовців, сприятимуть її успішності. За цих умов доцільно звернутися до пошуку правил, за допомогою яких здійснюється управлінська діяльність персоналу системи державної служби. Проблему принципів державного управління та підходи до їх класифікації досить глибоко розкрито в низці робіт Г.В.Атаманчука, Н.Р.Нижник, О.А.Машкова, У дослідженнях Г.В.Атаманчука подається визначення принципів та їх систематизація за групами. У працях Н.Р.Нижник визначено суть принципів державного управління, розкрито зміст суспільно-політичних, структурних і принципів державно-управлінської діяльності. В.Д.Бакуменко підкреслює, що принципи відображають наші знання про закономірності, взаємозв'язки та відношення у соціальній системі, і виділяє загальноуправлінські принципи, принципи, що безпосередньо пов'язані з людським фактором, та основні принципи державного управління.

У зазначених працях систематизовано й охарактеризовано їх основні закономірності, відносини і взаємозв'язки, викладено загальні правила державно-управлінської діяльності і, зокрема, принципи, безпосередньо пов'язані з людським фактором.

#### Визначення

**Принцип стратегічного мислення** передбачає комплексне мислення з елементами, які більшою або меншою мірою притаманні командній формі роботи.

Ставлячи управлінську команду перед необхідністю реагувати на виклики трансформаційних процесів, а значить, розігрувати альтернативні сценарії майбутнього, командна організація праці стимулює розвиток стратегічного мислення державних службовців. Зорієнтованість управлінської команди на довгострокову перспективу успішної діяльності стимулює розвиток стратегічного бачення в усіх її учасників, логічно підводить її лідера до необхідності делегу-

вання частини прав та обов'язків у процесі реалізації самої стратегії. У такий спосіб можна подолати негативну тенденцію недооцінювання керівниками своїх колег з управлінської команди як недостатньо кваліфікованих, досвідчених та лояльних і змінити ставлення до них не як до наближених виконавців, а як до однодумців. Унаслідок цього буде задіяний ще один елемент стратегічного мислення - "ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації".

Наявність управлінської команди дає змогу краще визначити сильні та слабкі сторони органів державної виконавчої влади не просто за професійно важливими якостями окремих управлінців, а за їх об'єднаним потенціалом і здатністю реалізувати його у спільній діяльності.

**Визначення**

**Принципи прийняття рішень** включають постулати, якими керується управлінська команда державних службовців під час розв'язання проблемних ситуацій і розробки рішень.

У процесі командної діяльності над підготовкою рішення працівники моделюють індивідуальні варіанти розв'язання проблеми, обговорюють їх, оцінюють рекомендації колег, доводять ефективність своєї альтернативи, відстоюють власну точку зору. Тобто командна праця шляхом використання і культивування творчих здібностей учасників команди створює можливість для використання засобів виявлення волі у своїх діях кожним управлінцем. Незважаючи на те, що державні службовці відрізняються засобами прийняття власних рішень чи розв'язання проблем, робота у складі команди забезпечує втілення індивідуальних напрацювань в узагальнених результатах роботи. Завдяки актуалізації і реалізації індивідуальних здібностей кожного службовця, сила і потенціал командної організації праці проявляються повною мірою. Більше того, управлінська команда державних службовців зацікавлена в індивідуальних відмінностях і підходах до обробки рішень і способах вирішення проблемних питань, оскільки різноманітність варіантів та альтернатив сприяють виробленню і прийняттю вдалого рішення.

Дотримання **принципів управління якістю рішень** управлінською командою відбувається шляхом контролю за дотриманням встановлених стандартів кожним її учасником, а не лише керівником. За рахунок спільних зусиль управлінців вдається запобігти надмірному контролю в процесі обробки рішення. Прозорі, доступні й адресні комунікації між учасниками команди та лідером забезпечують відкрите спілкування. У свою чергу, це слугує для працівників джерелом самооцінки і співвіднесення власного внеску із доробком колег і, як наслідок, підвищення мотивації в роботі. Наявність самодостатніх, творчих, досвідчених, професіональних особистостей в управлінській команді державних службовців породжує багатоваріантність моделей пропонуваніх рішень. Таким чином, командна діяльність у системі державної служби шляхом формування умов для виникнення багатоваріантності рішень і порівнянності варіантів учасників команди реалізовує принципи обґрунтування управлінських рішень.

**Принцип ступеня свободи рішення** має місце в такому виді управлінської команди, як формальна команда. Зазвичай вони створюються як частина організаційної структури компанії, а в контексті державного управління слід вести мову про частину організаційної структури системи органів виконавчої влади. Формальні команди класифікуються за вертикальними та горизонтальними взаємозв'язками та функціональним призначенням.

Фактором, що визначає ступінь варіантності рішення, є лідер управлінської команди, який перебуває на перетині вертикальних і горизонтальних взаємозв'язків і підтримує системний зв'язок рішень свого рівня ієрархії з рішеннями вищого ієрархічного управлінського рівня. Вертикальна команда є чинником, який забезпечує різноманіття і варіантність рішень, розширюючи можливість вибору альтернатив і полегшуючи розробку оптимального рішення горизонтальною командою лідерів.

**Визначення**

**Принцип релевантності інформації** в системі державної служби означає її значимість, змістовність стосовно цільових установок органів державної виконавчої влади та їх підсистем.

Вищим ієрархічним рівням потрібна аналітична змістовна інформація, а не набір несистематизованих фактів. Зрозуміло, що зміст інформації повинен відповідати потребам пробле-

ми, що вирішується. Дотримуючись цього правила, управлінська команда виступає особливою інформаційно-аналітичною системою, яка виробляє інформаційний продукт, наприклад, у сфері аналізу державної політики. Основне призначення цих інформаційних повідомлень - зняття невизначеності для керівництва і на основі цього, вибір оптимальної стратегії під час прийняття рішення. Таким чином, управлінська команда, забезпечуючи релевантність інформації, підтримує зворотний зв'язок в ієрархічній системі - не лише прогнозування, але й підтвердження та коригування попередніх прогнозів.

**Визначення**

**Принцип делегування повноважень** має певні обмеження щодо впровадження в діяльність управлінської команди державних службовців. Це зумовлено адміністративно-ієрархічною природою системи державної служби, що передбачає законодавчо закріплене визначення функціональних обов'язків для кожної посади.

Тобто лідер команди не може передавати обов'язки і повноваження її учаснику, якщо останній не має службово-посадової компетенції для їх виконання. Це стосується прийняття відповідальних рішень в умовах ситуативного, антикризового і стратегічного управління, що вимагають персональної відповідальності керівника як посадової особи. Сприйнятливим і необхідним для впровадження в управлінській команді державних службовців є розподіл обов'язків, що стосуються організаційних питань, а також адекватність кола делегованих повноважень поставленим цілям.

**Визначення**

**Принцип ініціативи** актуальний на всіх етапах процесу управління, починаючи від визначення проблеми та закінчуючи прийняттям рішення для її розв'язання.

Виконання поетапних завдань об'єктивно зумовлює об'єднання зусиль учасників процесу управління і формування творчої атмосфери під час роботи. Управлінська команда державних службовців допомагає зосередити намагання працівників у необхідному напрямі шляхом координації спільних дій, дає змогу генерувати творчі ідеї через аналіз, оцінку, підтримку і впровадження думок та пропозицій кожного учасника. Зворотною стороною цього процесу може стати звикання до напрацьованих прийомів і засобів командної діяльності, утвердження за деякими управлінцями ролі "генератора ідей". Запобіганням такій ситуації служить відмова від надмірної раціоналізації функціонування управлінської команди, розгляд найнеймовірніших ідей, мотивація, сприяння участі кожного учасника у процесі генерування ідей з боку лідера, спільна підтримка командного духу.

**Визначення**

Застосування **принципів управління людьми** у поєднанні з командною формою роботи створюють реальні передумови для успішної діяльності організації.

Діяльність у складі управлінської команди має не спонукальний, а мотивуючий характер і не потребує від її учасників безумовної відданості і лояльності. Загальний стиль і темп роботи виробляється командою під час взаємопроникнення і спільної роботи над впровадженням державної політики. Це перетворює членів групи на учасників команди, дає змогу виконувати службово-посадові обов'язки на основі незалежності, надає впевненості у своїх силах, встановлює критичний зворотний зв'язок. Командна організація праці нівелює цінність одноманітності і безумовного підкорення волі керівника, зростає потреба у різноманітті, діалозі, спільному подоланні проблем з метою консенсусу та вироблення спільного напрямку дій. Зазначене створює передумови для формулювання лідером зрозумілих і обґрунтованих вимог до членів управлінської команди. Обов'язки з диференціації завдань та вимог до підлеглих шляхом самоорганізації розподіляються між управлінською командою. Знання лідером потенціалу колег по спільній діяльності сприяє приведенню у відповідність управлінських завдань і професійно-особистісних здібностей державних службовців, врегулюванню їх повноважень і можливостей.

**Визначення**

**Принципи організації роботи керівника** охоплюють принципи лідерства, єдиначальності, функціональної дефініції та скалярний принцип.

Підкреслимо, що явища лідерства та єдиноначальності схожі, але не тотожні. Управлінська команда державних службовців допомагає проявити справжні лідерські якості, засвідчуючи їх наявність у керівника та оцінюючи його готовність бути лідером. За таких умов єдиноначальність реалізується на основі поваги до керівника та його професіоналізму, а не на страхові перед його посадою і владними повноваженнями. Взаємопроникнення лідерства і єдиноначальності створює передумови для діалогічних відносин у команді і стійкого зворотного зв'язку. Тому оптимальність та ефективність управлінських дій державних службовців у складі команди значною мірою залежать від принципів лідерства і єдиноначальності, адже стиль лідерства визначатиме дистанцію з учасниками команди, характер рішень, що приймаються, і технологію їх впровадження, організацію поточного контролю за ходом виконання рішень, спосіб організації праці, форму відповідальності за прийняті рішення, ступінь формалізації відносин і вникання в проблеми підлеглих.

Якщо лідер налаштований на партнерство, то відносини мають неформальний характер, проблеми не діляться на робочі та неробочі, ієрархія явно не виражена. Важливим є прийняття рішень на основі загального обговорення, в якому кожен державний службовець бере участь відповідно до кваліфікації і повноважень та вносить пропозиції виходячи з власної компетенції. За кожним управлінцем чітко закріплені його функції та службово-посадові обов'язки, у які керівник не втручається, поточний контроль не передбачено. Разом з тим остаточною відповідальність за виконання певного завдання покладається на конкретного державного службовця. Поряд із колегіальністю в роботі відносини в управлінській команді між лідером та працівниками мають деперсоніфікований характер, а позаслужбові проблеми не заважають виконанню управлінських завдань.

**Єдиноначальність** втілюється в прерогативі першого керівника формувати управлінську команду державних службовців. В остаточному підсумку його поведінка і дії забезпечуватимуть підтримку командної форми організації праці, яка пом'якшує ієрархічні відносини, сприяє колегіальному обговоренню, алгоритмізує отримання завдань від безпосереднього керівника і єдиноначальне прийняття рішень з подальшим роз'ясненням їх змісту підлеглим. Учасникам команди надається значна самостійність у виконанні управлінських завдань, однак контроль за виконанням найважливіших із них залишається за першим керівником. Надання допомоги з боку керівника та інших членів управлінської команди дає змогу гнучко організувати роботу. За таких умов неуспіх вважається поразкою всього колективу.

**Реалізація принципу функціональної дефініції** в управлінській команді є органічним процесом, що визначається природою командної форми діяльності. Адже одна з головних відмінних рис успішної команди полягає в способах добору її представниками найбільш відповідних їхнім особистісним характеристикам функцій та обов'язків. Підкреслимо, що помилковою вважається практика відведення працівнику професійно-діяльній ролі залежно від минулого досвіду роботи. Ефективним способом запобігання невідповідності індивіда виконуваним функціям слугує доручення завдання невеликим групам чи парам співробітників. Це сприяє гнучкості, мобільності та неформальному підходу до розподілу повноважень, чіткішому визначенню очікуваних результатів діяльності. Крім того, завдяки структуруванню службових та міжособистісних відносин більш прозорими й доступними стають посадові й інформаційні зв'язки.

**Принцип ризику** в контексті діяльності управлінської команди державних службовців дає змогу скоригувати практику прийняття рішень керівником "виходячи з його досвіду". Адже для вирішення управлінських завдань різного ступеня складності існують різні типи команд: "номінальна" - сформована за номенклатурним принципом, "кліка" - утворена лідером-маніпулятором на основі особистої відданості, "комбінат" - команда з жорстким розподілом функціональних обов'язків, "гурток" - група фахівців, орієнтованих на оригінальне вирішення складних завдань, "команда лідерів" - складається з управлінців, які володіють потенціалом функціонального та ситуативного лідерства. Працівники "номінальної" команди обмежуються формальною взаємодією, тому навряд чи зможуть надати об'єктивну, аналітично обґрунтовану інформацію з оцінкою альтернатив розвитку подій. Члени "кліки", демонструючи особисту відданість, створюють конкурентні умови, які допомагають лідеру-маніпулятору за певного вдалого формування обставин прийняти ефективне рішення, однак відповідальність за наслідки ризику "делегується" колегам та підлеглим. Команда "комбінат" із жорстким контролем лідера за вико-

нанням персональних функціональних обов'язків колегами здатна вирішувати складні завдання з добору й оцінки фактів і на їх основі передбачувати зміни. Ефективність роботи в такому разі залежить від готовності лідера брати на себе відповідальність за прийняття ризикованих рішень. "Команда лідерів" є оптимальним варіантом організації командної праці для обробки ризикованого рішення, оскільки охоплює найкращі людські і матеріальні ресурси для максимально швидкого і якісного виконання завдання. Об'єднання творчих, незалежних, професійних експертів на чолі з упевненим, сильним, надійним і досвідченим лідером дає змогу максимізувати ймовірність позитивних результатів, мінімізуючи, таким чином, ризик в умовах невизначеності. Водночас підкреслимо, що юридичну відповідальність за прийняте ризиковане рішення та його наслідки несе лідер управлінської команди державних службовців, а її учасники, в цьому випадку, несуть моральну або політичну співвідповідальність.

Таким чином, зазначені принципи мають загальний характер і їх слід використовувати у кожній управлінській команді державних службовців. Однак сліпе насильницьке підкорення зовнішнім правилам викликає внутрішній спротив виконавців, подвійні стандарти у поведінці та професійній діяльності, і, як наслідок, спонукання з боку керівництва, жорсткий тиск. Для запобігання кризовим явищам у роботі команди управлінців доцільно ініціювати демократичне вироблення і внутрішніх постулатів її функціонування. Це дасть можливість врахувати професійні та особисті інтереси представників команди, адекватно розподілити відповідальність і запобігти порушенню встановлених правил.

Разом з тим принципи, пов'язані з людським фактором, є одним із системоутворюючих факторів системи державної служби, оскільки закономірності, відносини та взаємозв'язки між учасниками управлінської команди забезпечують узгодження, координацію та субординацію між її елементами - державними службовцями та компонентами - структурними підрозділами.

#### **18.4. Управлінська команда як чинник підвищення ефективності державної служби**

Управлінський ресурс відіграє значну роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку. Цю думку підтримують як науковці, так і практики. Зокрема, М.Вудкок підкреслює, що підвищення ефективності діяльності управлінців, "функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим політичним, економічним та організаційним завданням сучасного періоду".

Взаємозв'язок управлінської команди та категорії "ефективності" в державному управлінні підкреслює і В.В.Цветков, який виділяє такі види ефективності, що найчастіше пов'язані з управлінською діяльністю державних службовців у складі команди: "економічна ефективність", "цільова ефективність", "соціальна ефективність", "управлінська ефективність" та "організаційна ефективність". А.О.Чемерис розглядає категорію "інституційної ефективності" у зв'язку з оцінюванням ефективності державного управління, а саме органу виконавчої влади.

У зв'язку з цим логічним є застосування критерію ефективності для оцінювання функціонування апарату публічної влади як узагальненого соціально-економічного та соціально-політичного показника кінцевих результатів. Пошук засобів підвищення ефективності виконання консультативно-дорадчих та організаційно-розпорядчих функцій державними службовцями з урахуванням успішного досвіду бізнес-команд дає змогу звернутися до розгляду інноваційної для вітчизняного державного управління форми організації праці державних службовців у формі управлінської команди.

Доцільність, важливість і необхідність використання саме командного типу роботи як засобу підвищення ефективності службово-посадової діяльності в органах публічної влади визначається груповим характером функціонування державної служби, який є основою для роботи управлінської команди.

Підвищення ефективності функціонування системи державної служби зумовлене запровадженням інноваційної моделі економіки, посиленням ролі держави і державного регулювання у сфері інноваційної діяльності. На думку Т.Ю.Базарова, однією з основних характеристик, проявом та визначальним фактором економіки інноваційного типу є активізація "людського фактора" шляхом впливу "мотиваційних чинників, що виникли на базі інноваційної культури

суб'єктів інноваційної діяльності". Оскільки на органи публічної влади покладено завдання щодо регулювання інноваційних процесів, то і система державної служби, і державні службовці також виступають суб'єктами інноваційної діяльності, разом з іншими учасниками відкритого ринку вони стають своєрідним "інноваційним підприємством". А конкурентоспроможність зазначених державних суб'єктів, а відповідно і економічна ефективність їх функціонування залежатиме від активізації людського фактора, ефективного менеджменту як основного елемента інноваційної культури та професійно підготовленого персоналу державної служби.

Взаємозв'язок економічної ефективності з інноваційною формою організації праці персоналу державної служби - управлінською командою державних службовців проявляється на макрорівні під час регулювання інноваційних процесів. Мається на увазі не безпосереднє управління державними службовцями процесами виробництва, а організація діяльності системи державного регулювання та управління економікою. Зрозуміло, що на макрорівні діють управлінські команди найвищого рівня (команда Прем'єр-міністра України, яка включає міністрів та управлінську вертикаль і горизонталь виконавчої влади, яка розробляє і реалізує стратегічний курс соціально-економічного розвитку України).

Якщо група державних службовців визнає себе підзвітною як команда, а отже, розділяє загальне призначення державної служби - професійна діяльність в органах державної влади, її цілі - "упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління", а також підходить - "виступати лідируючою силою, здатною повести за собою суспільний розвиток", то вона стає командою. Командна підзвітність передбачає певні домовленості, які охоплюють два аспекти ефективної команди - обов'язок і довіра.

Серед ризиків для роботи в команді в системі державної служби можна назвати:

- неузгодженість у діях команд, яку породжують розмежованість повноважень, прийняття рішень обмеженим колом посадових осіб, персональна відповідальність за їх виконання, конфлікт інтересів, які виникають на державній службі;

- психологічний тиск та авторитарний примус з боку керівника-лідера, маніпуляція колегами по роботі для реалізації власних інтересів, покарання непокірних і незалежних у своїх судженнях. У цьому випадку, на думку відомого фахівця у створенні управлінських команд топ-менеджера Джеррі Скро, важливо і навіть необхідно уміти зламати політичні та організаційні бар'єри, подолати суперництво, конкуренцію.

Умовами забезпечення результативності і ефективності команд є:

- подолання міжособистісних непорозумінь між державними службовцями;
- вироблення спільного напрямку під час виявлення та інтегрування бачення, цілей і стратегії державної інноваційної політики;
- наявність критичного зворотного зв'язку у процесі реалізації політики;
- формування загальнокомандних цінностей, спільного подолання проблем з метою вироблення консенсусу і визначення напрямку подальших дій у групі.

Головним для команди є здатність діяти спільно, тобто досягати такого рівня діяльності, на якому загальний результат є не просто сумою наробок кожного учасника команди, а стає підсумком докладання спільних, колективних зусиль.

Разом з тим спільність у роботі управлінської команди створює відчуття затребуваності кожного державного службовця, яке слугує додатковим мотиваційним чинником активізації "людського фактора" в системі державної служби, створює передумови для стабілізації її кадрового складу.

Оскільки економічна ефективність виробництвом визначається як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління за найменших витрат, то чинником економічної ефективності системи державної служби виступає управлінська команда службовців як інноваційна форма мотивації "людського фактора" в системі державної служби, як носій інноваційної культури, що створює передумови для ефективного менеджменту та продуктивної реалізації особистісного потенціалу кожного учасника команди, оскільки кожен з її членів сприяє мінімізації витрат часу та ресурсів на організацію службово-посадової діяльності персоналу.

"Цільова ефективність", яка полягає в узгодженості результату з метою для системи державної служби, передбачає відповідність, збіг власних цілей функціонування з цілями інших



державних службовців. Зворотний зв'язок під час командної роботи забезпечує вчасне отримання інформації про вид, сферу і ступінь неузгодженості результатів із намірами, допомагає своєчасно скоригувати управлінські дії щодо забезпечення досягнення цілей. Залежно від спрямованості управлінських дій зазначеної системи цілі управління поділяються на внутрішні та зовнішні.

Внутрішні цілі спрямовані на вирішення внутрішніх питань органів державної влади, а тому охоплюють цілі професійної діяльності службовців. Саме під час роботи персоналу державної служби з досягнення внутрішніх цілей, як зазначається в роботі П.Друкера, проявляються специфічні риси суто командної ефективності - "націленість на кінцевий результат, ініціатива і творчий підхід до вирішення завдань". Процес реалізації внутрішніх цілей охоплює здебільшого управлінську горизонталь, якій притаманна більш тісна взаємодія та взаємозв'язки між державними службовцями і структурними підрозділами, ніж в управлінській вертикалі. А тому управлінська команда з її колективістським духом, згуртованістю, стійкими зворотними зв'язками, орієнтованістю на вирішення завдань є одним із важливих засобів досягнення цілей управління.

Досягнення зовнішніх цілей покладається переважно на управлінську вертикаль, яка втілює наміри й цілі держави відносно соціально-економічного і політичного розвитку суспільства.

Управління по вертикалі не передбачає тісної управлінської взаємодії між державними службовцями, що зумовлено ієрархічною природою побудови системи державної служби, яка передбачає відокремленість рівнів та суб'єктів управління один від одного. У зв'язку з цим управлінські команди об'єднані не стільки спільним робочим простором, скільки рівнем управління. Досягнення цільової ефективності такими командами державних службовців ускладнюються внаслідок труднощів поєднання їх особистих, групових і державних інтересів.

Одним із шляхів розв'язання зазначених проблем командної форми роботи є організація діяльності управлінців з досягнення внутрішніх і зовнішніх цілей системи державної служби на основі принципів цілепокладання.

Ознаки реалізації принципу єдності цілей, управління та відповідальності під час функціонування управлінської команди взаємопов'язані з ознаками ефективної команди. Так, чітке визначення цілей і функцій організації не лише притаманне команді державних службовців, а й забезпечується нею, оскільки власне команда формується для їх досягнення і виконання. Маючи чітко визначені організаційні цілі та функції, управлінська команда формує свої цілі діяльності і розподіляє обов'язки, повноваження та відповідальність між своїми учасниками. За цих умов зменшується необхідність у традиційних управлінських функціях "тотального" контролю і повсякденної мотивації персоналу державної служби, формується додатковий часовий ресурс організації.

Управлінська команда в системі державної служби забезпечує втілення принципу обмеження цілей діяльності, який передбачає звуження кола проблем через підвищення їх розуміння та якісного вирішення за допомогою механізму "консенсусу", а не директивних вказівок. Використання цього механізму в командній роботі синхронізує управлінські дії, зменшує внутрішній опір окремих державних службовців, зумовлює стійкість результатів, що в цілому, як зазначає Т.Ю.Базаров, сприяє досягненню "найбільшої можливої ефективності у певній обмеженій сфері" і створює передумови для переходу до ширшого кола проблем.

Упровадження принципу конкретності та вимірюваності цілей потребує наявності для кожної цілі критеріїв оцінки ступеня її досягнення. У цій ситуації управлінська команда державних службовців може взяти на себе функцію контролю за досягненням цілей системи державної служби навіть за умови невизначеності критеріїв їх досягнення через зворотний зв'язок між її учасниками та командну оцінку результатів діяльності. Оперативність зворотного зв'язку забезпечуватиметься відкритістю, доступністю і мотивованістю управлінців - членів команди до комунікативної взаємодії, передачі через них важливої інформації від споживачів державних послуг по управлінській вертикалі та горизонталі. Оцінка управлінською командою узгодженості результатів діяльності з цілями державної служби, ґрунтуючись на власному сприйнятті, зворотних зв'язках із соціальним середовищем разом з аналізом невідповідності цих сигналів, що надходять від різних джерел, стимулюватиме винесення більш обґрунтованих оцінок. Таким чином, управлінська команда з її зворотними зв'язками та оцінкою узгодженості результатів сприяє поєднанню відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціальними гарантіями державної служби, забезпечує добір ефективних управлінських дій з

упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади, завдяки чому досягається фактор цільової ефективності системи державної служби.

Категорія "соціальної ефективності" системи державної служби є складовою критерію ефективності управлінської праці державних службовців, що зумовлюється соціальною роллю і призначенням державної служби як суспільного інституту. Зміст її соціальної ефективності визначається соціальним змістом службово-посадової діяльності державних службовців, у якому відображається ступінь суспільної корисності останньої. Суспільна корисність державної служби полягає в якісних суспільно-економічних змінах, підвищенні рівня життя громадян та розвитку синергетичних процесів на всіх рівнях соціального життя. В умовах невизначеності та ризику вказані зміни та розвиток пов'язані з виникненням проблемних, а іноді й кризових соціальних ситуацій, в яких найкраще проявляються переваги командного типу праці. Адже між учасниками управлінської команди державних службовців налагоджуються конструктивні комунікації, які дають змогу кожному з них зробити свій внесок у побудову багатовимірної моделі проблемної соціальної ситуації. Це дає можливість розглянути проблему з різних сторін, промодельовати варіанти її вирішення, прорахувати результати та прийняти оптимальне рішення і завдяки цьому мінімізувати вірогідність прояву негативних соціальних наслідків. Таким чином, державні службовці, працюючи у складі команди, забезпечують ефективне функціонування каналу зв'язку та взаємодії держави і зацікавлених груп інтересів. Крім цього, управлінські команди в системі державної служби утворюють фундаментальну основу взаємопов'язаних управлінських дій від моделювання проблемної соціальної ситуації до прийняття соціально корисного рішення, що дає змогу в найкоротший строк за найменших затрат досягати мети державної служби. Тобто вони стають фактором створення умов для соціально ефективної діяльності державних органів з метою оптимального узгодження особистих, групових і державних інтересів, забезпечення вираження і захисту інтересів усіх громадян.

Необхідною умовою досягнення управлінської ефективності системи державної служби як відкритої соціально-економічної системи слугує розвиток здібності до оперативного й гнучкого реагування на зміни в навколишньому середовищі. Це забезпечується фактором керівництва, знаходженням та актуалізацією внутрішнього організаційного резерву - потенціалу творчої управлінської активності, закладеному в командній формі діяльності. Тому загальноприйняті засоби підвищення управлінської ефективності, такі як творчий підхід, лідерство, методи і стилі керівництва діяльністю управлінців безпосередньо пов'язані з функціонуванням управлінських команд. Адже управлінські команди нового покоління мають такий потенціал, що ґрунтується на ефекті синергії. "Ефектом синергії" називають ефект від взаємодії учасників команди, що різко підвищує соціально-економічну результативність управлінської діяльності. На наш погляд, чинником "синергізму" функціонування персоналу системи органів державної влади і підвищення її управлінської ефективності є фактор об'єднання потенціалу лідера з можливостями управлінської команди державних службовців.

Від управлінської компетентності керівника щодо формування і функціонування команди залежить її ефективність і успішність. Керівникові потрібно мати чітке уявлення про принципи командної роботи, про те, як команда функціонує й що необхідно зробити для підвищення її ефективності.

Формування команди вимагає від керівника часу, методичності й завзятості. Слід прагнути до налагодження особистих стосунків, визначення методів роботи й створення позитивного, надихаючого клімату в команді. Успішність роботи команди залежить від низки важливих факторів. До них належать: склад команд, рольові функції в команді, керівництво командою, комунікації в команді, регулювання конфліктів у команді.

Створення працездатної, ефективної команди професіоналів - виклик для будь-якого керівника, водночас це вершина управлінської майстерності. Проте зусилля, витрачені на створення команди, окупаються сторицею: команда легше і швидше досягає успіху.

У процесі створення команди роль керівника організації, установи є дуже важливою, адже він формує основні принципи взаємодії, задає вектор розвитку, принципово впливає на мікроклімат у колективі. Здебільшого саме від керівника залежить, наскільки правильно обрано модель управління й напрями роботи команди, наскільки ймовірний її успіх.

Щоб справитися з усім цим, ефективний керівник має водночас виконувати щонайменше три ролі: аналітика, стратега й будівника. Однак у реальному житті роль аналітика чи стратега відходить на другий план через щоденну рутинну роботу, якої тим більше, чим гірше організовано систему управління. Проте досягти успіху керівник може лише працюючи водночас у всіх основних напрямках.

*Аналітик.* Усім успішним керівникам в органах публічної влади властиве розуміння проблем і завдань розвитку суспільства і держави, завдань, які стоять перед органом влади як у коротко-, так і довгостроковій перспективі. Це потребує і аналітичних здібностей, і навичок роботи з великим масивом інформації. Керівник має сформулювати бачення й "вловити" в потоках інформації нові можливості та ймовірні загрози і вчасно повідомити про них членів команди.

*Стратег.* Не менш важливо бачити шляхи розв'язання проблем, що стоять перед органом влади, й володіти мистецтвом переконувати членів команди в правильності свого бачення, на решті, вміти чи навчитися діяти відповідно до власних слів. Багато дослідників вважають необхідною якістю керівника його харизму. Справді, можна проконтролювати початок і кінець робочого часу працівників, примусити людей виконати певний обсяг роботи. Однак неможливо примусити персонал думати, віддавати всю енергію й отримувати задоволення від роботи. Натомість робота в добре організованій команді є вагомим мотиваційним чинником, оскільки приносить задоволення. Проте не треба забувати й про інші способи мотивації: компенсаційні пакети, публічне заохочення, можливість кар'єрного зростання для працівників, які пройшли тест на сумісність (а такі працівники з часом перетворюються на найцінніший фонд органу влади). Команда, що довіряє керівникові, стане групою послідовників і прибічників. Адже оперативне управління й вирішення стратегічних завдань потребують командного духу, а не лише спільних дій. Щоб створити команду, успішні керівники приділяють увагу і формальним, і неформальним взаємодіям між членами свого колективу, стежать за відповідністю своїх слів і справ. Якщо вчинки керівника суперечать його заявам, командний дух зникає. Найгірше те, що це виявляється не відразу, хоча зрештою обов'язково відбувається обвал.

*Будівник.* Людей мало надихнути, їх ще потрібно організувати. Організаційні функції, структури і процеси мають бути орієнтовані на найкращу реалізацію стратегічного задуму. Розроблення й створення системи управління колективом є функцією будівника. Завдання керівника - стежити за ефективністю системи управління. Треба вибудувати ефективну структуру організації, розподілити функції. Робота над інструментами управління потребує багато часу, але вона виправдана. Якщо терміни обмежено, доцільно покликати консультантів.

Крім того, у керівника організації є ще багато ролей, які йому необхідно опанувати: контролер, політик, підприємець, лобіст, піарник, модератор, арбітр і просто робоча конячка. Від того, наскільки ефективно керівник виконує всі ці ролі, великою мірою залежить успіх командної роботи.

Часто в організації під час вирішення управлінських завдань виникають конфлікти між професійними підрозділами та членами команди. Завдання керівника полягає в тому, щоб використати такі проблеми для командного будівництва, а конфлікт звести до діалогу. Твердо дотримуючись позиції об'єктивного арбітра, керівник або вибудує такий діалог, або виявить нездатність однієї зі сторін до командної роботи.

І, звісно, є проблеми, які вимагають втручання першої особи, - її підтримки ідеями чи конкретними діями. Зазвичай це проблеми, що приходять ззовні й вимагають або статусної присутності, або міжфункціональної взаємодії членів команди. Своєчасна оцінка, класифікація й управління розв'язанням проблем дає керівникові можливість тримати руку на пульсі організації, розв'язувати проблеми й гасити конфлікти в зародку, будувати командну взаємодію.

Вибір оптимального рішення завжди пов'язаний з урахуванням суперечливих вимог. Завдання керівника при цьому не "вирішувати" суперечності, а підтримувати "суперечку". Завдання командної роботи полягає в ретельному обдумуванні, зверненні до конфліктуючих позицій. Динаміка суспільного розвитку вимагає швидкого реагування, а відтак "вікно можливості" може існувати недовго і команда має бути готовою до такої роботи. Така готовність формується в результаті бачення проблем керівником і передачі відповідної інформації команді.

При цьому командна робота наближається до роботи в режимі "мозкового штурму". Досягнення цього є надто складним, оскільки основними принципами "мозкового штурму" як методу є: підтримка будь-яких ідей, критика навіть "нераціональних" ідей заборонена, а учас-

ники повинні намагатися комбінувати чи вдосконалювати ідеї, запропоновані іншими. Це суперечить зрозумілому прагненню учасників до індивідуального позиціонування, а кількість "нераціональність" ідей може суттєво ускладнити поточну роботу. Керівник, виступаючи в ролі модератора, має підготувати команду до такого режиму роботи й спрямувати її в потрібне русло.

Стимулюючи свою команду до діалогу, навчаючи людей взаємодіяти, відбираючи працівників, які відповідають потрібним ролям, керівник користується не лише їхнім робочим часом, а й колективним розумом. І тільки тоді ціле стає більшим, ніж просто сума частин.

До засобів підвищення управлінської ефективності віднесено освоєння управлінцями практичних навичок, які набуваються у процесі постійної праці. В умовах команди підвищення професіоналізму державних службовців, поглиблення досвіду вирішення управлінських проблем, пошук найефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень відбувається під час практичної діяльності шляхом колективного навчання, через безпосередній обмін та засвоєння досвіду у процесі управлінської взаємодії. Однак слід зауважити, що оптимальне використання професійно важливих якостей державних службовців навіть у складі команди не є визначальним у досягненні управлінської ефективності.

Проблема "організаційної ефективності" системи державної служби зумовлена тим, що модель ефективності визначає оптимальну форму взаємозв'язків елементів зазначеної системи - державних службовців, яка робить систему більш ефективною в досягненні власних цілей. Водночас ця модель є свідченням більшої ефективності одних функціональних зв'язків порівняно з іншими в задоволенні потреб організації. Таким чином, організаційна ефективність системи державної служби визначає необхідність формування та розвитку добровільних, кооперативних взаємозв'язків між управлінцями, носієм і реалізатором яких є управлінська команда. Більше того, командний принцип організації праці персоналу органів виконавчої влади робить взаємозв'язки стабільними, що сприяє їх інформаційному насиченню. За цих умов управлінська команда державних службовців стає носієм енергетики організації, її цінностей і стратегії, а її члени починають думати і вести себе, як учасники стратегічно інтегрованої мережі, що побудована на основі співпраці. Атмосфера кооперації та співробітництва в управлінській команді закладає передумови для більшого ступеня свободи учасникам процесу державного управління, що є однією з важливих об'єктивних умов високої ефективності державної служби як виду соціально-економічної діяльності.

Ефективна управлінська команда державних службовців шляхом формування і реалізації функціональних взаємозв'язків, активізації професійного потенціалу, оптимізації структурних змін і розподілу та делегування повноважень, координації зусиль персоналу органів виконавчої влади під час прийняття і впровадження рішень сприяє оптимальному організаційному розподілу ресурсів відповідно до цілей системи державної служби, що в кінцевому результаті забезпечує досягнення нею організаційної ефективності.

Таким чином, використання технології управлінської команди сприяє підвищенню ефективності функціонування системи державної служби за рахунок впливу таких факторів, як:

- інноваційна форма мотивації "людського фактора" як складової управлінської культури, що базується на зворотному зв'язку, оцінці узгодженості результатів і добору ефективних управлінських дій;
- канал зв'язку та взаємодії держави і суспільства в широкому розумінні, фундаментальна основа породження взаємопов'язаних управлінських дій;
- "синергізм" функціонування персоналу системи органів державної влади шляхом об'єднання потенціалу лідера з можливостями командного типу праці як умови кооперування та співробітництва й чинник формування й активізації професійного потенціалу, оптимізації структурних змін і розподілу та делегування повноважень.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 18**

1. Наведіть типи команд.
2. Наведіть критерії класифікації команд.
3. Порівняйте існуючі визначення команди.
4. Які переваги діяльності в складі управлінської команди державних службовців?

5. У чому полягає суть факторів розвитку й формування управлінської команди?
6. Який зміст правил забезпечення ефективного командного стилю роботи?
7. Назвіть існуючі методи побудови команди.
8. На які етапи поділяється процес формування управлінської команди?
9. Які соціально-психологічні явища притаманні команді управлінців?
10. Із яких компонентів складається технологія формування управлінської команди державних службовців?
11. Яка природа принципів діяльності управлінської команди в державній службі?
12. Які існують принципи діяльності команди управлінців у державній службі?
13. У чому сенс принципів, пов'язаних із людським фактором, у контексті командної форми роботи?
14. Які з принципів впливають на процес прийняття рішень управлінською командою?
15. З яким принципом пов'язані обмеження щодо делегування повноважень? Яким чином?
16. Який принцип відіграє важливу роль у налагодженні комунікацій у команді управлінців?
17. Які принципи безпосередньо дотичні до феномену керівника?
18. Назвіть ризики для роботи в команді в системі державної служби.
19. Визначте умови забезпечення результативності і ефективності команд.
20. У чому зміст "цільової ефективності"?
21. У чому сенс виконання керівником команди ролі "аналітика"?
22. У чому сенс виконання керівником команди ролі "будівника"?
23. У чому сенс виконання керівником команди ролі "стратег"?
24. Наведіть фактори підвищення ефективності функціонування системи державної служби, які пов'язано із використанням управлінської команди.

### ***Завдання для самостійної роботи до розділу 18***

1. Відзначте чотири умови успішного формування команди.
  - Група повинна мати природні причини (наявність завдань) для існування.
  - Учасники групи повинні бути незалежними від досвіду й здібностей один одного під час виконання завдань.
  - Учасники групи повинні бути взаємозалежними від досвіду й здібностей один одного під час виконання завдань.
  - Учасники групи повинні мати однаковий статус.
  - Учасники групи повинні мати різний статус.
  - Групова комунікація повинна бути закритою.
  - Групова комунікація повинна бути відкритою.
2. Розкрийте переваги діяльності в складі управлінської команди державних службовців.
3. Порівняйте фактори розвитку й формування управлінської команди.
4. Охарактеризуйте наявні методи побудови команди.
5. Розкрийте зміст етапів формування управлінської команди.
6. Охарактеризуйте соціально-психологічні явища, що притаманні команді управлінців.
7. Класифікуйте принципи діяльності управлінської команди в державній службі.

### ***Напрями магістерських робіт до розділу 18***

1. Формування управлінської команди на державній службі: досвід європейських країн (на вибір).
2. Принципи формування управлінської команди в системі державної служби.
3. Поняття у діяльності команд на державній службі.
4. Типологія команд на державній службі.
5. Психологічні аспекти формування управлінської команди на державній службі.
6. Управлінська команда як чинник підвищення ефективності державної служби.
7. Роль лідера у формуванні команд на державній службі.
8. Організаційні засади командування на державній службі.

9. Нормативно-правові засади командоутворення на державній службі.
10. Участь у команді як мотиваційний чинник.
11. Критерії добору учасників команд на державній службі.
12. Підвищення ефективності управлінської команди за рахунок раціонального суміщення компетентностей державних службовців.

### **Список використаних джерел до розділу 18**

1. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. - М. : Экономика, 2000. - 302 с.
2. *Базаров Т. Ю.* Игра как средство командообразования / Т. Ю. Базаров // Психология сегодня : ежегодник РПО. - М., 2001. - Т. 2. - Вып. 2.
3. *Базаров Т. Ю.* Управление персоналом развивающейся организации : учеб. пособие / Т. Ю. Базаров. - М. : [б. и.], 2004. - 342 с.
4. *Базаров Т. Ю.* Управленческие команды и их формирование [Электронный ресурс] / Т. Ю. Базаров. - Режим доступа : <http://www.cpt21.ru/pub/teachers/17/2312031072203368.doc>
5. *Борисовская Н.* Эффективность командной работы [Электронный ресурс] / Н. Борисовская. - Режим доступа : <http://www.cpt21.ru>
6. *Вудкок М.* Раскрепощенный менеджер / М. Вудкок, Д. Френсис. - М. : [б. и.], 2001. - 356 с.
7. *Гроув Э.* Высокоэффективный менеджмент / Э. Гроув. - М. : [б. и.], 2000. - 248 с.
8. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія ; за заг. ред. д-ра філос. н., проф. В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. - 320 с.
9. *Друкер П. Ф.* Практика менеджмента : пер. с англ. / П. Ф. Друкер. - М. : Издат. дом "Вильямс", 2000. - 324 с.
10. *Емельянов Е. Н.* Психология бизнеса [Электронный ресурс] / Е. Н. Емельянов, С. Е. Поварницына. - Режим доступа : <http://lib.vvsu.ru/books>
11. *Зотов В. В.* Задачи и организационные основы менеджмента / В. В. Зотов, Е. В. Ленский. - М. : [б. и.], 2002. - 234 с.
12. Информационные системы управления [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.russianenterprise-solutions.com/index.html>
13. *Клок К.* Конец менеджмента / К. Клок, Дж. Голдсмит. - СПб. : Питер, 2004. - 364 с.
14. *Мальцев Е.* Командний успіх / Е. Мальцев [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.business.if.ua/themes/business/news.asp?folder=1923>
15. *Мостіпака О.* Портрет області в минулому часі: люди, інтереси й тенденції / О. Мостіпака [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.polit.com.ua>
16. Настоящие и будущие руководители [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.sprb.amr.ru>
17. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. - К. : УАДУ, 1998. - 159 с.
18. *Нижник Н. Р.* Україна - державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. - К. : [б. в.], 1997. - 82 с.
19. *Пономарев В. А.* Сравнительный анализ основных принципов бухгалтерского учета в России и США [Электронный ресурс] / В. А. Пономарев. - Режим доступа : [http://www.ronl.ru/refs/6596/ref\\_part\\_6.shtml](http://www.ronl.ru/refs/6596/ref_part_6.shtml)
20. Пропозиції щодо організації вивчення ділових і професійних якостей кандидатів на заміщення вакантних посад [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/js/altmenu.js>
21. *Сороко В. М.* Оцінка ефективності діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. - 2006. - № 2. - С. 20-26.
22. *Тейлор Р.* Стремительный путь на вершину: десять составляющих успеха / Р. Тейлор, Дж. Хамфри : пер. с англ. - Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. - 328 с.
23. *Токовенко В.* Фактори підвищення ефективності групових дій у державному управлінні / В. Токовенко // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 397-403.

24. Туник А. Лидерство и лидеры в организации: о чем говорят теория и практика / А. Туник [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.personal-mix.ru>
25. Управление персоналом : учеб. для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ, 2002. - 560 с.
26. Управленческая команда: мода? мечта? инструмент бизнеса? [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.treningoff.ru/razdel/1>
27. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. - Х. : Право, 1996. - 164 с.
28. Чемерис А. О. Оцінка інституційної ефективності державного управління: управлінський аспект / А. О. Чемерис // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. - Львів : ЛПІДУ НАДУ. - 2004. - Вип. 5. - С. 17-31.
29. Чирикова А. Стили лидерства: "двойной репертуар" управленческих технологий успешного менеджера / А. Чирикова . - Режим доступа : <http://www.akmr.ru/articles/msg/61.shtml>
30. Beck John D. W. The leaders window: mastering the four styles of leadership to build high-performing teams [Электронный ресурс] / John D.W. Beck & Neil M. Yeager. John Wiley & Sons, Inc. New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore, 1994. - P. 187-233.
31. Donnelly James H. Fundamentals of management / James H. Donnelly. - IRWIN, USA, 1995. - P. 719.
32. French Wendell L. Organization development: behavioral science interventions for organization improvement / Wendell L. French, Cecil H. Bell, Jr. - 4th ed. - P. 126-200.
33. How to be even better manager // Third edition, Michael Armstrong. - Kogan Page. - P. 337.
34. Manning M. Office management / M. Manning, P.Haddock. Increasing Efficiency and Effectiveness. - Kogan Page Ltd., London, 1994. - P. 71.
35. Mealiea Laird. Skills for Managerial Success: Theory, Experience, and Practice, Laird W. Mealiea / Gary P. Latham. Printed in the United States of America, IRWIN, 1999.
36. Robert K. Maddux. Team building, An exercise in leadership, Second edition / K. Maddux Robert. - Kogan Page Ltd., London, 1994. - P. 84.

## РОЗДІЛ 19. МОТИВАЦІЯ ТА СТИМУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Ключові слова:* мотивація, мотиви, мотивація персоналу, мотивація діяльності, мотиваційний процес, потреби, теорії мотивації, матеріальна мотивація, нематеріальна мотивація, стимулювання праці, заробітна плата державних службовців.

### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Занюк С. С.* Психологія мотивації : навч. посіб. / С. С. Занюк. - К. : Либідь, 2002. - 304 с.
3. *Колот А. М.* Мотивація персоналу / А. М. Колот. - К. : КНЕУ, 2002. - 337 с.
4. *Крушельницька О. В.* Управління персоналом : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. - К. : Кондор, 2006. - 308 с.
5. *Рачинський А. П.* Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009. - 316 с.
6. *Тимошенко І. І.* Мотивация личности и человеческих ресурсов : учеб. пособие / И. И. Тимошенко, А. С. Соснин. - К. : Европ. ун-т, 2004. - 575 с.
7. *Ходаківський Є. І.* Психологія управління : підручник / Є. І. Ходаківський, Ю. В. Богоявленська, Т. П. Грабар. - К. : Центр навч. л-ри, 2011. - 664 с.

### **19.1. Мотивація персоналу та мотиваційний процес у теорії управління персоналом**

В основі будь-якої діяльності лежить мотивація, яка визначає активність особистості та її направленість. Існує велике розмаїття визначень поняття "мотивація" як психологічного явища, поведінкової активності. С.Занюк трактує мотивацію як сукупність спонукальних факторів, що визначають активність особистості, як усі мотиви, потреби, стимули, ситуаційні чинники (зовнішні впливи), які спонукають поведінку людини.

З точки зору філософії механізм мотивації є основою цілепокладаючої функції свідомості. Відповідно до цієї функції свідомості людина визначає свої потреби та ставить перед собою цілі, до яких прагне.

У словнику сучасного менеджера мотивація розглядається як "використання мотивів поведінки людини у практиці управління її діяльністю". За А.Колотом, мотивація - це сукупність рушійних сил, які спонукають людину до виконання певних дій. Ці сили можуть мати як зовнішнє, так і внутрішнє походження і змушувати людину свідомо чи несвідомо робити ті чи інші вчинки. На думку А.Кібанова, мотивація - це процес усвідомленого вибору людиною тієї чи іншої поведінки, яка визначається комплексним впливом зовнішніх (стимул) та внутрішніх (мотиви) факторів. Також можна трактувати мотивацію через систему мотивів, що визначає конкретні форми діяльності окремого працівника або колективу. Кожна особистість має стійку систему мотивів, що складається в процесі життя). Мотивами можуть виступати такі психологічні феномени, як: уявлення, ідеї, почуття, переживання, потреби, потяги, спонукування, схильності, бажання, звички, поняття обов'язку, морально-політичні установки, інтереси, переконання, прагнення, психічні процеси, стани, властивості особистості, предмети зовнішнього світу і навіть умови існування. Потенційними мотивами можуть виступати об'єктивні цінності, притаманні даному суспільству, інтереси й ідеали, що можуть бути рушійною силою для особистості і стати діючими мотивами.

У науковій літературі загальноприйнятою вважають *класифікацію мотивів* за трьома основними критеріями: за походженням (спадкоємні й набуті); за характером діяльності, до якої ці мотиви спонукують особистість; за ступенем їхньої залежності від рівня усвідомлення мети (соціально-моральний критерій мотивації).

Співвідношення різних мотивів, що зумовлюють поведінку людини, утворюють її мотиваційну структуру. У кожної людини мотиваційна структура індивідуальна і залежить від багатьох чинників: рівня добробуту, соціального статусу, кваліфікації, посади, ціннісних орієнтирів тощо. За одних обставин домінуючими є одні мотиви, а за інших - протилежні.



Існує кілька підходів до визначення структури процесу мотивації. Так, у роботі "Державне управління" Г.Райт наводить визначення мотивації як готовності докласти максимальних зусиль для досягнення організаційних цілей, що зумовлена здатністю цих зусиль вдовольняти певну індивідуальну потребу. У цьому визначенні об'єднані три ключові поняття - готовність прикласти зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби.

<b>Визначення</b>	<b>Мотив</b> як основна причина дій і вчинків, що складають основу поведінки, може виступати в одній із форм: <ul style="list-style-type: none"> <li>• спонукання до діяльності, пов'язані із задоволенням потреби суб'єкта, тобто сукупності зовнішніх або внутрішніх умов, що викликають активність суб'єкта;</li> <li>• предмет, що спонукає і визначає вибір спрямованості діяльності суб'єкта;</li> <li>• причина, що усвідомлюється і лежить в основі вчинків та дій особистості.</li> </ul>
-------------------	--

Основні підходи науковців до класифікації мотивів подані у табл. 19.1.

Таблиця 19.1

### Класифікація мотивів

Класифікаційна ознака	Види мотивів
За потребами людини	Біологічні та соціальні
За стимулами	Зовнішні та внутрішні
За спрямованістю особистості	Особистісні, колективні та суспільні. Моральні
За видом активності	Мотиви до навчальної, професійної, спортивної, суспільної діяльності
За терміном дії	Ситуативні та постійні. Короткочасні та стійкі. Оперативні та довготривалі
За структурою	Первинні та вторинні
За стійкістю	Узагальнені стійкі мотиви (виражають індивідуально-особистісні якості особистості), конкретні стійкі мотиви (систематично відтворювана активність), загальні нестійкі мотиви (узагальнений предметний зміст), конкретні нестійкі (вузька часова перспектива)
За складністю	Прості, складні та випадкові
За походженням	Спадкові та набуті

Взявши за основу модель процесу мотивації діяльності, запропоновану Г.Райтом, та доповнивши її такими важливими складовими мотивації, як мотив, інтерес та ціль, Н.Богданова визначає складові процесу мотивації персоналу.

<b>Визначення</b>	<b>Складові процесу мотивації:</b> 1) визначення потреб та стимулів мотивації співробітника; 2) виникнення напруги у зв'язку з тим, що потреби не задовольняються; 3) вплив на стан напруги зовнішніх обставин, сприятливих можливостей та цілей; 4) усвідомлення змісту потреби і можливостей її реалізації та виникнення інтересу (усвідомлені потреби); 5) виникнення реакції співробітника на інтерес - поява мотивів (усвідомлені причини діяльності); 6) формування цілі як усвідомленого, запланованого результату діяльності, суб'єктивного образу, моделі майбутнього процесу діяльності; 7) витрата зусиль для задоволення потреби; 8) досягнення певних рівнів задоволення потреб та результату діяльності на засадах сформованої на базі світогляду системи цінностей особистості; 9) оцінка результатів діяльності, що вдовольняє початкові потреби та стимули.
-------------------	--

Ця модель функціонує як замкнуте коло: коли вдовольнятимуться одні потреби, виникатимуть нові, і для їхнього задоволення витрататимуться нові зусилля.

Для визначення сутності мотивації діяльності людини науковці використовують такі підходи:

- як до системи внутрішніх та зовнішніх факторів, що спонукають людину до активності (потреби, мотиви, інтереси, цілі, цінності, стимули);
- як до процесу, що підтримує цю активність);
- як до функції державного управління.

Процес управління мотивацією є досить складним, оскільки потребує вивчення потреб і мотивів кожного співробітника і розробки персоналізованої системи винагород і покарань, в основі якої має бути покладений ціннісно-особистісний підхід. Складність формування мотивації праці в системі державної служби, пов'язана з проблемою співвідношення внутрішньої та зовнішньої мотивації.

#### **Визначення**

Під **мотивацією праці державного службовця** можна розуміти систему потреб, мотивів, інтересів, цілей, цінностей, стимулів, яка спонукає державного службовця до професійного зростання, результативної праці, якнайповнішої реалізації особистого потенціалу під час виконання покладених на нього функцій та повноважень відповідно до цілей та завдань державного органу.

Науковці поділяють теорії мотивації на дві категорії: змістові та процесуальні. У змістових теоріях мотивації аналізуються потреби людини: описуються структура потреб, їх зміст і те, як потреби впливають на мотивацію людини до діяльності. Розробниками змістових теорій мотивації були А.Маслоу, Ф.Герцберг, Д.МакГрегор, Д.Мак-Клелланд.

*Абрахам Маслоу* став автором відомої ієрархії потреб, що включає такі основні положення: 1) у людей завжди є потреби; 2) люди відчувають кілька сильно виражених потреб, які можуть бути об'єднані в окремі групи; 3) групи потреб перебувають в ієрархічному розташуванні; 4) незадоволені потреби спонукають людину до дій; 5) задоволені потреби людей не мотивують; 6) якщо потреба задовольняється, то вона змінюється незадоволеною потребою; 7) зазвичай людина одночасно відчуває кілька різних потреб, що перебувають між собою в комплексній взаємодії; 8) потреби, що розташовані ближче до основи піраміди (рис. 19.1), потребують першочергового задоволення; 9) потреби більш високого рівня людина відчуває після того, як задовольняються потреби нижчих рівнів; 10) потреби вищого рівня можуть бути задоволені більшою кількістю способів, ніж потреби нижчого рівня.



*Рис. 19.1. Піраміда Маслоу*

Згідно з теорією Маслоу існують такі потреби.

*Фізіологічні потреби.* До цієї групи належать потреби в їжі, воді, повітрі, житлі, тобто ті, які людина повинна задовольнити, щоб вижити та підтримувати організм у стані життєдіяльності.

*Потреби безпеки.* Потреби цієї групи пов'язані з прагненням і бажанням людей перебувати в стабільному та безпечному стані, який би захищав їх від страху, болю, хвороб та інших страждань, які може принести людині життя. Люди, які відчувають ці потреби, прагнуть застрахуватися від можливих несприятливих подій і змін, створюючи страховий потенціал, наприклад, за рахунок навчання та освіти. Для управління такими людьми потрібно застосовувати чіткі та справедливі правила регулювання їх діяльності, не залучати їх до прийняття ризикованих рішень або здійснення дій, пов'язаних із змінами.

*Потреби належності та причетності.* Людина прагне до участі у спільних діях. У разі переважання такої потреби людина дивиться на свою роботу як на належність до колективу та як на можливість встановити дружні стосунки зі своїми колегами. Стосовно таких працівників керівництво має дотримуватися дружнього партнерства, створювати їм умови для спілкування

на роботі. Гарний результат дають групова форма організації праці, групові заходи, що виходять за межі роботи, а також нагадування працівникам про те, що їх цінують колеги по роботі.

*Потреби визнання та самоствердження.* Ці потреби відображають бажання людей бути компетентними, сильними, здібними, впевненими в собі, а також бажання людей, щоб оточуючі визнали їх такими і поважали за це. Люди з високим рівнем такої потреби прагнуть до лідерства або до визнаного авторитету під час вирішення завдань. Управляючи такими людьми, потрібно використовувати різні форми вираження визнання їх заслуг. Для цього корисними можуть бути присвоєння титулів і звань, висвітлення в пресі їх дій, згадування керівництвом їх заслуг на публічних виступах і т.ін.

*Пізнавальні потреби.* Це потреби, що виражають прагнення людини до найбільш повного використання своїх знань, здібностей, умінь і навичок. Вони мають більш індивідуальний характер порівняно з потребами інших груп. Це потреби людини в творчості у широкому розумінні. Люди з цією потребою відкриті до сприйняття себе та оточення і незалежні. Управляючи такими людьми, потрібно намагатися давати їм оригінальні завдання, що дають можливість втілювати в життя їхні здібності і надають велику свободу у виборі засобів вирішення завдань, залучати до роботи, що потребує винахідливості.

*Естетичні потреби.* Це потреби, пов'язані із прагненням людини до гармонії, порядку та краси. Існування цієї потреби тісно пов'язано із культурою праці.

*Потреба в самоактуалізації* полягає у реалізації власних цілей, здібностей, розвитку особистості. Ці внутрішні почуття, пов'язані з особистим успіхом і тривалим задоволенням. С.Занюк дає визначення самоактуалізації як прагнення людини якомога повніше виявити, розвинути і реалізувати свої можливості, прагнення особистості бути тим, ким вона може бути. Концепція А.Маслоу великою мірою вплинула на розвиток теорії та практики сучасного управління. Систематизація сукупності потреб, форм їх прояву в людській поведінці та можливих засобів задоволення потреб дає змогу розкрити зв'язок засобів мотивування, можливих у державному управлінні, з пірамідою потреб А.Маслоу (табл. 19.2).

*Теорія Клейтона Альдерфера* об'єднує потреби людини в три групи: існування, взаємозв'язку та зростання.

*Потреби існування*, відображаючи індивідуальні потреби людини до обміну енергією з її джерелами в зовнішньому середовищі, включають різні форми матеріальних і фізіологічних бажань. Зарплата та різні вигоди - це способи задоволення потреби існування.

*Потреба взаємозв'язку* полягає в стосунках людини з іншими: членами родини, колегами, начальниками, підлеглими, клієнтами тощо. Людина задовольняє потреби взаємозв'язків, коли ділиться з іншими своїми думками та почуттями. Істотною умовою їх насичення є прагнення до розуміння один одного. До елементів процесу задоволення потреб взаємозв'язків належать схвалення, підтвердження та розуміння. Потреба зв'язку відображає соціальну природу людини, потребу належності до певної родини, організації тощо.

*Потреби зростання* спонукають людину до творчості або впливу на себе чи на зовнішнє середовище. Задовольнити ці потреби можливо шляхом використання всіх набутих можливостей людини для практичного розв'язання проблеми.

На відміну від А.Маслоу, К.Альдерфер вважав, що потреби задовольняються знизу вгору завжди. Він припускає можливість регресивного просування по ієрархії потреб у результаті невиправданих надій у процесі реалізації потреб вищого рівня, зміні ситуації, здійсненні певних прагнень. Потреби у належності та зростанні інтенсифікуються у середовищі, де створюються можливості для їх задоволення. К.Альдерфер визначив процес просування вгору за рівнем потреб як *процес задоволення потреб*, процес руху вниз - як процес фрустрації.

*Теорія Девіда Мак-Клелланда* пов'язана з вивченням впливу на поведінку людини потреби досягнення успіху, потреби співучасті (належності) та потреби влади. Д.Мак-Клелланд розглядає ці потреби, як набуті під впливом життєвих обставин, досвіду та навчання.

Потреба досягнення успіху виражається у прагненні людини досягати цілей, що стоять перед нею, більш ефективно, ніж вона це робила раніше. Люди з високим рівнем цієї потреби віддають перевагу самостійному обранню мети. При цьому вони зазвичай обирають помірно складні цілі та завдання, виходячи з того, чого вони можуть досягнути і що вони можуть зробити. Такі люди багато й охоче працюють, але не діляться результатами роботи з іншими. Спільно отриманий результат задовольняє їх значно менше, ніж власні досягнення.

## Зв'язок потреб, їх прояву та засобів задоволення

	Групи потреб	Форма прояву потреб	Засоби задоволення потреб
Вторинні потреби	Самовираження	Прагнення до результатів та творчості (використання знань, умінь, навичок)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– можливість навчатися та підвищувати кваліфікацію;</li> <li>– можливість горизонтального та вертикального кар'єрного зростання;</li> <li>– надання творчої роботи;</li> <li>– гнучкість робочого часу;</li> <li>– участь працівника у прийнятті рішень;</li> <li>– делегування повноважень на виконання завдання та відповідальності за його виконання;</li> <li>– визначення критеріїв оцінки та термінів виконання дорученого завдання;</li> <li>– самоконтроль працівника;</li> <li>– інформування працівника про місце виконуваного ним завдання у розв'язанні загальної проблеми;</li> <li>– наставницька діяльність;</li> <li>– можливість презентувати результати виконання завдання у колективі або в інших організаціях;</li> <li>– управлінське спілкування</li> </ul>
	Визнання та самоствердження	Бажання мати повагу в колективі	<ul style="list-style-type: none"> <li>– оцінка;</li> <li>– нагороди;</li> <li>– публічне схвалення;</li> <li>– публічна підтримка ідей;</li> <li>– командна робота, правильний розподіл ролей у команді та визнання важливості кожного працівника;</li> <li>– присвоєння рангу посади</li> </ul>
	Належність і причетність	Прагнення до дружніх стосунків	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формування організаційної культури;</li> <li>– створення умов для спілкування на роботі;</li> <li>– спільний відпочинок (працівників та їх сімей);</li> <li>– організація корпоративних свят;</li> <li>– справедливий розподіл обов'язків та винагороди</li> </ul>
Первинні	Безпека	Прагнення до стабільності	<ul style="list-style-type: none"> <li>– освіта;</li> <li>– надійна система соціального страхування;</li> <li>– надійна пенсійна система;</li> <li>– забезпечення ефективної роботи профспілок;</li> <li>– підвищення кваліфікації;</li> <li>– планування кар'єри;</li> <li>– запобігання професійному вигоранню;</li> <li>– безкоштовні медичні огляди;</li> <li>– політика, сприятлива для сім'ї;</li> <li>– створення умов для занять фізкультурою та спортом</li> </ul>
	Фізіологічні потреби	Потреба у їжі, житлі	<ul style="list-style-type: none"> <li>– належна оплата праці;</li> <li>– організація харчування;</li> <li>– належні умови праці;</li> <li>– програми пільгового забезпечення житлом</li> </ul>

Д.Мак-Клелланд на основі проведених досліджень дійшов висновку, що цю потребу можна віднести не тільки до характеристик окремих людей, а й до окремих суспільств. Ті суспільства, потреба досягнення успіху яких висока, зазвичай мають економіку, що добре розвивається. Наявність у працівників високої потреби досягнення успіху впливає на їх активність і результативність. Бажано включати в роботу регулярний зворотний зв'язок і розглядати приклади успішного досягнення мети.

Потреба співучасті полягає в необхідності для людини встановлювати та підтримувати дружні стосунки з оточуючими. Для неї важливим є схвалення і підтримка інших. Працівники з високою потребою співучасті віддають перевагу таким посадам в організації і такій роботі, які дають їм змогу активно взаємодіяти з людьми. Для успішної організації роботи таких працівників потрібно створювати умови, які б давали їм можливість регулярно отримувати інформацію про реакцію оточуючих на їхні дії, а також активно взаємодіяти з достатньо широким колом людей.

*Потреба влади* розвивається на основі навчання, життєвого досвіду і полягає в тому, що людина прагне контролювати ресурси та процеси, які відбуваються навколо неї. Основним змістом цієї потреби є прагнення контролювати дії людей, впливати на їх поведінку, брати на себе відповідальність за дії і поведінку інших.

Людей з високою потребою влади можна об'єднати у дві групи. До першої належать ті, хто прагне отримати владу заради того, щоб вирішувати групові завдання. Ці люди задовольняють свою потребу влади тим, що беруть на себе відповідальність за справи в колективі, визначають цілі, ставлять завдання перед колективом і беруть участь у процесі досягнення поставлених цілей. При цьому вони шукають можливості мотивації людей на досягнення цих цілей і працюють разом із колективом як над визначенням цілей, так і над їх досягненням. Потреба влади для цих людей - це прагнення до виконання відповідальної керівної роботи, пов'язаної з вирішенням організаційних завдань, що також є прагненням до самоствердження.

Другу групу складають ті, кого приваблює сама можливість керувати іншими. Інтереси організації для них часто відступають на другий план. Вони концентрують увагу на своїй керівній посаді та статусі в організації.

Для успіху управлінця найбільше значення має розвинена потреба влади першого типу. Потреби досягнення, співучасті та влади в концепції *Д.Мак-Клелланда* не виключають одна одну і не розташовані ієрархічно, як це було в концепціях *А.Маслоу* та *К.Альдерфера*. Вплив цих потреб на поведінку людини залежить від їх взаємовпливу.

*Фредерік Герцберг* є автором "мотиваційно-гігієнічної" теорії мотивації праці, яка базується на припущенні, що людина має дві основні потреби у своїй діяльності: задовільні умови праці та задоволення від праці. Ці чинники він розділив на два типи: гігієнічні та мотиваційні.

Мотивація стосується змісту діяльності (виконання завдань, досягнення, визнання, творчості тощо) та залежить від ставлення людини до своєї праці. Мотиваційні чинники можуть породжувати як позитивні почуття, так і негативні.

Гігієнічні чинники (заробітна плата, безпека, робочі умови та інші фактори робочого оточення) пов'язані із середовищем, де виконується робота. Відсутність цих чинників унеможливає створення будь-якої мотивації.

За теорією Герцберга, мотивація є двоступеневим процесом. Для успішного управління керівниками на першому етапі мають бути розглянуті гігієнічні чинники. Лише у разі досягнення на цьому етапі необхідного рівня задоволення можна концентруватись на мотиваційних чинниках.

*Ф.Герцберг* вважав, що задоволеність працею найефективніше досягається збагаченням її змісту (різноманітність завдань, що потребують широти знань, умінь та навичок; надання можливості працівнику самостійно приймати рішення з окремих питань; відповідність діяльності здібностям, що приносить найбільше задоволення; бачити перспективи службового зростання і т.ін.). Керівник має не тільки надавати працівнику різні можливості, а й приділяти достатню увагу формуванню корпоративного духу.

Усі чинники середовища, які впливають на мотиви трудової поведінки, Герцберг об'єднав у дві групи: ті, що сприяють, і ті, що перешкоджають задоволенню від праці. Чинники, які безпосередньо пов'язані з процесом праці, він відніс до першої групи: процес праці; міра відповідальності; трудові успіхи; визнання заслуг; професійне зростання; просування по службі. До чинників, які перешкоджають задоволенню від праці, належать ті, що пов'язані з оточенням працівника, тобто із соціально-психологічним кліматом в організації. Якщо якийсь із них буде неадекватним, то це зумовить незадоволення працівника і послабить позитивні мотиви його трудової поведінки. Це такі чинники: гарантія збереження роботи; стабільність праці; соціальний статус; трудова політика організації; умови праці, ставлення безпосереднього керівника; особисті та міжособистісні стосунки; заробітна плата.

Корисним для визначення методів мотивації в управлінській практиці є підхід *Ф.Герцберга* до віднесення людей до двох типів, які умовно можна співвіднести з гігієнічним та мотиваційним аспектами теорії: для одних важливо жити спокійно, залишатися непомітними для керівництва та суспільства, для інших - розвиватися та збагачувати своє існування. Важливою є думка *Ф.Герцберга* щодо створення в організаціях структури, яка б виконувала три основних завдання: 1) виховання мотиваційної орієнтації; 2) організація процесу збагачення змісту праці; 3) вжиття заходів з удосконалення мотиваційного управління.

*Теорія Дугласа МакГрегора* поєднує в собі дві теорії (X та Y) щодо уявлення керівників про ставлення працівників до праці.

*Теорія X* - традиційний підхід до оцінки людини та її ставлення до праці. За цією теорією пересічна людина за своєю природою не любить працювати і у разі можливості уникає праці. Тому більшість людей необхідно примушувати до праці, контролювати, направляти та застосовувати санкції за неналежне виконання обов'язків. Крім того, пересічній людині подобається, коли нею управляють, що дає змогу уникнути відповідальності, а для людини головне - це безпека.

*Теорія Y* базується на розумінні поведінки людини та мотивів, які визначають її ставлення до праці: 1) фізичні та розумові зусилля в процесі праці такі ж природні, як на відпочинку або в грі; 2) зовнішній контроль і загроза покарання - це не єдині засоби для орієнтації зусиль людей на досягнення цілей організації, людина здатна сама себе контролювати, якщо вона прагне до цілей, у досягненні яких зацікавлена; 3) зусилля індивіда в досягненні поставлених цілей пропорційні їх здійсненню та очікуваній винагороді; 4) середній індивід за відповідної підготовки та умов не лише бере на себе відповідальність, а й прагне до неї; 5) здібності, творча фантазія, винахідливість і творчий підхід до вирішення проблем організації притаманні швидше не широкому, а вузькому колу людей; 6) за умов сучасного виробництва інтелектуальні можливості пересічної людини не використовуються достатньою мірою.

За теорією X мотивувати змістом роботи неможливо, тому керівники мають спонукати людей до праці за допомогою зовнішньої винагороди. На практиці, при застосуванні положень мотиваційної теорії X, використовується система фіксації робочого часу, здійснюється пильний контроль за діями працівника, ретельно перевіряється якість виготовленої працівниками продукції, розробляються чіткі посадові інструкції. До державних службовців переважно застосовуються положення мотиваційної теорії X.

Базовим положенням теорії Y є принцип інтеграції, що припускає створення умов, за яких працівники досягають індивідуальних цілей тільки в тому випадку, коли вони направляють свої зусилля на вирішення завдань організації. Заснований на теорії Y менеджмент містить наступні положення: 1) праця - природна людська діяльність, яка у визначених умовах приносить задоволення; 2) створення таких умов - це завдання керівника; 3) індивіди здатні приймати на себе відповідальність і використовувати уяву, винахідливість, творчі можливості для вирішення завдань організації. Д.МакГрегор стверджував, що проблема сучасної організації полягає в тому, що вона не здатна розкрити творчі можливості своїх співробітників. Теорію Y доцільніше використовувати стосовно управлінського персоналу, ніж виконавців. Використання теорії Y для мотивації державних службовців це є, по суті, питання збагачення їх праці, розширення кола обов'язків з одночасним розширенням прав.

Розвитком теорії X та Y стала висунута *Уільямом Оучі теорія Z*. Відповідно до неї людина - це ключовий елемент будь-якої організації. Від неї залежить успіх функціонування організації. Ефективного управління можна досягти, керуючись наступними правилами: довгострокове наймання кадрів; групове прийняття рішень; індивідуальна відповідальність; помірна оцінка кадрів та їх повільна кар'єра; неформальний контроль чіткими та формалізованими методами; неспеціалізована кар'єра; піклування про робітників. Оучі пропонує розглядати особистість в організації ширше, ніж просто робітника, виявляти зацікавленість до його домашнього життя, бажань, побоювань, натхнення, віри.

*Процесуальні теорії мотивації*. Сутність процесуальних теорій полягає в тому, що за безперечного існування потреб на поведінку людини впливає сприйняття нею конкретної ситуації та оцінка можливих наслідків обраного типу поведінки. До найбільш відомих процесуальних теорій мотивації відносять: теорію очікувань *В.Врума*, теорію справедливості *С.Адамса*, теорію постановки цілей *Е.Лока*.

*Теорія очікувань В.Врума*. Ідея теорії очікувань базується на таких припущеннях: відмінності в потребах індивідів визначають різну оцінку результатів праці; працівники свідомо обирають певний спосіб дій; вибір здійснюється відповідно до очікування ймовірності перетворення дій у бажаний результат. Теорія очікування підкреслює важливість трьох взаємозв'язків у мотивації до праці: 1) затрати праці (З) - результати (Р); 2) результати (Р) - винагорода (В); 3) валентність винагороди (задоволеність винагородою). Затрати праці (технології, засоби, матеріали, інтенсивність праці, зусилля) мають бути адекватними очікуваній винагороді. Наприк-

лад, державний службовець може очікувати, що при систематичному сумлінному виконанні своїх обов'язків, саморозвитку та досягненні гарних результатів у роботі можна розраховувати на поступове кар'єрне зростання. Очікування у співвідношенні "затрати праці - результати" - це співвідношення між витраченими зусиллями та результатами.

Друга пара взаємозв'язків: "результати - винагорода" характеризує очікування певної винагороди або заохочення у відповідь на досягнутий рівень результатів. Наприклад, державний службовець може очікувати, що якщо він займе вищу посаду, то отримуватиме більш високу заробітну плату. Якщо ж він не буде відчувати чіткого взаємозв'язку між досягнутими результатами та бажаним заохоченням, мотивація трудової діяльності буде слабшати.

Третій чинник, який визначає мотивацію в теорії очікувань - валентність або цінність заохочення чи винагороди, яка відображає те, наскільки для людини бажаний кожний конкретний результат. Результат може бути оцінений людиною високо (позитивна валентність), низько (негативна валентність), або бути байдужим для людини (валентність дорівнює нулю). Валентність у різних людей відрізняється. Для позитивної валентності загального результату не обов'язково мати позитивну валентність кожної її складової. За теорією очікувань для процесу мотивації потрібні достатньо високі рівні очікування працівників результатів першого та другого рівнів та сумарна невід'ємна валентність результатів другого рівня. На практиці це означає, що працівник повинен мати стійке уявлення про те, що від його зусиль залежать результати його праці (результати першого рівня), що з результатів його праці впливають для нього певні наслідки, а також те, що результати, які він отримає, мають для нього цінність (результати другого рівня). Якщо немає однієї з цих умов, процес мотивування стає складним або навіть нездійсненним. При цьому керівник має розуміти, яка винагорода є значущою для його працівників та застосовувати різні види заохочень, реагуючи на зміни потреб і враховуючи накопичений співробітниками досвід. Основна перевага моделі очікувань полягає в концентрації уваги на масштабі суб'єктивного вибору індивіда. Теорія очікувань відкрито визнає, що структури потреб працівників індивідуальні. Валентність винагороди змінюється залежно від цінності результату для індивіда.

*Д.Бодді та Р.Пейтон* дійшли висновку, що теорія очікувань, порівняно з попередніми теоріями, має комплексний характер і водночас більш реалістична. Приймаючи тезу про множинність індивідуальних цілей, керівник має можливість вплинути на зусилля, які докладають підлеглі, якщо він буде брати до уваги такі чинники, як визначення типів і рівнів цінності винагороди для працівників; чіткі вимоги до виконання роботи і доведення їх до співробітників; адекватне співвідношення між висунутими вимогами та витраченими зусиллями; доступність засобів забезпечення зусиль працівників; зв'язок між виконанням роботи і винагородою; забезпечення зворотного зв'язку з підлеглими; задоволення вимог, висунутих до виконання роботи.

Розвитком теорії очікувань стала *теорія справедливості Джона Адамса*. Сутність цієї теорії полягає в тому, що люди суб'єктивно визначають відношення отриманої винагороди до докладених зусиль, співвідносячи її з винагородою інших, що виконують аналогічну роботу. Дії співробітників організації визначаються оцінкою індивідом власних витрат (зусиль, навичок, знань), отриманою винагородою та витратами і результатами інших працівників, яких він вважає рівними собі. Це зіставлення з погляду співробітника, який очікує, що результати його праці будуть пропорційні зусиллям, є мірою справедливості щодо нього з боку керівника. Якщо працівник вважає, що отримана ним винагорода не відповідає його власним зусиллям, насамперед порівняно з колегами, він сприйме це як прояв несправедливості та відчує себе незадоволеним. Враховуючи положення теорії справедливості, можна зробити такі висновки: 1) сприйняття має суб'єктивний характер; 2) важливою є прозорість та відкритість оцінювання та винагороди працівників; 3) люди орієнтуються на комплексну оцінку винагороди, в якій плата відіграє важливе, але не вирішальне значення; 4) керівництво має регулярно проводити дослідження, щоб визначити, як робітники оцінюють винагороду, наскільки вона справедлива з їх погляду.

Комплексну теорію мотивації, яка включає елементи теорії очікувань і теорії справедливості, запропонували *Ліман Портер та Едвард Лоулер*. Згідно з моделлю Портера-Лоулера результати, досягнуті працівниками, залежать від трьох змінних: витрачених зусиль, особистих здібностей людини, усвідомлення своєї ролі в процесі праці. Рівень витрачених зусиль залежить від цінності винагороди і від того, наскільки людина впевнена в міцному зв'язку між

витраченими зусиллями та можливою винагородою. Досягнення необхідних результатів може спричинити внутрішню винагороду (задоволеність від виконаної праці) і зовнішню винагороду (відзнака керівника). Відповідно до теорії справедливості люди мають свою власну оцінку справедливості винагороди. Задоволеність є показником цінності винагороди, виміром того, наскільки цінною є винагорода для працівника.

Розглянуті теорії мотивації зберегли своє значення. З огляду на послідовність теорій мотивації та корисність для державного управління різних положень цих теорій їх запровадження має відбуватися комплексно, з урахуванням особливості органів влади, їх рівня та індивідуальних особливостей і віку державних службовців, які в них працюють. Мотивація праці державних службовців принесе найбільшу користь за умов розгляду її як системи та застосування ефективних механізмів мотивації як стратегічно важливого ресурсу для забезпечення стабільності, ефективності та результативності державної служби.

Розвиток мотивації являє собою результат взаємодії об'єктивних умов для діяльності особистості, змісту і спрямованості самої діяльності, цілеспрямованого виховного впливу і, нарешті, самовдосконалення. Без знання проблеми мотивації та оцінки діяльності персоналу неможливо ухвалювати обґрунтовані управлінські рішення щодо ефективної роботи організації. Керівникам необхідно усвідомити, що застосовувати методи мотивації необхідно комплексно, адже людина характеризується великою кількістю різноманітних мотивів і потреб. Неможливо застосовувати один з видів методів мотивації, необхідно розробити оптимальну систему заходів підвищення трудової активності з використанням комплексно-цільового підходу. Аналіз змісту теорій мотивації щодо використання їх у системі державної служби наведено в табл. 19.3.

Таблиця 19.3

### Використання теорій мотивації у системі державної служби

№	Теорія мотивації	Сутність теорії	Аспект використання
1	Теорія потреб А.Маслоу	За основне вважає визначення ієрархії потреб	Задоволення потреб державних службовців через підняття заробітної плати, просування по службі тощо
2	Теорія К.Альдерфера	Розглядає потреби існування, взаємозв'язку та кар'єрного зростання	Створення внутрішньої конкуренції між державними службовцями незначно підвищуючи заробіток
3	Двофакторна теорія Ф.Герцберга	Вважає основними гігієнічні і мотиваційні фактори	Приязний психологічний клімат, почесні грамоти, певне підвищення заробітку
4	Теорія Д.Мак-Клелланда	Вивчає потреби особистості в досягненні успіху, потреби співучасті і потреби влади	Дослідження особистості державних службовців для диференціації за потребами (грамоти, посадові просування, участь у проектних групах)
5	Теорія Е.Лока	Розглядає постанову важких цілей, але таких, до яких прагнуть	Підбір для державних службовців завдань відповідної важкості та значимості
6	Теорія підкріплення	Пропонує оперативне навчання	Наявність заохочення та покарання

## 19.2. Організаційно-правові засади мотивації державних службовців

Законодавством України визначено економічні методи мотивації праці державних службовців. Основними напрямками матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців є:

- оплата праці;
- заохочення за сумлінну працю (грошові винагороди, почесні звання, державні нагороди тощо);
- щорічні відпустки;
- соціально-побутове забезпечення;
- пенсійне забезпечення.

Важливим стимулюючим чинником є *оплата праці*. Зростання заробітної плати, засноване на підвищенні ефективності діяльності, є одним із найважливіших чинників підвищення



результативності праці. Оплата праці державних службовців, як і більшості громадян України, регулюється трудовим законодавством України: Кодексом законів про працю України, Законом України "Про оплату праці" тощо. Законом України "Про державну службу" та низкою постанов Кабінету Міністрів України визначаються особливості оплати праці державних службовців: надбавки за вислугу років на державній службі, за ранги, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників або керівників.

Закон України "Про оплату праці" визначає заробітну плату як винагороду, обчислену у грошовому вираженні, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу.

#### **Визначення**

**Основна заробітна плата** - винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці. Для державних службовців вона встановлюється у вигляді посадових окладів.

**Додаткова заробітна плата** - винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи, за особливі умови праці. Вона включає доплати, надбавки, гарантії і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань та функцій.

До інших *заохочувальних та компенсаційних виплат* належать виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, компенсаційні та інші грошові і матеріальні виплати.

Розмір заробітної плати державних службовців визначається постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів".

*Структура оплати праці* державних службовців має такі основні складові:

- посадовий оклад;
- доплата за ранг;
- надбавка за вислугу років на державній службі;
- персональна надбавка;
- премія.

Оскільки джерелом оплати праці державних службовців є державний бюджет, виплати персональних надбавок та премій обмежуються у випадку обмеження фонду заробітної плати, що не дає змоги повною мірою використовувати заохочувальні та компенсаційні виплати для стимулювання праці державних службовців. Розмір якісної характеристики праці визначається чинниками складності і значимості праці, основою урахування яких є схема посадових окладів керівних працівників і спеціалістів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Одним із заходів підвищення стабільності державної служби є поступове збільшення розміру посадових окладів. У ст. 46 нової редакції Закону України "Про державну службу", надання чинності якого відтерміновано до 1 січня 2014 р., зазначено, що мінімальний розмір посадового окладу на найнижчій посаді державної служби встановлюється на рівні не менше двох розмірів мінімальної заробітної плати, для кожної підгрупи посад державної служби різниця між максимальним і мінімальним розміром посадового окладу повинна становити не менше 30%. Така норма забезпечить прозорість оплати праці державних службовців, а також послугує додатковим захистом від суб'єктивізму керівника. За таких обставин у разі досягнення максимального рівня оплати праці в межах підгрупи посади, яку обіймає державний службовець, має відбуватися просування по службі (вертикальна кар'єра). Отже, для оцінки рівня оплати праці державних службовців доцільно визначати середню заробітну плату в розрізі категорій посад у кожному державному органі: статистика має бути інструментом, який дає можливість бачити існуючі проблеми та швидко реагувати на негативні тенденції. Такий підхід дасть можливість визначити ті групи державних службовців, де найменше використовуються для мотивації діяльності матеріальні стимули.

З огляду на це важливим є регламентований новою редакцією Закону України "Про державну службу" зв'язок між посадовим окладом найвищої та найнижчої категорій посад (мінімальний розмір посадового окладу на посадах державної служби найвищої категорії посад (підгрупи І-1) не може становити більше 10 мінімальних розмірів посадового окладу на посадах державної служби найнижчої категорії посад (підгрупи V-4). Такий підхід дасть змогу усунути дискримінацію за міжвідомчим та територіальним принципом.

Оцінка діяльності державного службовця може формувати його мотивацію на досягнення. Належна увага оцінюванню результатів службової діяльності державних службовців приділена в новому Законі України "Про державну службу". Так, у ст. 29 закону визначено, що оцінювання проводиться з метою визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також з метою планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності. Законом також визначені наслідки для державного службовця результатів його оцінювання. Так, якщо за результатами оцінювання службової діяльності державний службовець отримав відмінну оцінку, передбачається преміювання до 100% посадового окладу (ст. 47 закону). У разі отримання державним службовцем повторної негативної оцінки результатів службової діяльності він підлягає звільненню.

Однією із форм заохочення державних службовців до підвищення рівня своєї професійної діяльності стало проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець", положення про який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1152. До участі в конкурсі заохочують не тільки матеріальна винагорода, передбачена для переможців та лауреатів, які посіли 2-ге місце в конкурсі, а й можливість кар'єрного зростання та подальшого навчання на пільгових умовах в НАДУ та його регіональних інститутах.

Вагомою складовою системи мотивації праці державних службовців є їх навчання та підвищення кваліфікації. Статтею 10 нової редакції Закону України "Про державну службу" підвищення рівня професійної компетенції за рахунок державних коштів визначено одним із прав державних службовців. Необхідність підвищення рівня професійної компетентності визначається під час оцінювання результатів службової діяльності державного службовця та проводиться не рідше одного разу на три роки у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, шляхом навчання. Підготовка державних службовців (здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі Національної академії державного управління при Президенті України, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі) здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167. З метою обміну досвідом та надання допомоги в питаннях державного управління та адаптації законодавства України до законодавства ЄС в Україні реалізується проект технічної допомоги ЄС Twinning "Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні", бенефіціарами якого виступають Національна академія державного управління при Президенті України та Національне агентство України з питань державної служби (раніше - Головне управління державної служби України).

Побудова сучасної системи управління персоналом на державній службі, модернізація системи професійного навчання державних службовців та розвиток спроможності Школи вищого корпусу державної служби визначені одними із стратегічних напрямів у Стратегії міжнародного співробітництва Голодержслужби України на 2009-2011 роки. Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу, з метою удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції видано низку спільних наказів Головної державної служби України та Міністерства освіти і науки України: "Про затвердження Переліку спеціальностей та спеціалізацій, критеріїв і порядку відбору вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти та інших юридичних осіб, які надають освітні послуги, для здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України" від 19 серпня 2009 р. № 225/761; "Про затвердження Порядку проходження мовної підготовки фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України" від 19 серпня 2009 р. № 224/759; "Про затвердження Переліку вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти та інших юридичних осіб, які надають освітні послуги, для здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України".

На мотивацію досягнення, професійного розвитку та тривалу роботу на державній службі спрямовані *заохочення за безперервну працю*. Заохочення державних службовців за сумлінну безперервну працю в державних органах, передбачені ст. 34 Закону України "Про державну службу", включають: грошову винагороду державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади; представлення до державних нагород та присвоєння почесних звань; нагородження почесними грамотами та знаками. У новій редакції Закону України "Про державну службу" поняття "сумлінна безперервна праця" не застосовується. Замість нього використовується поняття "особливі службові досягнення", що відкриває нові перспективи для талановитої молоді. Водночас законом це поняття не визначено. Отже, можливість застосування заохочення за особливі службові досягнення залежить від оцінки керівника, яка може бути суб'єктивною.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2004 р. № 182 затверджено Порядок надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків. Соціально-побутове забезпечення державних службовців передбачає, що державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку з державного житлового фонду. Проте державного житлового фонду не існує. Тому і гарантій надання такого житла поки що немає.

Соціально-психологічним аспектом системи мотивації праці державних службовців є корпоративна культура. З метою пропагування здорового способу життя, розвитку корпоративної культури та популяризації занять спортом серед державних службовців відповідно до спільного наказу Головного управління державної служби України, Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 28 вересня 2007 р. № 285/3470 проводиться Всеукраїнська спартакіада серед збірних команд державних службовців Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, в яких щорічно беруть участь близько 70 тис. осіб.

Державні службовці можуть бути нагороджені державними нагородами, відзнакою Президента України, почесними грамотами Кабінету Міністрів України та почесною грамотою Верховної Ради України, відомчими заохочувальними відзнаками.

До державних нагород, почесних звань та відзнак чинне законодавство України зараховує: звання Герой України; ордени, медалі, почесні звання України, Державні премії України; президентські відзнаки. Нагородження державних службовців державними нагородами та почесними званнями проводиться на загальних підставах, як і решти громадян України. Якщо такі заходи заохочення застосовуються за особливі трудові заслуги, то вони можуть вважатися елементами соціального захисту державних службовців. Згідно із Законом України "Про внесення зміни до Закону України "Про державні нагороди України" від 20 лютого 2003 р. № 580-IV державними нагородами є: звання "Герой України", орден, медаль, відзнака "Іменна вогнепальна зброя", почесне звання, Державна премія України, Президентська відзнака. За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань. Це регулюють такі правові акти:

1) Указ Президента України "Про заснування Почесної відзнаки Президента України" від 18 серпня 1992 р. № 418/92, (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 316/2006);

2) Указ Президента України від 18 листопада 1996 р. № 1094/96 "Про відомчі заохочувальні відзнаки" (остання редакція від 15 лютого 2009 р.);

3) Указ Президента України від 13 лютого 1997 р. № 134/97 "Про Примірне положення про відомчі заохочувальні відзнаки";

4) Указ Президента України "Питання Комісії державних нагород та геральдики" від 31 грудня 2011 р. № 1211/2011 та прийняття Положення про Комісію державних нагород та геральдики;

5) Постанова Кабінету Міністрів України "Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України" від 20 серпня 2008 р. № 728;

6) Постанова Кабінету Міністрів України "Зміни, що вносяться до Положення про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України" та "Положення про Комісію з розгляду питань нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України" від 11 травня 2011 р. № 500;

7) Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо підвищення престижу державного службовця" від 25 жовтня 1995 р. № 645-р., а також накази та постанови про встановлення відомчих заохочувальних відзнак різних державних установ (ДПАУ, МЮУ, Державного комітету фінансового моніторингу України, Державного комітету України з державного матеріального резерву, Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Держгірпромнагляду і т.п.).

Державні службовці можуть бути нагороджені відомчими відзнаками Національного агентства України з питань державної служби: нагрудним знаком "Державна служба України "За сумлінну працю", Почесною грамотою, подякою Національного агентства України з питань державної служби. Державні службовці також можуть бути нагороджені Почесними грамотами та подяками профільних міністерств та комітетів.

Талановиті молоді люди, незалежно від місця їх роботи, можуть бути нагороджені спеціальними нагородами, які присуджуються за вагомий внесок у розвиток суспільства. Молоді державні службовці, як і інші громадяни України віком до 35 років, які досягли значних успіхів у своїй діяльності, можуть бути нагороджені преміями Верховної Ради України "За внесок молоді у розвиток парламентаризму, місцевого самоврядування" та Кабінету Міністрів України "За особливі досягнення молоді в розбудові України".

Застосування системи заохочень державних службовців, передбачених законодавством та нормативно-правовими актами України, створює *позитивну мотивацію* державних службовців, яка спрямовує та орієнтує працівника в потрібному напрямі, посилює керування його трудовою діяльністю, підвищує його ініціативу, прагнення до розвитку своїх здібностей.

Проведений аналіз нормативно-правової бази у сфері державної служби дав змогу визначити можливості, які можна використовувати керівникам державних органів для формування системи мотивації працівників. Для того щоб визначити основні напрями удосконалення нормативно-правової бази України у цій сфері, варто розглянути ті проблеми, які є найбільш актуальними для державної служби та пов'язані із мотивацією діяльності державних службовців, зокрема проблему плинності кадрів.

### **19.3. Матеріальна, трудова та статусна мотивація державних службовців**

Мотивація державних службовців впливає на їхню продуктивність і спрямованість на досягнення організаційних цілей. Мотивація є тією рушійною силою, яка базується на задоволенні певних потреб, примушує діяти з максимальним зусиллям для досягнення певних цілей.

В узагальненому вигляді типова система мотивації персоналу включає в себе такі підструктури, як: матеріальна, трудова та статусна мотивація. Слід зазначити, що:

- основою *матеріальної мотивації* є задоволення потреби в прагненні людини до покращення свого матеріального добробуту;
- в основі *трудової мотивації* - задоволення бажання працювати взагалі та працювати в конкретній організації, колективі та займати певну посаду;
- в основі *статусної мотивації* лежить задоволення бажання людини до кар'єрного зростання, задоволення потреби у визнанні досягнень.

Головна мета *матеріальної мотивації* - утримання персоналу на робочих місцях та підвищення ефективності праці за допомогою грошової винагороди.

Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України. Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є Державний бюджет України та інші джерела, визначені для цієї мети положеннями про органи державної виконавчої влади, затвердженими указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України. Як зазначалося раніше, реорганізація системи державної служби, яка запроваджена програмою адміністративної реформи, зумовила появу нового Закону України "Про державну службу", підписаного Президентом України 10 січня 2012 р. У ньому по-новому розглядається оплата праці, заохочення і соціальні гарантії державного службовця, що безпосередньо стосуються мотивації праці.

Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щорічно Кабінетом Міністрів України не пізніше як у місячний термін з дня прийняття Закону України про Держав-

ний бюджет України на наступний рік шляхом встановлення мінімального та максимального розмірів посадових окладів для кожної підгрупи посад державної служби. Слід визначити, що оплата праці відповідно до Закону України "Про державну службу" визначається наступним чином:

- мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4 встановлюється на рівні не менше двох розмірів мінімальної заробітної плати;
- мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи I-1 не може перевищувати 10 мінімальних розмірів посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4;
- для кожної підгрупи посад державної служби різниця між максимальним і мінімальним розміром посадового окладу повинна становити не менше 30%;
- мінімальний розмір посадового окладу для кожної підгрупи посад державної служби повинен перевищувати максимальний розмір посадового окладу тієї ж за числовим визначенням підгрупи наступної за числовим визначенням групи не менш як на 1% та не більш як на 5%;
- мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-3 повинен становити не менше 1,2 мінімального розміру посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4;
- мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-2 повинен становити не менше 2 мінімальних посадових окладів на посаді державної служби підгрупи V-4;
- мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-1 повинен становити не менше 2,5 мінімального посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4.

Державному службовцю встановлюється надбавка за ранг у співвідношенні до мінімальної заробітної плати залежно від присвоєного йому рангу: за 9 ранг - 0,10; 8 ранг - 0,15; 7 ранг - 0,20; 6 ранг - 0,25; 5 ранг - 0,30; 4 ранг - 0,35; 3 ранг - 0,40; 2 ранг - 0,45; 1 ранг - 0,50.

Державним службовцям, до посадових обов'язків яких належить правова, фінансово-економічна, фахова експертиза та/або розроблення чи редагування пропозицій щодо формування державної політики, проектів нормативно-правових актів та/або прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, які працюють в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, до повноважень яких належить забезпечення формування та реалізації державної правової, фінансової та бюджетної політики, суб'єктом призначення встановлюється надбавка у розмірі до 100% посадового окладу.

Державний службовець має право також на пільги та компенсації у сфері оплати праці, передбачені законом.

Стаття 47 розглядає преміювання та інші види заохочення державних службовців. Преміювання державних службовців здійснюється в установленому порядку в межах, визначених Законом України "Про державну службу", за рішенням відповідного керівника.

Вказано, що преміювання державних службовців, які обіймають посади державної служби груп II, III, IV, V, здійснюється керівником державної служби у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті у межах фонду преміювання, утвореного у розмірі не менш як 10% посадових окладів та економії фонду оплати праці:

- щомісячно відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи;
- щорічно за результатами оцінювання службової діяльності у разі отримання відмінної оцінки - до 100% посадового окладу.

Конкретні умови, порядок та розміри преміювання державних службовців визначаються положенням про преміювання відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату.

Стаття 48 передбачає питання соціально-побутового забезпечення державного службовця. Державному службовцю, який потребує поліпшення житлових умов, може надаватися службове житло в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Державний службовець та члени його сім'ї, які проживають разом із ним, користуються в установленому порядку медичним обслуговуванням у державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Такий порядок медичного обслуговування зберігається за державним службовцем та членами його сім'ї після виходу державного службовця на пенсію.

*Трудова мотивація* включає в себе дві групи мотиваційних чинників: організація праці, її умови та стиль управління персоналом.

Одним із принципів організації праці державних службовців є її планомірність, яку повинен організувати керівник. Планомірність забезпечує відповідну систему виконання управлінських робіт і гарантує, що жодне завдання або питання не залишиться поза увагою, дає змогу заздалегідь відокремити головні питання від другорядних, раціонально завантажити роботою державних службовців, запобігати виникненню критичних ситуацій.

Основою планування управлінської діяльності є чітка реєстрація завдань, розробка та систематичне уточнення планів роботи, що забезпечить рівномірність виконання функцій, ефективне використання робочого часу як керівника, так і його підлеглих; ліквідацію або зменшення до мінімуму робіт, що повторюються, дублювання функцій і складання паралельних документів; чітку координацію виконання завдань і функцій, розмежування їх на першочергові та другорядні; ефективний розподіл праці державних службовців; ефективний контроль за виконанням завдань і функцій.

Організація робочого місця державного службовця є важливою складовою організації праці. Раціональна організація робочих місць має своєю метою створення умов для високопродуктивної праці, якісного виконання посадових обов'язків і забезпечення найкращих умов праці для державних службовців.

Система стимулювання трудової активності передбачає оптимальне співвідношення робочого і вільного часу, праці та відпочинку, тобто нормування праці. Нормування (у поєднанні з іншими елементами організації праці) сприяє раціоналізації трудових процесів, усуненню втрат робочого часу. На режим праці та відпочинку державних службовців впливає ступінь нервово-емоціональної напруженості, санітарно-гігієнічні умови тощо. Оскільки найбільша працездатність державного службовця спостерігається з 9 до 12 та з 14 до 16 годин, то саме на цей період рекомендується планувати виконання найбільш трудомістких видів робіт.

Для запобігання перевтомленню необхідно встановити регламентовані перерви для відпочинку, які є більш ефективні, ніж перерви, що виникають у процесі роботи. Для працівника розумової праці ефективний такий режим: через дві години з початку роботи - десятихвилинна перерва; у другій половині дня через кожен годину роботи - п'яти-, восьмихвилинна перерва.

Важливу роль у практиці управління персоналом відіграє і *статусна мотивація*, вона є рушійною силою поведінки, пов'язаної з бажанням державного службовця обійняти вищу посаду, виконувати складнішу, відповідальнішу роботу, працювати у сфері діяльності, яка вважається суспільно корисною. Важливим стимулюючим фактором професійного розвитку є система управління кар'єрою державного службовця - від прийому на роботу і до звільнення чи відставки. Управління кар'єрою включає:

- планування індивідуальної кар'єри працівників (отримання професійних консультацій, створення робочих груп планування кар'єрного розвитку, надання допомоги співробітникам у плануванні їхнього саморозвитку, виявлення кар'єрного ресурсу);
- загальне планування кар'єри (аналіз рівня розвитку кадрів установи, зокрема за допомогою центрів оцінки потенціалу та розвитку, спільне планування кар'єри);
- організаційні процеси (призначення на посади, планування наступності та безперервності кар'єри, рекламування шляхів можливого розвитку, планування потреби в працівниках, використання спеціальних схем швидкого підвищення по службі для перспективних співробітників).

Головною умовою мотивації державних службовців є гідна оцінка їх заслуг у процесі розвитку службової кар'єри. Ця оцінка відбувається шляхом встановлення відповідної системи оцінювання, яка дає змогу приймати рішення щодо кар'єри на основі справедливої оцінки якостей і професійних досягнень працівників та забезпечує просування працівників лише за умови об'єктивного визнання їх компетенції.

#### **19.4. Методи нематеріальної мотивації державних службовців**

Одним із факторів формування нематеріальної мотивації є позитивний морально-психологічний клімат колективу, що є важливою складовою управління і виступає основою для продуктивної й якісної діяльності. Морально-психологічний клімат колективу визначають як стійкий емоційно-моральний стан колективу, в якому відображаються типове для колективу ставлення до справи, цілей і мотивів у сумісній діяльності, домінуючі настрої, суспільна думка, відноси-

ни, звичаї, моральні та інтелектуальні настанови і поривання людей, ставлення один до одного, до найважливіших матеріальних і духовних цінностей.

Людям обов'язково потрібні орієнтири для розвитку в рамках самої організації. Одним із таких орієнтирів на державній службі стає проведення щороку (починаючи з 2008 р.) Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець" (регулюється Постановою КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1152). Метою проведення Конкурсу є зростання професіоналізму, відкритості, інституційної спроможності державної служби, підвищення її авторитету шляхом узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців. Основними завданнями цього Конкурсу є: виявлення та заохочення найбільш професійно підготовлених державних службовців, які успішно та ініціативно виконують службові обов'язки, мають організаторські здібності, що ґрунтуються на сучасних знаннях; удосконалення знань і професійного рівня державних службовців; створення умов для кар'єрного зростання державних службовців; залучення висококваліфікованих фахівців, зокрема молоді, до роботи в центральних та місцевих органах виконавчої влади; сприяння підвищенню ефективності роботи з надання адміністративних послуг громадянам; вплив на формування суспільної думки щодо престижу державної служби, залучення високопрофесійних управлінців до роботи в органах виконавчої влади; виховання в державних службовців почуття шанобливого ставлення до своєї професії, основних принципів державної служби.

Практичні заходи щодо втілення нематеріальної мотивації праці, приведення в дію нових резервів, підвищення трудової активності державних службовців безпосередньо пов'язані з гуманізацією праці. Саме остання, як свідчить досвід, на практиці покликана забезпечити:

- високу змістовність та збагачення змісту праці службовців, яка відповідає їхній кваліфікації, структурі та ієрархії потреб і мотивів;
- створення сприятливих умов праці, розвитку колективних форм організації, розвиток виробничої демократії, коли працівники беруть безпосередню участь у виконанні управлінських функцій, що виходять за межі їхніх традиційних обов'язків;
- підвищення рівня інформованості колективу, "прозорості" внутрішньоорганізаційної діяльності.

Вагомим фактором нематеріальної мотивації є заохочення. Заохочення є важливим інструментом регулювання діяльності державного службовця. Підставами заохочення можуть бути: сумлінна і безперервна праця. Добросовісне виконання своїх обов'язків передбачає не тільки чітке та своєчасне виконання покладених на нього завдань, а й творчий підхід, вияв ініціативи, які забезпечували б ефективність роботи; зразкове виконання трудових обов'язків. Як правило, під *зразковим виконанням трудових обов'язків* розуміють: забезпечення і дотримання законних прав і свобод громадян; виконання наказів, розпоряджень, крім незаконних; дотримання встановлених правил трудового розпорядку; підтримання належного рівня кваліфікації, необхідного для виконання покладених обов'язків тощо; особливі трудові заслуги. Чинне законодавство про державну службу не визначає переліку особливих заслуг. Це питання належить до відання керівника державного органу.

#### **Визначення**

**Заохочення** - заходи морального, правового і матеріального характеру, пов'язані з публічним визнанням заслуг і виявленням громадських почестей державним службовцям за успішне виконання ними посадових обов'язків і досягнуті результати на державній службі.

За особливі службові досягнення також можуть бути застосовані такі види заохочення державного службовця:

- дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;
- представлення до відзнаки державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим (подяка, почесна грамота тощо);
- представлення до урядової відзнаки (подяка, почесна грамота тощо);
- представлення до державної нагороди. Заходи заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку дії накладеного на нього дисциплінарного стягнення.

За особливі трудові заслуги передбачається можливість представлення державних службовців до державних нагород. Державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги в розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчиз-

ни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Моральна винагорода навіть у складних сучасних економічних умовах є подекуди важливішою, ніж матеріальна винагорода, вона повною мірою викликає задоволення і мотивує працівників до продуктивної й ефективної діяльності.

### **19.5. Стимулювання праці як фактор професійного розвитку персоналу та підвищення ефективності праці державних службовців**

Самі по собі моральні та матеріальні фактори не забезпечують трудову діяльність. Вони лише створюють умови для високоефективної праці. Їх реалізація залежить від самого державного службовця, його потреб та ступеня їх задоволення, освоєння ним мотиваційного середовища.

#### **Визначення**

**Стимулювання праці** - процес створення моральних і матеріальних передумов для ефективної та якісної праці.

Задоволення державним службовцем своїх потреб є джерелом розвитку особистості. Водночас потреби державного службовця залежать від рівня його розвитку. Чим вищий рівень розвитку, тим вищий рівень потреб, тим яскравіше виражена мотивація до праці, тим більше прагнення до професійного розвитку незалежно від виду діяльності.

Можна виділити основні чинники стимулювання праці державних службовців на сучасному етапі, які зумовлюють працівників для ефективного виконання своїх посадових обов'язків.

*Фактори заробітної плати.* Більшість державних службовців розглядають заробітну плату як основний фактор впливу на мотивуючу основу для виконання поставлених державою та відповідно їх керівниками завдань. Структура заробітної плати державних службовців має складний характер і її величина залежить від низки складових, які не зразу доступні для осіб, які щойно вступають для проходження державної служби. Проте ця структура має стимулюючий і мотивуючий характер, оскільки спонукає державних службовців до отримання вищих посад, набуття стажу та досягнення високих показників у роботі. Сюди також можна віднести і преміювання державних службовців.

*Можливість кар'єрного просування та професійного зростання.* Просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву. Просування по службі передбачає не тільки підвищення посади, але й виконання більш складної й цікавої роботи, заохочення та винагороду за добре виконані завдання. Задоволення цієї потреби стає стимулом для подальших професійних досягнень, у противному разі - значно демотивує працівника, у нього розтрачається початковий ентузіазм до виконання службових обов'язків та знижується наполегливість.

*Визнання результатів діяльності, творча самореалізація особистості.*

Успішне завершення завдання та можливість творчого і ділового зростання і визнання іншими особистості мають неабияке значення. Це пов'язано з прагненням досягти певного соціального статусу і визнання в суспільстві. Творчість асоціюється із задоволення духовних потреб, на перший план висувається емоційний компонент діяльності, що має давати моральне задоволення, приносити позитивний настрій під час виконання поставлених завдань.

*Соціально-побутове забезпечення та щорічні і додаткові відпустки державних службовців.* Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом із ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Ці ж самі заклади обслуговують їх після виходу на пенсію.

Державним службовцям надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі середньомісячного заробітку. На покращення мотивації праці значно б



впливало запровадження жорсткого контролю за вчасністю надання щорічних відпусток та матеріальних допомога на оздоровлення.

*Належні умови праці.* Питанню організації належних умов для роботи державних службовців сьогодні приділяється особлива увага. Зокрема, всіма установами забезпечується нормальні умови для роботи цієї категорії працівників (приміщення опалюються взимку, достатньо освітлюються і провітрюються, забезпечується щоденне їх прибирання робітниками, які обслуговують органи державної влади). Сюди можна віднести також і забезпечення канцелярським приладдям, переносними та мобільними телефонами тощо. Важливе місце при цьому також займає комп'ютерне забезпечення та доступ до сучасних ІТ-технологій.

*Ефективне планування діяльності.* Важливу роль у мотивації праці держслужбовців відіграють чіткі посадові інструкції, використання методів процесного та проектного підходів у діяльності. При цьому керівникам необхідно використовувати засоби матеріального та нематеріального заохочення службовців за високі показники в професійній діяльності.

*Командна діяльність.* Ефективне керівництво передбачає здатність керівника формувати, організовувати і мобілізувати соціальну групу, яка завдяки його зусиллям може перетворитися в цілеспрямовану команду однодумців. Негативне оцінювання керівників свідчить, перш за все, про низький рівень їх управлінських навичок, невміння прислуховуватися до думки колег і підлеглих та обирати оптимальний стиль керівництва, запобігати конфліктам і розв'язувати їх, а також про відсутність уміння створювати позитивний морально-психологічний клімат у колективі.

*Створення позитивного морально-психологічного клімату.* Морально-психологічний клімат колективу визначають як стійкий емоційно-моральний стан колективу, в якому відображаються типове для колективу ставлення до справи, цілей і мотивів у сумісній діяльності, домінуючі настрої, суспільна думка, відносини, звичаї, моральні та інтелектуальні настанови і порівняння людей, ставлення один до одного, до найважливіших матеріальних і духовних цінностей, дух колективу. Відповідно постає керівника, принципи взаємодії між керівником і підлеглими є базовими компонентами існування будь-якого колективу.

*Відносини з колегами.* Відносини з колегами традиційно мають надзвичайно важливе значення для будь-якого трудового колективу. Покращення відносин з колегами більше хвилює молодь, що пов'язано з ще недостатніми навичками роботи в команді, досвід набувається з віком. Крім того, з віком менш гостро постає питання утворення конфліктних ситуацій. Тому в колективі, де є багато молоді, керівникам слід приділяти більше уваги психологічним аспектам формування колективу і міжособистісним відносинам із колегами, активніше залучати до цього процесу працівників зрілого віку. Чоловіки і жінки старшого віку, навпаки, віддають перевагу відносинам із керівництвом, ніж із колегами. Отже, мотивація як функція управління в основу впливу на державних службовців покладає не примус, а мотиваційні регулятори, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини.

### Нормативно-правове забезпечення мотивації праці державних службовців

Оплата праці				
№	Назва документа	Назва доплат та надбавок	Розміри доплат та надбавок	Вплив на молодого державного службовця
1	2	3	4	5
<i>Надбавки</i>				
1	Постанови КМУ: від 9 березня 2006 р. № 268 “Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів”; від 20 грудня 1993 р. № 1049 “Про надбавки та вислугу років для працівників органів виконавчої влади”; 3 травня 1994 р. № 283 “Про порядок обчислення стажу державної служби”	за вислугу років на державній службі	виплачуються щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки – 10%, понад 5 років – 15%, понад 10 років – 20%, понад 15 років – 25%, понад 20 років – 30%, понад 25 років – 40%	не впливає
2	Додаток № 57 до постанови КМУ від 9 березня 2006 р. № 268	За ранги державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування	1 ранг – 160 грн; 2 ранг – 150 грн; 3 ранг – 145 грн; 4 ранг – 140 грн; 5 ранг – 130 грн; 6 ранг – 120 грн; 7 ранг – 110 грн; 8 ранг – 100 грн; 9 ранг – 90 грн; 10 ранг – 80 грн; 11 ранг – 70 грн; 12 ранг – 60 грн; 13 ранг – 55 грн; 14 ранг – 50 грн; 15 ранг – 45 грн	мінімальний (45-55 грн на місяць)
3	Постанова КМУ від 9 березня 2006 р. № 268 “Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів”	за знання та використання в роботі іноземної мови	однієї європейської – у розмірі 10%, однієї східної, угро-фінської або африканської – 15%, двох і більше мов — 25% посадового окладу	тільки якщо робота передбачає використання іноземної мови
4		за почесне звання “заслужений”	у розмірі 5% посадового окладу	не впливає
<i>Доплати</i>				
5	Постанова КМУ від 9 березня 2006 р. № 268 “Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів”	за виконання обов’язків тимчасово відсутніх працівників таких категорій персоналу (у разі відсутності внаслідок тимчасової непрацездатності, перебування у відпустці без збереження заробітної плати, у відпустці у зв’язку з вагітністю і пологами, у частково оплачуваній відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку чи у відпустці без збереження заробітної плати)	до 50% посадового окладу за основною роботою з використанням для цього до 50% посадового окладу відсутнього працівника	можливо, але малоймовірно

1	2	3	4	5
6		за виконання обов'язків тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу	у розмірі різниці між фактичним посадовим окладом тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу (без урахування надбавок та доплати) і посадовим окладом працівника, який виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника	не впливає
7		за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності	у розмірі відповідно 5 і 10% посадового окладу	не впливає
<i>Заохочення за сумлінну працю</i>				
8	Постанова КМУ від 19 червня 1996 р. № 658 "Про затвердження Положення про ранги державних службовців"	за сумлінну працю державному службовцю у разі звільнення з державної служби у зв'язку з виходом на пенсію	може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад, якщо державний службовець має найвищий ранг у такій категорії посад	не впливає
9	Постанова КМУ від 9 березня 2006 р. № 268 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів"	за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи	<i>керівникам структурних підрозділів, їх заступникам, спеціалістам</i> у розмірі до 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг державного службовця та вислугу років, а <i>керівним працівникам і спеціалістам, які безпосередньо займаються розробленням проектів нормативно-правових актів, проводять експертизу проектів таких актів</i> , що передбачено положеннями про відповідні структурні підрозділи, а також прокурорам та слідчим органів прокуратури – у розмірі до 100% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг державного службовця та вислугу років; <i>службовцям</i> — у розмірі до 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за вислугу років	незначний, оскільки надбавка за ранг не значна, вислуги років немає
10		преміювання працівників відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи, а також до державних і професійних свят та ювілейних дат	у межах фонду преміювання, утвореного у розмірі не менш як 10% посадових окладів та економії фонду оплати праці	впливає, але не значно, оскільки залежить від посадового окладу

1	2	3	4	5
11	Ст. 34 Закону України "Про державну службу"  Постанова КМУ від 24 лютого 2003 р. № 212 "Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків"	грошова винагорода державним службовцям, які пропрацювали безперервно на посадах державних службовців не менше ніж 10 років за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків	видається один раз на 5 років за умови зразкового виконання посадових обов'язків та відсутності порушень трудової дисципліни з урахуванням щорічної оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків у розмірах: від 10 до 15 років роботи – одна середньомісячна заробітна плата; від 15 до 20 років – дві; від 20 до 25 років – три; від 25 до 30 років – чотири; від 30 років і більше – п'ять, у межах асигнувань на оплату праці, передбачених у державному бюджеті для відповідних органів державної влади	не впливає
12	Постанова КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1152 "Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець"	грошова винагорода переможців конкурсу (кращого керівника та кращого спеціаліста). Грошова винагорода лауреата конкурсу (2-ге місце). Преваги переможців та лауреатів конкурсу при вступі до НАДУ при Президентіві України та її регіональних інститутів	10 тис. гривень  5 тис. гривень  право цільового направлення та вступу поза конкурсом; рекомендуються для проходження стажування в центральних органах виконавчої влади та інституціях державного управління за кордоном; рекомендуються для зарахування до кадрового резерву на вищі посади в державному органі, в якому вони працюють, або на відповідні посади в державних органах вищого рівня	впливає, але кількість переможців та лауреатів дуже обмежена
13	Постанова КМУ від 9 березня 2006 р. № 268 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів"	матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань та допомога на оздоровлення	у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника	впливає
<i>Соціально-побутове забезпечення державних службовців</i>				
14	Постанова КМУ від 18 лютого 2004 р. № 182 "Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків"	державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду	на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво або для придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків державним службовцям, які потребують відповідно до чинного законодавства поліпшення житлових умов, надається безвідсотковий кредит на строк до 20 років	декларативно для всіх державних службовців

1	2	3	4	5
<i>Пенсійне забезпечення державних службовців</i>				
16	Ст. 37 Закону України "Про державну службу", ст. 49 нової редакції Закону України "Про державну службу"	пенсійні виплати: - з посад державних службовців (60 років для чоловіків і 55 років для жінок) за наявності загального трудового стажу для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби не менше 10 років; - незалежно від місця роботи, якщо стаж роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, становить не менше 20 років	у розмірі 80 % від суми заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, без обмеження граничного розміру пенсії. За кожний повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на 1% заробітку, але не більше 90% заробітної плати, без обмеження граничного розміру пенсії	не впливає
	Ст. 49 нової редакції Закону України "Про державну службу"	грошова допомога у разі виходу на пенсію, пенсійні виплати: з посад державних службовців (для чоловіків, які досягли 62-річного віку, жінок, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, у тому числі стажу державної служби не менш як 10 років, за наявності загального трудового стажу для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби не менше 10 років. - незалежно від місця роботи, якщо стаж роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, становить не менше 20 років	80% суми заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування	
<i>Щорічні відпустки державних службовців</i>				
17	Закон України "Про державну службу"	щорічна основна оплачувана відпустка	термін – 30 днів	впливає

1	2	3	4	5
18	Ст. 35 Закону України "Про державну службу", Постанова КМУ від 27 квітня 1994 р. № 250 "Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачувальних відпусток"	додаткова відпустка	стаж державної служби: <i>понад 10 років – 5 діб; понад 11 років – 7 діб; понад 12 років – 9 діб; понад 13 років – 11 діб; понад 14 років – 13 діб; понад 15 років – 15 діб</i>	не впливає
	Ст. 51 нової редакції Закону України Про державну службу"	додаткова оплачувана відпустка	за кожний рік державної служби по досягненню 5-ти річного стажу державної служби надається один календарний день відпустки, але не більш як 15 календарних днів	впливає
<i>Медичне забезпечення</i>				
19	Наказ від 18 лютого 2003 р. № 75/24 "Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців"	державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Цими ж закладами вони обслуговуються після виходу на пенсію		декларативно для всіх державних службовців

## Додаток Б

## Види нагород

Назва нагороди та нормативно-правові акти	За що присуджується	Привілеї, які дає винагорода
1	2	3
<i>Ордени України</i> Закон України "Про державні нагороди України"; Закон України "Про пенсії за особливі заслуги перед Україною"; Указ Президента України від 19 лютого 2003 р. № 138 "Про порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України"	<i>За видатні особисті заслуги:</i> - в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних та політичних реформ, відстоюванні конституційних прав і свобод людини і громадянина ( <i>Орден "Свободи"</i> )	надбавка 20–25% прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які втратили працездатність, до розміру пенсії
<i>Орден "Князя Ярослава Мудрого" I-V ступенів</i>	за видатні особисті заслуги перед Українською державою в галузі державного будівництва, зміцнення міжнародного авторитету України, розвитку економіки, науки, освіти, культури, мистецтва, охорони здоров'я, за благодійну, гуманістичну та громадську діяльність	
<i>"За заслуги" I-III ступенів</i>	для відзначення видатних заслуг громадян в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській та інших сферах суспільної діяльності	
<i>"Княгині Ольги" I-III ступенів</i>	для відзначення жінок за визначні заслуги в державній, виробничій, громадській, науковій, освітянській, культурній, благодійницькій та інших сферах суспільної діяльності, вихованні дітей у сім'ї	
<i>Данила Галицького</i>	для нагородження військовослужбовців, а також державних службовців за значний особистий внесок у розбудову України, сумлінне та бездоганне служіння Українському народу	

1	2	3
<p>“Хрест Івана Мазепи” Указ Президента України від 26 березня 2009 р. № 189</p>	<p>за значний внесок у відродження національної культурно-мистецької, духовної, архітектурної, військово-історичної спадщини, заслуги у державотворчій, дипломатичній, гуманістичній, науковій, просвітницькій та благодійній діяльності</p>	
<p><i>Почесні звання України:</i> Указ Президента України від 29 червня 2001 р. № 476 “Про почесні звання України”</p>	<p>присвоюються особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціально-культурної сфери, як правило, не менше десяти років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність, якщо інше не встановлено положенням про почесне звання України</p>	<p>надбавка у розмірі 5% посадового окладу</p>
<p>Відзнаки: <i>Почесна відзнака Президента України</i> укази Президента України від 18 серпня 1992 р. № 418/92 “Про заснування Почесної відзнаки Президента України”; від 18 листопада 1996 р. № 1094 “Про відомчі заохочувальні відзнаки”  <i>Медаль “За працю та звитягу”</i></p>	<p>за особисті заслуги у розбудові суверенної, демократичної, правової держави, в економічній, науково-технічній, гуманітарній, соціально-культурній сферах, вихованні дітей, у захисті державних інтересів і піднесенні міжнародного авторитету України, активну миротворчу, благодійну, милосердну, громадську діяльність на благо України та своїх співвітчизників: - за вагомий особистий внесок у розвиток економічної, науково-технічної, соціально-культурної, військової, державної, громадської та інших сфер діяльності, багаторічну сумлінну працю, зразкове виконання службових обов’язків</p>	
<p><i>Заохочувальні відзнаки міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України:</i> Указ Президента України від 18 листопада 1996 р. № 1094 “Про відомчі заохочувальні відзнаки”</p>	<p>заохочування працівників за значні трудові досягнення у відповідній галузі чи сфері діяльності</p>	
<p><i>Почесні грамоти:</i> Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2001 р. № 2541.III “Про Почесну грамоту та Грамоту Верховної Ради України”</p>	<p>за вагомий внесок у будь-яку сферу життєдіяльності держави, визначну громадсько-політичну діяльність, заслуги перед Українським народом у сприянні становленню та зміцненню України як демократичної, соціальної, правової держави, здійсненню заходів щодо забезпечення прав і свобод громадян, розвитку демократії, парламентаризму та громадянської злагоди в суспільстві, активну участь у законотворчій діяльності</p>	<p>надбавка 20-25% прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які втратили працездатність, до розміру пенсії</p>
<p>Постанова КМУ від 5 січня 1998 р. № 17 “Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України”</p>	<p>за зразкове виконання службових обов’язків, високі виробничі та наукові досягнення, особистий внесок у забезпечення розвитку економічної, науково-технічної, соціально-культурної, військової, громадської та інших сфер діяльності і заслуги перед Українським народом у сприянні становленню правової держави, здійсненню заходів щодо забезпечення захисту прав і свобод громадян, зміцнення демократії, ефективній діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування</p>	<p>одноразова винагорода у розмірі 50% посадового окладу в межах фонду оплати праці працівників відповідного органу</p>
<p><i>Премії:</i> <i>державні премії</i> Постанова Верховної Ради України від 22 травня 2003 р. № 840.IV “Про Премію Верховної Ради України за внесок молоді у розвиток парламентаризму, місцевого самоврядування”</p>	<p>присуджується особам до 28 років і молодіжним громадським організаціям, які активно сприяли процесам державотворення, розвитку парламентаризму та місцевого самоврядування, досягли значних результатів у вирішенні соціальних і правових питань</p>	<p>80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p>
<p>Постанова КМУ від 13 червня 2000 № 951 “Про Премію Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України”</p>	<p>присуджується молоді, особливі досягнення якої сприяють розвитку суспільно-економічного життя України, її розбудові та утвердженню міжнародного авторитету</p>	<p>120 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p>
<p>Почесні грамоти місцевих державних адміністрацій: розпорядження ОДА “Про відзнаки обласного рівня”</p>	<p>- за особистий внесок у соціально-економічний розвиток області</p>	<p>одноразова премія</p>

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 19**

1. У чому полягає сутність поняття "мотивація"?
2. Які теорії мотивації Вам відомі?
3. В чому полягає сутність "піраміди" А.Маслоу?
4. Якими положеннями теорії Ф.Герцберга можна користуватися при стимулюванні праці державних службовців?
5. Як потреби впливають на мотивацію співробітника (персоналу)?
6. Що входить у структуру мотиву праці?
7. Які мотиви особистості можуть сприяти залученню молоді на державну службу?
8. За якими ознаками можна класифікувати мотиви діяльності державних службовців?
9. У чому полягає основний зміст теорії мотивації Е.Лока?
10. У чому полягають відмінності між трудовою та статусною мотиваціями?
11. Які основні чинники стимулювання праці державних службовців?
12. Вкажіть основні змістові положення мотиваційної теорії Д.МакГрегора.
13. У чому полягає сутність мотиваційної теорії К.Альдефера?
14. Які процесуальні теорії мотивації Вам відомі?
15. Які види заохочення державних службовців Вам відомі?
16. Які види заохочення державних службовців можна вважати найбільш ефективними?
17. У чому полягає сутність матеріальної мотивації державних службовців в Україні?
18. Чи впливатиме використання компетентнісного підходу на мотивацію державних службовців?
19. Які види нематеріальної мотивації державних службовців, на Вашу думку, є найбільш ефективними?
20. Чим відрізняється процес стимулювання праці від мотивації?
21. У чому полягає статусна мотивація державних службовців?
22. У чому Ви вбачаєте напрями розвитку системи мотивації персоналу на державній службі?
23. Чи є необхідним використання командного підходу для підвищення рівня мотивації персоналу в системі державної служби?
24. Використання яких теорій мотивації, на Вашу думку, було б найбільш ефективним у системі державної служби України?
25. Чи є необхідним створення систем мотивації персоналу в системі органів виконавчої влади?

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 19**

1. Назвіть чинники, що зумовлюють підвищення ролі нематеріальної мотивації професійної діяльності державних службовців.
2. Модель основного процесу мотивації - це: а) потреба - дія - досвід - очікування; б) мета - дія - досвід - очікування; в) потреба - мета - дія - досвід - очікування; г) мета - дія - очікування.
3. Вкажіть основні складові процесу мотивації персоналу.
4. Яким, на Вашу думку, може бути співвідношення стимулів для підвищення результативності діяльності державних службовців?
5. У чому, на Ваш погляд, полягає специфіка мотивації персоналу на державній службі?
6. Покажіть на прикладах можливість використання змістових теорій мотивації в системі державної служби.
7. Проаналізуйте систему мотивації Вашої установи. У чому полягають сильні та слабкі сторони такої системи?
8. Які фактори нематеріальної мотивації Ви вважаєте за найбільш ефективні в системі державної служби?
9. Визначіть фактори, що впливають на рівень мотивації державних службовців в Україні.
10. Чи є плінність кадрів у системі державної служби результатом неефективного використання факторів матеріальної та нематеріальної мотивації?



## Напрями магістерських робіт до розділу 19

1. Мотивація праці державних службовців в Україні: перспективи вдосконалення.
2. Мотивація як засіб запобігання та протидії корупції на державній службі.
3. Управління мотивацією як засіб підвищення ефективності системи управління персоналом в органах виконавчої влади.
4. Формування системи мотивації праці державних службовців як фактор підвищення ефективності державної служби.
5. Психологічні складові мотивації діяльності державних службовців.
6. Досвід зарубіжних країн у побудові системи мотивації праці державних службовців.

## Список використаних джерел до розділу 19

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997. - 470 с.
2. *Артеменко Н. Ф.* Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців / Н. Ф. Артеменко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2008. - Вип. 2. - Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/trpd/2008-2/08anfzds.htm/08anfzds.htm>
3. *Баран Р.* Досвід закордонних країн у системі мотивації та стимулювання персоналу / Р. Баран // Регіон. економіка. - 2005. - № 1. - С. 24-35.
4. *Богданова Н.* Мотивація професійної діяльності молодих державних службовців як шлях до зменшення плинності кадрів / Н. Богданова // Теоретичні та прикладні питання державотворення - 2011. - Вип. 8. - Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/trpd/index.html>
5. *Богданова Н. М.* Мотиваційні чинники ефективної діяльності державних службовців / Н. М. Богданова // Вісн. держ. служби України. - 2010. - № 3. - С. 39-42.
6. *Богданова Н. М.* Професійна підготовка молодих управлінських кадрів / Н. М. Богданова // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. - К. : НАДУ, 2009. - Т. 2. - С. 85-88.
7. *Бондар В.* Теоретичні засади мотивації в контексті підвищення ефективності державного управління / В. Бондар // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : І. Р. Залуцький (голов. ред.) [та ін.]. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. - Вип. 11. - С. 11-16.
8. *Верещагина Л. А.* Психология потребностей и мотивация персонала / Л. А. Верещагина, И. М. Карелина. - Х. : Гуманит. Центр, 2005. - 154 с.
9. *Візіров Б. Й.* Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади : монографія / Б. Й. Візіров. - К. : ТОВ "Август Трейд", 2010. - 250 с.
10. *Водопьянов Н. Е.* Синдром "выгорания" в профессиях системы "человек - человек" / Н. Е. Водопьянов // Практикум по психологии профессиональной деятельности в менеджменте : учеб. пособие / под ред. Г. С. Никифорова [и др.]. - СПб. : [б. и.], 2001. - С. 175-180.
11. *Головин С. Ю.* Словарь практического психолога / С. Ю. Головин. - Режим доступа : <http://biblioteka.teatr-obraz.ru/node/7752>
12. *Дмитренко Г. А.* Мотивация и оценка персонала : учеб. пособие / Г. А. Дмитренко, Е. А. Шарапова, Т. М. Максименко. - К. : МАУП, 2002. - 247 с.
13. *Додонов Б. И.* Структура и динамика мотивов деятельности / Б. И. Додонов // Вопр. психологии. - 1984. - № 4. - С. 126-130.
14. *Занюк С. С.* Психология мотивации : навч. посіб. / С. С. Занюк. - К. : Либідь, 2002. - 304 с.
15. *Ильин Е. П.* Мотивация и мотивы / Е. П. Ильин. - СПб. : Питер, 2008. - 512 с.
16. Кодекс законів про працю : Закон Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. - Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011/23/0>
17. *Колот А. М.* Мотивація персоналу / А. М. Колот. - К. : КНЕУ, 2002. - 337 с.
18. *Кравченко О. М.* Вплив мотивації на ефективність державного управління / О. М. Кравченко. - Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/ONG\\_2006/Gospravlenie/17916.doc.htm](http://www.rusnauka.com/ONG_2006/Gospravlenie/17916.doc.htm)

19. *Крещенко Н.* Досвід країн Європейського Союзу з управління персоналом підприємства в умовах фінансово-економічної кризи / Н. Крещенко. - Режим доступу : <http://www.nspp.gov.ua/?s=18&id=3663>
20. *Крушельницька О. В.* Управління персоналом : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. - К. : Кондор, 2006. - 308 с.
21. *Липовська Н. А.* Інтерпретація комунікативної компетентності державних службовців в психологічному дискурсі [Електронний ресурс] / Н. А. Липовська, О. О. Марценюк // Актуальні проблеми державного управління. - 2009. - № 2 (36). - Режим доступу до журн. : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2009\\_2/doc/1/02.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_2/doc/1/02.pdf)
22. *Макгрегор Д.* Человеческий фактор на предприятии / Д. Макгрегор // Классики государственного управления: американская школа. - М. : МГУ, 2003. - 485 с.
23. *МакКлелланд Д.* Мотивация человека / Д. МакКлелланд. - СПб. : Питер, 2007. - 672 с.
24. *Маркин В. Н.* Мотивационный менеджмент : учеб. пособие / В. Н. Маркин. - М. : ИНФРА, 2003. - 304 с.
25. *Маслоу А.* Теория мотивации человека / А. Маслоу // Классики государственного управления: американская школа. - М. : МГУ, 2003. - 435 с.
26. *Матвіїшин Є.* Мотиваційний моніторинг - засіб підвищення ефективності роботи державних службовців / Є. Матвіїшин, В. Максимишин // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : А. О. Чемерис (голов. ред.) [та ін.]. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. - Вип. 5. - С. 449-455.
27. *Мельников О.* Кар'єра в системах державної служби різних країн [Електронний ресурс] / О. Мельников // Держ. будівництво. - 2008. - № 2. - Режим доступу до журн. : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008\\_2/doc/3/01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008_2/doc/3/01.pdf)
28. *Мескон М.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М. : Дело, 2005. - 720 с.
29. *Молчанова Ю. О.* Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 "Державна служба" / Молчанова Ю. О. - К., 2006. - 20 с.
30. *Нижник Н.* Домінуючі тенденції у сфері оцінювання людських ресурсів у державних службах країн Європейського Союзу / Н. Нижник, Л. Пашко // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2. - 440 с.
31. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2003. - 344 с.
32. *Пахомова Т.* Мотивація персоналу в системі державної служби / Т. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. - Вип. 3 (25). - С. 209-213.
33. *Пахомова Т. І.* Мотивація як фактор управління персоналом у системі державної служби / Т. І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Корженко (голов. ред.) [та ін.]. - Х. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - Вип. 2 (29). - Ч. 2. - С. 253-258.
34. Положення про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : проект Указу Президента України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=6418AЕВСBD2336582F8B5FC6237C4427?art\\_id=322607&cat\\_id=87284](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=6418AЕВСBD2336582F8B5FC6237C4427?art_id=322607&cat_id=87284)
35. Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 18 листоп. 1996 р. № 1094 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1094%2F96>
36. Про державні нагороди України : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1549-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1549-14> - Назва з екрану.
37. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 52. - С. 490.
38. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4050-17>

39. Про засади запобігання і протидії корупції в Україні : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1506-17>
40. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 трав. 2013 р. № 350. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
41. Про затвердження Державної цільової соціальної програми "Молодь України" на 2009-2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січ. 2009 р. № 41 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=41-2009-%EF>
42. Про затвердження Загальних правил поведінки держслужбовця : Наказ Голодержслужби України від 23 жовт. 2000 р. № 58 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1089-10>
43. Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі "Державне управління" та професійними програмами функціональної спеціалізації "Державна служба" : Наказ Голодержслужби та Міністерства освіти і науки України від 12 груд. 2001 р. № 96/799 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1097-01>
44. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=167-97-%EF>
45. Про затвердження Положення про порядок стажування в державних органах : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 груд. 1994 р. № 804. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=804-94-%EF>
46. Про затвердження положення про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Національної академії : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2004 р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=468-2004-%EF>
47. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF>
48. Про затвердження Положення про ранги державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 черв. 1996 р. № 658. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=658-96-%EF>
49. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>
50. Про затвердження Положення щодо проведення Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд державних службовців Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій : Наказ Головного управління державної служби України, Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 28 верес. 2007 р. № 258/3470. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1160-07>
51. Про затвердження Порядку відбору на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів IV рівня акредитації : Наказ Голодержслужби, Міністерства освіти і науки України та Української Академії державного управління при Президенті України від 30 жовт. 2002 р. № 80/625/149. - Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=37606&cat\\_id=37402&ctime=1141127139250](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37606&cat_id=37402&ctime=1141127139250)
52. Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2004 р. № 212 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 9. - С. 119.

53. Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лют. 2004 р. № 182 // Уряд. кур'єр. 2004. - № 36. - С. 6.
54. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF>
55. Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2003 р. № 1444. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1444-2003-%EF>
56. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовт. 2001 р. № 1386. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1386-2001-%E>
57. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>
58. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України від 20 верес. 2007 р. № 900/2007. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=900/2007>
59. Про Концепцію адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 10. - С. 31-34.
60. Про надбавки до посадових окладів за особливий характер роботи та інтенсивність праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 1995 р. № 783. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=783-95-%EF>
61. Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 1993 р. № 1049. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1049-93-%EF>
62. Про оплату праці : Закон України від 24 берез. 1995 р. № 108-95 ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1995. - № 17. - С. 121.
63. Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 1994 р. № 250. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=250-94-%EF>
64. Про порядок обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 трав. 1994 р. № 283. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=283-94-%EF>
65. Про почесні звання України : Указ Президента України від 29 черв. 2001 р. № 476. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=476%2F2001>
66. Про Премію Верховної Ради України за внесок молоді у розвиток парламентаризму, місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 22 трав. 2003 р. № 840.IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 36. - С. 294.
67. Про Премію Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 951. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1234-2010-%F0>
68. Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець" : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2007 р. № 1152 // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 72. - С. 75.
69. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30 трав. 1995 р. № 398. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=398%2F9>

70. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 16. - С. 63-69.
71. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2006 р. № 268 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 10. - С. 245-283.
72. Психологическая энциклопедия / под общ. ред. Р. Корсини, А. Ауэрбаха. - СПб. : Питер, 2006. - 1096 с.
73. *Пустовіт Т. О.* Мотивація праці як елемент кадрової політики: зарубіжний досвід / Т. О. Пустовіт // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 3 квіт. 2009 р. - Львів : [б. в.], 2009. - Ч. 1. - С. 430-434.
74. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. - К. : Основи, 1994. - 191 с.
75. *Рачинський А. П.* Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009. - 316 с.
76. *Ричи Ш.* Управление мотивацией / Ш. Ричи, П. Мартин ; пер. с англ. Е. А. Климова. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. - 399 с.
77. *Рудакевич М. І.* Менеджмент персоналу : навч.-метод. посіб. / М. І. Рудакевич. - Тернопіль : ТНТУ ім. Івана Пулюя, 2010. - 149 с.
78. *Серьогін С. М.* Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Шпекторенко [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. - К. : НАДУ, 2009. - 119 с.
79. *Сіцінська М.* Підвищення ролі державного службовця в попередженні власного професійного "вигорання" / М. Сіцінська // Вісн. держ. служби України. - 2009. - № 1. - С. 18-21.
80. *Сіцінський А.* Аналіз теоретичних основ мотивації досягнення в управлінській діяльності / А. Сіцінський // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Видво НАДУ, 2004. - Вип. 1. - Ч. V. - С. 103-111.
81. Служебная карьера / [А. С. Гусева, Б. В. Лытов и др.] ; под общ. ред. Е. В. Охотского. - М. : Экономика, 1998. - 302 с.
82. Соціально-економічна мотивація праці: методологія оцінки ефективності та принципи регулювання / М. В. Семикіна. - Кіровоград : ПВЦ "Мавік", 2004. - 124 с.
83. Стратегія державної кадрової політики України до 2020 року : проект Постанови Кабінету міністрів України. - Режим доступу : <http://guds.gov.ua/sub/nikolaiivska/ua/publication/content/14863.htm/>
84. *Тимошенко І. І.* Мотивация личности и человеческих ресурсов : учеб. пособие / И. И. Тимошенко, А. С. Соснин. - К. : Европ. ун-т, 2004. - 575 с.
85. *Турчинов А. И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. - М. : Моск. Психолого-соц. ин-т Флинта, 1998. - 272 с.
86. *Уайтли Ф.* Мотивация / Ф. Уайтли. - М. : Издат. дом "Вильямс", 2003. - 160 с.
87. Управление персоналом организации : учебник / А. Я. Кибанов, И. А. Баткаева, И. Е. Ворожейкин [и др.] ; под ред. А. Я. Кибанова. - М. : ИНФРА-М, 1997. - 512 с.
88. *Ходаківський Є. І.* Психологія управління : підручник / Є. І. Ходаківський, Ю. В. Богоявленська, Т. П. Грабар. - К. : Центр навч. л-ри, 2011. - 664 с.
89. *Ясинский В. Л.* Нетрадиционные системы материального стимулирования труда / В. Л. Ясинский. - Одесса : [б. и.], 1992. - 336 с.
90. *Vroom V.* Work and motivation / V. Vroom. - New York : Wiley, 1964. - 208 p.

## ЧАСТИНА VI

### ОСОБИСТІСНІ ЧИННИКИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

---

#### РОЗДІЛ 20. ОСОБИСТІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

*Ключові слова:* професійна компетентність державного службовця, профіль професійної компетентності посади державної служби, рівень професійної компетентності особи, модель професійної діяльності державного службовця, індивідуальна професіоналізація державного службовця, самосвідомість державного службовця, культурна самоідентифікація державного службовця, толерантність у державній службі, культура службової поведінки, психологічна готовність до управлінської діяльності, мотивація управлінської діяльності, здібності державного службовця.

#### *Список рекомендованих джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
3. *Рудакевич М. І.* Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління [Електронний ресурс] / М. І. Рудакевич. - Режим доступу : <http://studentam.kiev.ua/content/view/782/104/>
4. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 40 с. - Режим доступу : <http://www.google.com.ua/#q=Етика+публічної+діяльності&hl=ru&prmd=ivns&ei=1wBRTtbHKMPV4QTL3PGsBw&start=10&sa=N&fp=e20f3>
5. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.

#### 20.1. Професійна компетентність державного службовця

Поняття "компетентність" тлумачиться науковцями хоч і з різних теоретико-методологічних позицій, однак принципових розбіжностей у його розумінні немає. Саме компетенція є висхідною точкою, з якої починаються параметри компетентності. Слово "компетенція" у змістовому відношенні включає в себе два компоненти: 1) коло повноважень будь-якої установи, органу або посадової особи; 2) коло питань, в яких особа має знання, досвід. Слово "компетентний" одного кореня з "компетенцією" і означає "спроможний, відповідний, той, що має компетенцію, знаючий, свідомий у певній галузі". Компетентність є похідною від компетенції. Компетентність не втратила головної ознаки - відповідності, але стала характеризувати суб'єкт управління з точки зору його знань, умінь, які дають можливість здійснювати управління, передусім у контексті наявності в нього відповідних знань і досвіду, з більшою чи меншою ефективністю.

##### **Визначення**

**Професійна компетентність державних службовців** - загальна здатність, яка базується на знаннях, уміннях, навичках, досвіді, здібностях, професійно важливих якостях, що визначається мірою відповідності компетентності особистості компетенції посади; необхідний обсяг і рівень знань та досвід у певному виді діяльності.

##### **Визначення**

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

##### **Визначення**

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

Стаття 16 Закону України "Про державну службу" встановлює вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби. Так, особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, якщо інше не передбачено законом, повинна відповідати таким мінімальним загальним вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи:

1) для посад підгрупи I-2 - повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи I-3 чи II-2 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

2) для посад підгрупи I-3 - повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи I-4 чи II-3 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

3) для посад підгрупи I-4 - повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи II-4 чи III-3 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

4) для посад підгрупи II-1 - повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи II-2 чи III-1 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

5) для посад підгрупи II-2 - повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи II-3 чи III-2 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

6) для посад підгрупи II-3 - повна вища освіта, стаж роботи не менше п'яти років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи II-4 чи III-3 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше трьох років;

7) для посад підгрупи II-4 - повна вища освіта, стаж роботи не менше п'яти років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи III-4, IV-2 чи V-4 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше трьох років;

8) для посад підгрупи III-1 - повна вища освіта, стаж роботи не менше п'яти років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи III-2, IV-1 чи V-1 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше трьох років;

9) для посад підгрупи III-2 - повна вища освіта, стаж роботи не менше п'яти років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи III-3, IV-2 чи V-2 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше трьох років;

10) для посад підгрупи III-3 - повна вища освіта, стаж роботи не менше п'яти років або досвід роботи на посадах державної служби підгрупи III-4, IV-2 чи V-3 або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше трьох років;

11) для посад підгрупи III-4 - повна вища освіта, стаж роботи не менше трьох років або досвід роботи на посадах державної служби чи посадах в органах місцевого самоврядування не менше одного року;

12) для посад підгрупи IV-1 - повна вища освіта, стаж роботи не менше трьох років або досвід роботи на посадах державної служби чи посадах в органах місцевого самоврядування не менше двох років;

13) для посад підгруп IV-2, IV-3, V-1 - повна вища освіта, стаж роботи не менше двох років або досвід роботи на посадах державної служби чи посадах в органах місцевого самоврядування не менше одного року;

14) для посад підгрупи V-2 - базова вища освіта;

15) для посад підгруп V-3, V-4 - неповна вища освіта.

Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби групи I-1, а також спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби інших підгруп групи I, визначаються суб'єктом призначення на ці посади відповідно до затверджених ним профілів професійної компетентності посад, якщо інше не передбачено законом.

Спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на

зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V, визначаються керівником державної служби у відповідному державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті в порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби.

Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця, можуть переглядатися не частіше, ніж один раз на рік.

Керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, якщо інше не передбачено законом, затверджує профілі професійної компетентності посад державної служби та вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки (спеціальності), досвіду роботи та інші вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів на відповідні посади, забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Планування та організація заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється також службою персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату.

Державний службовець, серед іншого, має право на підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів та зобов'язаний підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Для визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також з метою планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності проводиться оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством. Головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань "Державне управління" є Національна академія державного управління при Президентіві України.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки.

Необхідність підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату за результатами оцінювання службової діяльності. Керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті забезпечує підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які вперше призначені на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення.

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в тому самому або іншому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата. Порядок стажування державних службовців визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби.

Таким чином, професійна компетентність є однією з якостей, на яких базується професійний досвід, професіоналізм державного службовця та результативність його професійної діяльності. Державний службовець має право на підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів та зобов'язаний підвищувати її рівень. Професійна компетентність - важлива умова професійно-кваліфікаційного та професійно-посадового розвитку державного службовця.



## 20.2. Індивідуальна професіоналізація державного службовця

У процесі індивідуальної професіоналізації державного службовця затребувані багато людських здібностей, що перетворюються на професійні якості та професійну компетентність. При цьому здібності особи можуть бути як зумовлені вродженими властивостями, так і набуті в процесі отримання знань та вмінь. Притаманні людині (характерні) особливості, які є потенційно цінними як її особистісні та професійні якості, можуть бути розвинені за допомогою відповідних соціально орієнтованих інвестицій в освіту та загальнокультурне виховання. Таким чином утворюється людський капітал державної служби, що ґрунтується на розвитку особистісного потенціалу в процесі індивідуальної професіоналізації.

### Визначення

**Індивідуальна професіоналізація** - процес включення людини у сферу професійної діяльності і динаміка зміни її здібностей як професіонала. Рівень індивідуальної професіоналізації залежить від індивідуальних характеристик людського потенціалу особи.

Індивідуальна професіоналізація державних службовців вимагає скоординованості та логічно пов'язаної послідовності функціонування соціальних інститутів:

***професіональної орієнтації - професійного відбору - системи професійної освіти - професійного підбору - системи організації кар'єрного просування - системи підвищення кваліфікації.***

Існуюча система професійної освіти та інших інституційних важелів індивідуальної професіоналізації зумовлюють цей процес на загальному соціальному рівні як сукупність історичних і культурних форм входження людини в професію. Якість взаємозалежних елементів вони набувають як втілення цілеспрямованих та усвідомлених зусиль суспільства і державних установ із координації професійної освіти та вимог до професійних компетентностей, а також як втілення настанов кадрової політики у сфері державної служби.

### Довідка

**Процес індивідуальної професіоналізації державних службовців складається з таких етапів:**

- професійна самоідентифікація;
- здобуття професійної освіти;
- засвоєння інституційного досвіду державної служби;
- формування особистого професійного досвіду.

Сфера державної служби як професійної діяльності з підготовки пропозицій до державної політики, процесу реалізації державної політики, виконання завдань і функцій держави та надання адміністративних послуг зумовлює типову модель професійної діяльності державного службовця. Узагальнена структура такої моделі професійної діяльності державного службовця містить чотири складові, а саме:

***1) мета діяльності (продукт) - 2) предмет - 3) засоби - 4) процедури.***

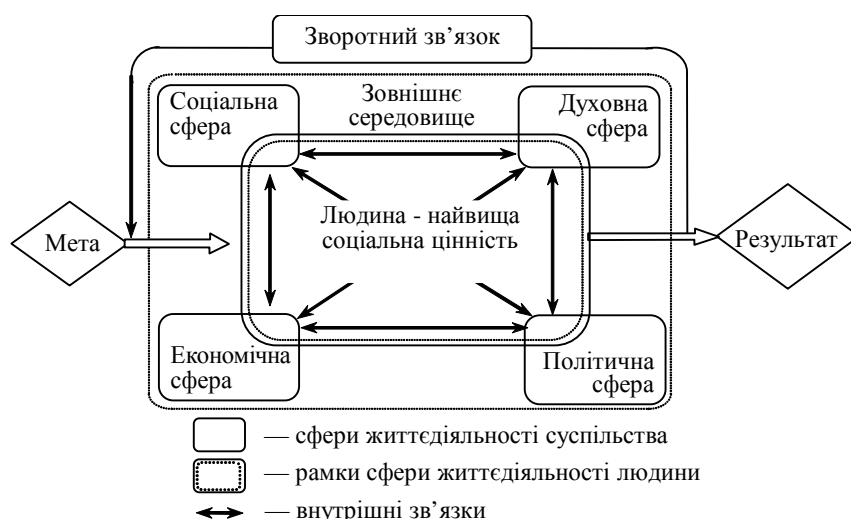
Аналіз основних положень Конституції України, а також розуміння державної служби як служби, що спрямована на задоволення потреб особи і громадянина держави в усій повноті їх виявлення дають можливість змістовно розкрити ці компоненти структури професійної діяльності так, як наведено в табл. 20.1. В описі змісту основних структурних елементів типової моделі професіоналізації державного службовця враховані вимоги нормативних документів із розробки стандарту вищої освіти, яка також ґрунтується на віддзеркаленні системності структури діяльності фахівця у сфері державного управління та державної служби.

### Узагальнена структура професійної діяльності державного службовця

Складова структури	Зміст
Мета діяльності (продукт)	Умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності
Предмет діяльності	Формування пропозицій до державної політики та реалізація державної політики; забезпечення реалізації завдань і функцій держави; надання адміністративних послуг
Засоби	Правові засоби та статус (завдання та повноваження) органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах забезпечення життєдіяльності людини (економічній, соціальній, культурній, політичній), методи й технології вироблення управлінських рішень, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції
Процедури	Підготовка проектів нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування економічного, соціального та політичного стану держави

Зміст професійної діяльності державного службовця визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, профілі компетентності (професійно-кваліфікаційні характеристики) посад державних службовців, посадові інструкції, загальні правила поведінки державного службовця тощо. Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура дає уявлення про те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах. Крім того, її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців та загальну візію спрямованості процесу індивідуальної професіоналізації.

Центральною ланкою побудови узагальненої структури діяльності державного службовця постає людина як найвища соціальна цінність (рис. 20.1). Цілісність життєдіяльності людини умовно можна представити як таку, що виявляється в чотирьох основних напрямках цілепокладання - у соціальній, культурній, економічній та політичній сферах. Саме ці сфери утворюють холичну суспільну реальність функціонування держави, яку можна вважати зовнішнім середовищем щодо функціонування державної служби. Проте слід зауважити, що, на відміну від підприємницької діяльності, для державної служби саме суспільні відносини є основним об'єктом впливу та середовищем впровадження професійної активності. Це зумовлює системність



**Рис. 20.1. Модель структури професійної діяльності державного службовця**

узагальненої моделі структури професійної діяльності державного службовця, яка враховує присутність важелів державного впливу в усіх сферах життєдіяльності людини.

Професійна діяльність державних службовців забезпечує організаційно-розпорядчий вплив на всю сукупність взаємопов'язаних суспільно-економічних, політичних та культурних відносин, що відповідає загальним завданням і функціям держави. На цій підставі та з урахуванням досвіду інших країн можна стверджувати, що необхідно приділяти головну увагу в структурі

та змісті програм професійного навчання державних службовців оволодінню методами управління, за допомогою яких вирішуються завдання та здійснюються функції держави як суспільної цілісності.

У процесі професійного навчання та індивідуальної професіоналізації знання в таких сферах, як теорія держави і права, політичні науки, конституційне право, управління соціальним і гумані-

тарним розвитком та ряд інших мають розглядатись як такі, що забезпечують формування вмінь і навичок обслуговування потреб людини та громадянина. Застосування програмно-цільових методів у професійній діяльності державних службовців вимагатиме оволодіння методами проектного менеджменту, а вирішення складних питань економічного та соціального розвитку держави, у свою чергу, потребуватиме оволодіння державними службовцями системною методологією підготовки та реалізації управлінських рішень, у тому числі і в різних сферах державної політики.

Також загальна сукупність вмінь і знань державного службовця має спрямовуватися на запровадження функціональних принципів управління та забезпечення виконання основних функцій органу державної влади - аналітично-прогностичних, нормативно-проектних, організаційно-забезпечуючих, координаційних, інформаційно-статистичних, контрольних тощо.

Конкретизацією розкриття напрямів набуття професійної компетентності в процесі індивідуальної професіоналізації може бути узагальнююча модель (рис. 20.2), яка сформована на основі аналізу процесу підготовки управлінських рішень у державному управлінні.

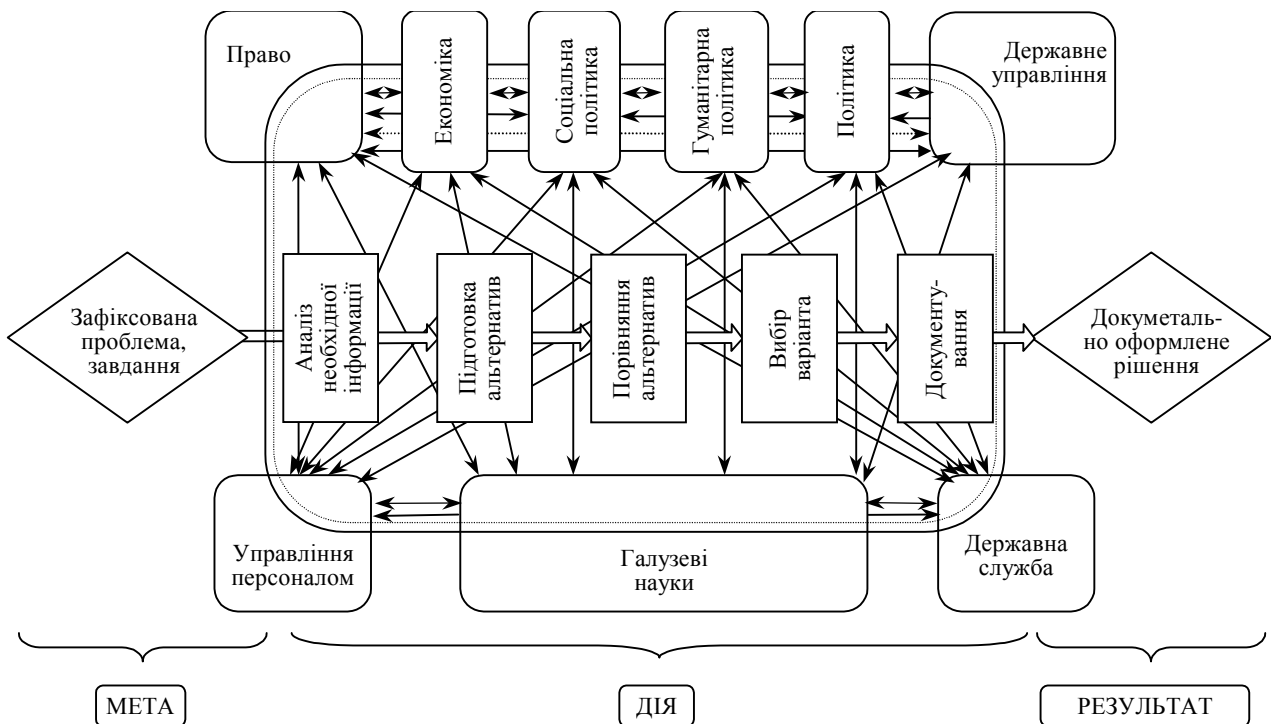


Рис. 20.2. Модель індивідуальної професіоналізації державного службовця

Сприяє здійсненню процесу індивідуальної професіоналізації державних службовців розроблена структура освітньо-кваліфікаційних рівнів і наукових ступенів підготовки фахівців для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування:

- бакалавр за спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність у зазначених органах, із функціональними спеціалізаціями освітньої галузі "Державне управління";
- магістр за спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність у зазначених органах, із функціональними спеціалізаціями освітньої галузі "Державне управління";
- магістр за спеціальностями освітньої галузі "Державне управління";
- кандидат і доктор наук із спеціальностей наукової галузі "Державне управління" та інших наукових галузей, спрямованих на професійну діяльність у державних органах і органах місцевого самоврядування.

Післядипломна освіта державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як визначальний засіб індивідуальної професіоналізації протягом усієї службової кар'єри має забезпечити безперервне здобуття нових навичок і вмінь із професійної діяльності та включає:

- перепідготовку як отримання спеціальності в освітній галузі "Державне управління" на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду;
- спеціалізацію як набуття особою здатностей виконувати в межах спеціальності завдання, функції та обов'язки на певних посадах державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- підвищення кваліфікації як набуття особою здатностей виконувати в межах спеціальності додаткові завдання, функції та обов'язки на певних посадах державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- стажування як набуття особою досвіду виконання завдань, функцій та обов'язків певної спеціальності на певній посаді державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

Для вирішення завдань індивідуальної професіоналізації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має бути запроваджений якісно новий підхід до формування змісту та технологій навчання, сучасне методичне забезпечення, що включає отримання практичних навичок із застосування:

- теорії та практики управління економічними, соціальними і політичними процесами;
- конституційного та адміністративного права, законодавства з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, нормативних документів з питань кадрової політики тощо;

- ділового адміністрування та фінансового менеджменту, управління проектами та змінами, менеджменту, соціальної психології тощо;

- технологій сучасної адміністративної діяльності, управління колективами та форм контролю за виконання управлінських рішень.

Зміст професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має визначатися державними галузевими стандартами та додатковими програмами, що містять цикли дисциплін за вибором навчальних закладів системи, а також освітньо-кваліфікаційними характеристиками випускників вищих навчальних закладів, профілями компетентності (професійно-кваліфікаційними характеристиками) посад, вимогами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, освітньо-професійними та професійними програмами\* вищої і післядипломної освіти.

Використання кредитної системи (тобто системи\*\* обліку трудомісткості навчальної роботи в кредитах\*\*\* ) та незалежного контролю\*\*\*\* якості освіти (через незалежні центри оцінювання якості професійного навчання) за вищевизначеними принципами та рисами відповідає професійній освіті державних службовців Зони європейської вищої освіти.

Процес індивідуальної професіоналізації має сприяти формуванню професіоналів державного масштабу з фундаментальною економічною, правовою, політологічною підготовкою, які володіють навичками менеджменту та соціальної психології. Компетентісно орієнтована освіта також буде сприяти формуванню результативної, авторитетної та корисної для суспільства управлінсько-адміністративної еліти\*\*\*\*\*.

#### **Від теорії до практики**

#### **Притаманні державним службовцям компетентності:**

- функціональна - компетентність у сферах економіки та державних фінансів, соціального і політичного партнерства, технологій управління людськими ресурсами, державного менеджменту, контролінгу;
- інтелектуальна - здатність до аналітико-прогностичної діяльності, розробки альтернативних рішень і обґрунтування вибору найбільш ефективних;
- ситуативна - компетентність у розв'язанні конкретних проблем і тактичних завдань державного управління та місцевого самоврядування;
- методична - здатність до сприйняття, осмислення та адекватної інтерпретації інформації, структурування проблеми, системного реагування на неї;
- соціальна - наявність ораторських, комунікативних і інтегративних здібностей, уміння працювати "в команді", готовності до співробітництва та розв'язання конфліктів.

\* Освітньо-професійні та професійні програми вищої та післядипломної освіти мають будуватися за модульним принципом.

\*\* За основу пропонується взяти ECTS, зробивши її накопичувальною системою, здатною працювати в рамках концепції "навчання впродовж усього життя".

\*\*\* Кредити можуть бути отримані також і в рамках освіти, що не є ще вищою, залучаючи навчання протягом усього життя, якщо вони визнаються зацікавленими приймаючими університетами.

\*\*\*\* Оцінка буде ґрунтуватися не на тривалості або змісті навчання, а на тих знаннях, уміннях і навичках, що отримали випускники.

\*\*\*\*\* Еліта - відносно самостійна група вищих керівників державного управління, які володіють більшою або меншою мірою видатними професійними, соціальними та психолого-особистісними якостями, що забезпечують їм участь у прийнятті та реалізації політичних, державно-управлінських і економічних рішень.

Індивідуальна професіоналізація державних службовців розгортається і у сфері самосвідомості. У процесі професійно-посадового розвитку людина створює власний образ себе як професіонала - образ "Я - професіонал". І чим точніше державний службовець знає, що вимагає від нього предметна область професійних дій і знань та конкретні посадові функції, тим повніше він виявляє себе як професіонал, який обіймає конкретну посаду, і тим вище його самооцінка та більш конкретно розгорнуто професійне самоусвідомлення. Повнота осмислення своєї ролі в соціальному розподілі праці та соціальної ваги своїх дій забезпечує державним службовцям у процесі індивідуальної професіоналізації надійну змістову основу для прийняття управлінських рішень у ситуаціях відсутності прямих правових механізмів контролю, що регламентують діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також соціальних умов, які забезпечують прозорість реалізації політичних рішень.

Таким чином, із розвитком професійної діяльності у сфері державної служби суспільство стикається з такими детермінантами державного управління, як професіоналізація та індивідуальна професіоналізація. Людський потенціал державних службовців є одним із факторів розвитку сучасного державного управління. Тому процеси індивідуальної професіоналізації мають бути в центрі уваги кадрової політики у сфері державної служби, а система соціальних інститутів професіоналізації державних службовців - відображати послідовність циклу професійного життя і сприяти формуванню людського капіталу державної служби.

### 20.3. Загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності державного службовця

#### Визначення

**Культура** - історично сформований соціальний досвід людства з селекції, акумуляції та застосування таких форм діяльності та взаємодії, які мають не тільки утилітарну функцію задоволення життєвих потреб, але й є прийнятними за своєю соціальною ціною і наслідками та закріплюються як система цінностей і традицій.

Особа, яка професійно долучається до державної служби, на момент входження в систему службових відносин є цілісною індивідуальністю, яка має певні соціокультурні ознаки, набуті в процесі виховання та професійного навчання. Загальний культурний досвід та навички є складовими професійної компетентності державного службовця і визначають психологічні особливості його поведінки в службових обставинах, а отже, - врахування культурної основи діяльності посадової особи є обов'язковим елементом успішності кадрового менеджменту на державній службі. При цьому слід зважати на різницю в критеріях оцінки загальної культурної компетентності у службових відносинах і особистісної загальної культури в побудові приватного життя.

У процесі обрання стратегій кадрового менеджменту на державній службі потрібно зважати на те, що людина в культурі є одночасно і виробником, і споживачем, і "продуктом" культурних відносин, що віддзеркалюють ціннісні настанови суспільства. Соціальне середовище вибудовується як виявлення культурних технологій діяльності та комунікації, і тому будь-які дії людини зумовлені культурним фоном її існування як сукупності традицій, норм та правил поведінки і суджень. Жодна дія людини не відбувається за межами і поза впливом культури. Отже, загальні характеристики культури суспільного оточення, в якому сформована особистість державного службовця, є впливовим фактором формування здатності до належного виконання службових обов'язків, а загальні характеристики культури соціуму, в якому здійснюється його службова діяльність, визначають зміст ціннісної орієнтації в процесі виконання професійних обов'язків та загальні моральні орієнтири.

Культура - це суто людське явище, що є додатковою умовою успішного функціонування людини як її надбіологічної характеристики. Культура закріплюється в практиці та технології мислення, принципово зумовлюючи діяльність людини. Результатом культурно обумовленої діяльності стають процеси і явища як матеріального, так і нематеріального ґатунку, які ми називаємо надбаннями культури. Як сфера людської діяльності культурно зумовленою є державно-управлінська діяльність у цілому, і функціонування державної служби на сучасному етапі її розвитку.

У сучасній світоглядній парадигмі, яка визначається як світогляд постмодерну, прийнято вважати культуру однією з невід'ємних умов існування людини у вимірах людяності на рівні з

природними (фізичними) та біо-психологічними (суб'єктивними) факторами її існування. Життя людини бачиться як результат взаємодії цих трьох елементів її біосоціальної цілісності (рис. 20.3).



Рис. 20.3. Виміри існування людини

Людський потенціал державного службовця розкривається у культурних характеристиках його особистості, що виявляються як властиві йому світоглядні настанови і технології обробки інформації (способи мислення). Загальнокультурні компетенції державного службовця формуються під впливом багатьох факторів, які супроводжують його особистісне становлення, починаючи з раннього дитячого віку і багато з яких закарбовується у його свідомості без застережень та критичного осмислення. У подальшому ці культурні шаблони і стереотипи впливають на систему дій у професійних і приватних обставинах на підсвідомому рівні, визначаючи особистісні застереження і схематичні матриці сприйняття життєвих ситуацій. Власний життєвий досвід і культуру соціальної комунікації особа привносить у професійну діяльність як результат індивідуальної професіоналізації. Тому налагодження процесу загального культурного виховання є одним із факторів успішного виконання службових обов'язків державним службовцем у його професійній діяльності.

су загального культурного виховання є одним із факторів успішного виконання службових обов'язків державним службовцем у його професійній діяльності.

<b>Довідка</b>	<b>Культурні фактори формування особи:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• національно-етнічні традиції;</li> <li>• родинні відносини;</li> <li>• гендерні настанови;</li> <li>• зміст освіти;</li> <li>• релігійні переконання;</li> <li>• світоглядні настанови;</li> <li>• етичні переконання;</li> <li>• естетико-художнє середовище;</li> <li>• етикетні норми</li> </ul>
<b>Визначення</b>	<p><b>Масовізація культури</b> - процес стандартизації цінностей, смислів, символів і уподобань представників різних соціально-культурних спільнот.</p> <p><b>Демасовізація культури</b> - процес індивідуалізації культурного досвіду, смаків, уподобань і стилю життя для кожної окремої людини.</p>

У сучасному глобалізованому світі з багатоканальним інформаційним простором формування особистості державного службовця проходить під впливом різних за змістом та походженням елементів культури. Вплив на формування його людського потенціалу відбувається у двох культурних вимірах, які спостерігаються як процеси масовізації і демасовізації загальної культури.

Сучасне суспільство формують особи, які мають право і можливість створювати власний життєвий світ за всіма елементами культурної цілісності - етнічними, релігійними, світоглядними, естетичними, етичними, етикетними. Тому однією з провідних загальнокультурних настанов у професійній діяльності державного службовця слід вважати спрямованість на впровадження ідеології толерантності в усій повноті її виявлення. Корпоративне соціальне середовище державної служби - це спільне середовище соціальної комунікації для представників різноманітних суспільних спільнот. Як загальнокультурна цінність ця ідеологія закріплена в офіційних документах ООН, що базуються на визнанні основних положень Загальної декларації прав людини.

У процесі індивідуальної професіоналізації державний службовець має усвідомити різницю між особистісною поведінкою під час виконання службових обов'язків та у приватному житті, тобто поза часом виконання службових обов'язків.

**Поза часом виконання службових обов'язків як особистість державний службовець має всі гуманітарні права, що стосуються його особистого становлення і життя.** Це - сукупність громадянсько-політичних, соціально-економічних і культурних прав, які гарантовані міжнародними зобов'язаннями держави і Конституцією України.

• Особисті права людини - це сукупність прав, що вважаються природними, наданими від народження та невід'ємними для кожної людини, незалежно від громадянства, статі, віку, раси, етнічної чи релігійної належності. Хоча ці права зазвичай називають громадянськими, вони не є результатом належності особи до державного громадянства і не спираються на цей статус людини. Особисті права є основою захисту життя, гідності та свободи людини. До особистих прав відносять право на: 1) життя; 2) свободу та особисту недоторканність; 3) гідність особистості; 4) недоторканність особистого життя; 5) недоторканність помешкання; 6) самозахист; 7) національну та культурну самоідентифікацію; 8) свободу совісті та думки; 9) свободу пересування та обрання місця проживання; 10) свободу обрання мови спілкування; 11) судовий захист; 12) релігійне самовизначення; 13) ім'я.

• Політичні права людини - це сукупність прав людини, яка пов'язана з державним громадянством і визначає умови участі в суспільному та політичному житті країни. Політичні права людини безпосередньо впливають із законодавчо встановленого громадянства, на відміну від особистих, соціальних та економічних прав. До політичних прав відносять право на: 1) свободу слова; 2) свободу доступу до інформації; 3) свободу звернень до державних органів влади та органів місцевого самоврядування; 4) свободу об'єднань та союзів; 5) свободу зібрань; 6) участь в управлінні справами держави та рівний доступ до державної служби; 7) громадянство; 8) бути обраним та обирати до державних органів влади; 9) на участь у веденні правосуддя; 10) свободу опору проти пригнічення.

• Соціально-економічні права людини - це сукупність прав, яка визначає систему гарантій захисту гідності та свободи вибору особистості при реалізації соціальних та економічних потреб її життєзабезпечення. Соціально-економічні права впливають із визнання природної участі людини у соціальних та економічних процесах держави. До таких прав відносять право на: 1) свободу підприємництва; 2) приватну власність; 3) труд та вільний вибір сфери трудової діяльності; 4) охорону сім'ї, материнства та батьківства; 5) соціальне забезпечення; 6) житло; 7) охорону здоров'я; 8) безпечне природне середовище; 8) справедливе оподаткування; 9) гідні умови праці та справедливе винагородження за труд.

• Культурні права людини - це комплекс прав та свобод людини, що гарантуються конституцією або законодавчими актами та забезпечують можливість самореалізації людини у сфері культурного життя. До культурних прав відносяться право на: 1) освіту; 2) свободу викладання (академічна свобода); 3) свободу творчості; 4) участь у культурному житті та використання культурної інфраструктури; 5) доступ до культурних цінностей та інформації.

**Від теорії до практики**

**Закон України "Про державну службу"**

Стаття 10. Права державного службовця  
1. Державний службовець має право на:  
1) повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб.  
Стаття 15. Право на державну службу та обмеження щодо вступу на державну службу  
1. Право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряму підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою.

**Під час виконання службових обов'язків виявленням загальної культури державного службовця слід вважати дотримання таких вимог:**

- діловий етикет;
- дрес-код;
- ділова етика.

**Етикет службовий** (діловий) - це сукупність норм і правил, які організують ритуали спілкування та поведінки в робочих ситуаціях і стосуються правил побудови ділової співбесіди, ведення ділового листування, публічного виступу, службової субординації, дрес-коду.

**Дрес-код** - етикетні правила зовнішнього вигляду, що стосуються норм одягу в різних ситуаціях і організаціях. Приписи щодо одягу співробітників є вагомим елементом естетики внутрішнього середовища і візуальним виявленням загальної культури особи. Діловий дрес-код державного службовця є проявом поваги до службового статусу, службових обов'язків і естетичних очікувань колег та сторонніх відвідувачів.

**Етика державного службовця** - це моральні і правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, у процесі виконання нею професійних завдань. *Етика державного службовця формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному етапі розвитку культури.*

Таким чином, під час здійснення управлінської діяльності в системі державної служби потрібно зважати на сучасну тенденцію до заохочення індивідуальності і відкритих можливостей для розмаїття культурної ідентифікації особи. Як особистість державний службовець має право на власний стиль життя, який визначає його поведінку в позаслужбовий час. Проте слід чітко дотримуватися принципу нейтральності політичної, етнонаціональної, релігійної та світоглядної в процесі виконання службових обов'язків. Загальнокультурною тенденцією формування сучасної особистості є свідоме застосування ідеології толерантності, яка має виявлятися державним службовцем як щодо своїх колег, так і до всіх громадян. Проявами загальної культури державного службовця слід вважати дотримання норм ділового етикету та дрес-коду.

#### **20.4. Психологічні умови, чинники та готовність особистості до управлінської діяльності**

Відповідно до змісту і конкретних завдань, які розв'язуються суб'єктом трудової діяльності, зокрема і в процесі виконання службових обов'язків на державній службі, психологічну готовність до виконання певної діяльності поділяють на короткотривалу (ситуативну), що детермінується відповідними психічними станами, і відносно сталу, що визначається стабільними властивостями особистості. Готовність - це не тільки властивість чи ознака особистості, це концентрований показник сутності діяльності особи, міра її професійної компетентності.

Психологічна готовність включає в себе, з одного боку, запас професійних знань, умінь і навичок, а з другого - такі риси особистості, як переконання, управлінські здібності, інтереси, професійна пам'ять, мислення, увага, працездатність, моральний потенціал, тобто те, що забезпечить успішне виконання професійних функцій.

Ядро готовності становлять психічні процеси і властивості. Вони є фундаментом якостей особистості. Якості і психологічні властивості особистості, психічні особливості і моральні якості, що є основою установки управлінця на усвідомлення функцій управління, професійної позиції, оптимальних способів діяльності, співвіднесення своїх здібностей із можливостями - характеристики психологічної готовності.

Зміст психологічної готовності складають інтегральні характеристики особистості, що включають інтелектуальні, емоційні і вольові властивості, професійно-моральні переконання, потреби, звички, знання, вміння і навички, управлінські здібності.

##### **Визначення**

**Готовність керівника до управлінської діяльності** - інтегроване системне утворення, яке включає його переконання, мотиви, погляди, почуття, ставлення до діяльності, особистісні, професійні, вольові та інтелектуальні якості, а також досвід практичного застосування.

Психологічна готовність суб'єкта до діяльності виражає загальну його спрямованість на певну активність.



## Довідка

Існує три підходи до визначення поняття "психологічна готовність":

I підхід - психологічна готовність це складне утворення, що включає когнітивний, мотиваційний, емоційно-вольовий компоненти як сукупність знань, умінь і навичок, професійно значущих якостей особистості, якими повинен володіти керівник.

II підхід - психологічна готовність це певні функціональні стани, що сприяють успішній управлінській діяльності, забезпечують високий її рівень.

III підхід - психологічна готовність це складне особистісне утворення, що включає значимі якості особистості, вміння і психологічні стани.

Психологічна готовність включає три взаємозалежні підструктури:

- *функціональну* - містить компоненти: *мотиваційний* (мотиви вибору професії, орієнтація на цінності управлінської діяльності), *когнітивний* (знання спеціальних психологічних і методичних дисциплін), *операційний* (уміння і навички, необхідні для вирішення професійних знань, моделювання своєї діяльності);

- *емоційну* (настрій на вирішення управлінських завдань, впевненість у собі, стан задоволення професією, задоволення від роботи з колективом);

- *особистісну* (професійно значимі якості особистості: вольові, моральні та ін.).

Таблиця 20.2

### Три взаємозалежні підструктури психологічної готовності

Функціональна	Емоційна	Особистісна
містить компоненти:		
<b>мотиваційний</b> (мотиви вибору професії, орієнтація на цінності управлінської діяльності), <b>когнітивний</b> (знання спеціальних психологічних і методичних дисциплін), <b>орієнтаційний</b> (ціннісно-професійні орієнтації), <b>операційний</b> (уміння і навички, необхідні для вирішення професійних знань, моделювання своєї діяльності)	настрій на вирішення управлінських завдань, впевненість у собі, стан задоволення професією, задоволення від роботи з колективом	професійно значимі якості особистості: вольові, моральні та ін.

Мотиваційний компонент включає в себе професійні настанови, інтереси, прагнення займатися управлінською діяльністю. Його основою є професійно-управлінська спрямованість (особисте прагнення людини застосувати свої знання в обраній професійній сфері), в якій виявляється позитивне ставлення до професії, нахил та інтерес до неї, бажання вдосконалювати свою підготовку тощо. Ступінь сформованості професійного інтересу визначає характер роботи майбутнього фахівця над собою з метою використання своїх можливостей і здібностей.

Психологічну природу діяльності людини неможливо пізнати без з'ясування її мотивів, які розглядаються як складні інтегральні психологічні утворення.

## Визначення

**Мотив** (лат. moveo - штовхаю, рухаю) - стійка особистісна властивість, яка охоплює потреби, є спонукальною причиною дій і вчинків.

До структури мотиву, на думку Є.Льїна, належать такі психологічні компоненти:

- блок, що визначається потребами;
- блок "внутрішнього фільтра" (моральний контроль, оцінювання зовнішньої ситуації, своїх можливостей, інтереси, нахили, рівень домагань);
- цільовий блок (образ предмета, що може задовільнити потребу; ціль; процес задоволення потреб).

За своїм мотиваційним значенням особливо важливою є потреба. Потреба - стан індивіда, пов'язаний із відчуттям необхідності в чомусь важливому для існування й розвитку людини. Потреби є джерелом активності людини, завдяки їм здійснюється регулювання її поведінки, визначається спрямованість мислення, емоцій, почуттів і волі.

Здебільшого управлінська діяльність керівника відбувається під впливом таких потреб:

- досягнення успіху, влади;
- відчуття соціальної значущості своєї діяльності, участі у вирішенні загальнонаціональних завдань, у доведенні цінності власної особистості;
- самоствердження через власну справу;
- розвитку.

Потреба в розвитку є однією з найважливіших для керівників, а інтерес до управлінської діяльності - вагомим мотивуючим засобом її реалізації. Задоволення цієї потреби змістовно збагачує його роботу. Незадоволеність управлінською діяльністю також може спричинити формування потреби розвитку. Незадоволеність співвідноситься із самооцінкою, внаслідок чого виникає потреба в конкретних змінах, пов'язаних із розвитком особистості.

На потребу в розвитку впливають соціокультурний контекст, вимоги середовища, а також вік та управлінський досвід.

Всебічне пізнання причин поведінки людини пов'язане з аналізом її потреб, мотивів, які спонукали її до конкретних вчинків, поведінки загалом. У таких випадках ідеться про мотивацію. Мотивація - сукупність причин психологічного характеру (система мотивів), які зумовлюють поведінку і вчинки людини, її спрямованість і активність.

Зіставлення провідних мотивів з успішністю управлінської діяльності висвітлює різні мотиви для різних рівнів сформованості управлінської діяльності:

- нижчий рівень сформованості діяльності характеризується мотивацією, спрямованою лише на досягнення життєвого комфорту;
- середній рівень досягнень в управлінні відзначається перевагою потреби в безпеці, збереженні статусу в управлінській ієрархії;
- вищому рівню сформованості управлінської діяльності відповідає домінуюча потреба в самоактуалізації, найповнішій реалізації своїх можливостей, постійному самовдосконаленні, що супроводжується почуттям обов'язку.

На формування мотивів посадового зростання відчутно впливають такі чинники:

- наявність чіткої системи просування по службі;
- обізнаність про проблеми управління;
- поширеність в організації довгострокового планування управлінської кар'єри;
- поінформованість про наявні перспективи просування;
- урахування індивідуального внеску в спільну справу.

Кризу управлінської мотивації зумовлюють такі чинники:

- підвищення цінності вільного часу, здоров'я, безпеки для потенційних і реальних керівників;
- практика підготовки керівників, яка передбачає в процесі навчання постійне зіставлення можливостей потенційного управлінця з абстрактною "ідеальною" моделлю керівника, що спричинює зниження самооцінки, послаблює незалежність;
- незадоволеність керівників своїм статусом, службовим становищем;
- суперечності між уявленнями про управлінську діяльність і практикою;
- розбіжність між формальним статусом керівника і його реальною владою;
- економічна, політична криза в країні, нестабільність суспільства;
- відсутність вираженого прагнення успіху, намагання уникнути невдач.

Установка - готовність людини до певної активності, спрямованої на задоволення конкретної проблеми чи їх сукупності. Соціальна установка - суб'єктивна орієнтація індивідів як представників групи на певні цінності. Орієнтації диктують людині соціально прийнятні способи поведінки.

Ефекти настанови безпосередньо виявляються тільки за зміни умов діяльності, спричиняються відповідністю чи невідповідністю внутрішніх потреб, ставленням людини до себе, соціальних вимог взагалі, конкретних факторів діяльності зокрема.

**Орієнтаційний компонент психологічної готовності** - це ціннісно-професійні орієнтації особистості, основою яких є професійна етика, погляди, принципи, переконання, готовність діяти відповідно до них. До його основних структурних одиниць належать узагальнені професійні знання, погляди, переконання, принципи і готовність діяти в практичних ситуаціях відповідно до них. Професійні переконання є важливою змістовою стороною психологічної готовності до професійної діяльності, оскільки вони забезпечують послідовність у професій-

них діях, цілеспрямованість у педагогічній роботі і в спілкуванні з вихованцями. До змісту готовності до управлінської діяльності звичайно ж входить професійна освіченість. Але не тільки освіченістю фахівця визначається успішність його діяльності. Не меншу роль відіграє професійна етика, основу якої становлять моральні норми, оцінки і самооцінки, контроль і самоконтроль, повага до норм і вимог суспільного життя й уміння прищеплювати ці норми іншим людям.

**Операційний компонент психологічної готовності** - це професійна спрямованість уваги, уявлень, сприймання, пам'яті, мислення, здібностей, знань, дій, операцій і заходів, необхідних для успішного здійснення професійної діяльності. Цілеспрямоване формування професійної уваги, пам'яті, уявлення є важливим фактором підвищення психологічної готовності. Серед якостей пізнавально-операційного компонента готовності слід окремо виділити аналітичне мислення. Воно виявляється в умінні виявити ситуації, явища, факти, розпізнати, моделювати їх, прогнозувати можливі наслідки.

**Здібності** - індивідуально-психологічні особливості особистості, що є передумовою успішного виконання нею певної діяльності. Формування здібностей відбувається на основі задатків - уроджених анатомо-фізіологічних особливостей нервової системи мозку. В основі однакових досягнень за певного виду діяльності можуть бути різні здібності, разом із тим одна й та сама здібність є умовою успішності різних видів діяльності. Здібності за основними видами діяльності бувають загальними і спеціальними. До загальних здібностей належать психічні властивості людини (увага, спостережливість, запам'ятовування, творча уява, розважливість та ін.). До спеціальних здібностей - психологічні особливості індивіда, що забезпечує йому успіх у певному виді діяльності.

Поняття "здібності" є багатоаспектним і багатоплановим. Воно охоплює:

- властивості людської душі, тобто сукупність психічних процесів і станів;
- високий рівень розвитку загальних і спеціальних знань, умінь і навичок, який забезпечує успіх особистості в різних видах діяльності;

- властивості та якості індивіда, які є суб'єктивними передумовами успішної діяльності.

Загалом успішність діяльності людини залежить від ефективного використання сукупності її здібностей, умілого компенсування тих, яких не вистачає. У цьому контексті можна визначити такі актуальні закономірності:

- ефективність будь-якої діяльності, зокрема управлінської, залежить не від однієї, а від кількох різних здібностей, поєднання яких може бути здійснене різними способами;

- здібність, якої немає у людини, може бути компенсована іншими, високорозвиненими;

- успіхи особистості в навчанні, діяльності залежать не тільки від здібностей, а й від уявлення оточення про них;

- продуктивність є важливим чинником розвитку здібностей людини. На неї впливають не тільки вроджені задатки, а й розвиток відповідної системи операцій, умінь і способів дії в конкретній галузі.

Рівень розвитку операцій, умінь і навичок, у свою чергу, залежить від соціокультурного, етнопсихологічного середовища, зокрема від традицій управлінської культури, парадигм навчання і підготовки управлінських кадрів.

Ефективність управлінської діяльності суттєво залежить від загальної здібності до управлінської діяльності. Про виразність такої здібності свідчать уміння керівника розв'язувати нестандартні завдання і проблеми, здатність мислити масштабно, а також наслідки вияву цих здібностей.

Професійні вміння і навички, високий рівень їх сформованості - важливий елемент психологічної готовності до професійної діяльності. Ще однією важливою якістю пізнавально-операційного компонента є управлінські здібності: уміння приймати рішення, прогнозувати розвиток ситуації, мобільність. Бачити внутрішній стан підлеглого, вміти аналізувати, систематизувати факти і явища, правильно оцінювати всі відносини в системі "керівник - підлеглий", передбачити кінцеві результати роботи - необхідні якості особистості, які потрібно формувати в процесі індивідуальної професіоналізації державного службовця.

**Емоційно-вольовий компонент психологічної готовності** - це почуття, вольові процеси, що забезпечують успішний перебіг і результативність діяльності, серед яких емоційний

тонус, емоційна сприйнятливість, цілеспрямованість, самовладання, наполегливість, ініціативність, рішучість, самостійність, самокритичність, самоконтроль.

Зміст психологічної готовності характеризується зв'язком інтелектуального й емоційного у сфері особистості. Так, знання явища людиною - важливий факт, але не менш важливим є осмислення людиною цього явища, тобто те, який зміст сама людина вкладає в це явище. Зміст психологічної готовності визначає характер зв'язку між знаннями професійно-етичного особистісного змісту діяльності і його переживаннями. Не можна обмежуватись тільки накопиченням знань і розвитком інтелекту. Серед вольових якостей, які забезпечують психологічну готовність до управлінської діяльності, виділяють:

- цілеспрямованість (керування в роботі певною метою);
- самовладання і витримку (збереження самоконтролю в будь-якій ситуації);
- наполегливість (тривале збереження зусиль при досягненні поставленої мети);
- ініціативність (готовність і вміння педагога виявляти творчий підхід до розв'язання проблем, самодіяльність при виконанні професійних функцій);
- рішучість (своєчасно приймати продумані рішення і без зволікань приступати до їх виконання);
- самостійність (відносна незалежність від зовнішніх впливів);
- самокритичність (уміння помічати свої помилки, неправильні дії та прагнення їх виправити).

**Якості особистості керівника** - найстійкіші характеристики, що мають вирішальний вплив на управлінську діяльність. У психологічному аспекті вони залежать від характеру, структури, спрямованості, досвіду, здібностей особистості, умов діяльності. Це - складні, багатогранні феномени, конкретні вияви яких залежать від структури особистості і від дії інших різних чинників.

Найчастіше виокремлюють такі обов'язкові для управлінця якості:

- компетентність;
- висока відповідальність, особиста гідність;
- відчуття нового та вміння йти на розумний ризик, творчо розв'язувати проблеми, сміливість у прийнятті рішень;
- гнучкість, розуміння ситуації, гостре сприйняття нових потреб, відчуття часу, подій;
- висока працездатність, постійне прагнення бути кращим і робити все якнайдосконаліше;
- комунікабельність, здатність установлювати контакти;
- увага до підлеглих.

Існує низка факторів, що впливають на формування психологічної готовності:

- суб'єктивний образ керівника, відтворений у свідомості, необхідних його професійних якостях, уміннях, навичках;
- сформована самооцінка професійно значимих якостей особистості;
- наявність умінь;
- прояв упевненості, емоційна врівноваженість як компонент психологічної врівноваженості в умовах управлінської діяльності;
- високий рівень сформованих потреб у самовдосконаленні, професійному самосприйнятті.

Поняття психологічної готовності розкривається як комплекс *відповідних мотивів, знань, умінь, навичок та особистісних якостей*, які б забезпечували успішну взаємодію учасників управлінського процесу та результативність управління в цілому.

Таким чином, психологічна готовність державного службовця до управлінської діяльності - це складне, системне, багатоаспектне особистісне утворення, тісно пов'язане із складовими управлінського процесу (плануванням, організацією, мотивацією, контролем), яке забезпечує успішну взаємодію особистості з іншими учасниками управлінської діяльності.

*Структура психологічної готовності* до управлінської діяльності представлена мотиваційним, когнітивним, операційним та особистісним компонентами, які є адекватними вимогам, змісту та умовам управлінської діяльності в системі державної служби і в цілому забезпечують її ефективність.

*Психологічна готовність державного службовця до управління* є результатом спеціальної підготовки до діяльності, оскільки теоретична наявність необхідних управлінських мотивів, знань, технік управління тощо є лише необхідною, але не достатньою передумовою для здійснен-

ня управління. Лише в практичній діяльності зазначені здібності і навички реалізуються, переходять із потенційного в активний стан.

Даний процес визначається індивідуальними якостями, особливостями здоров'я, розвитком індивіда в дитинстві та юності, навчанням, досвідом трудової діяльності.

Формуванню готовності до управлінської діяльності сприяють:

- наявність спеціальних здібностей, інтересу до управлінської діяльності;
- уміння приймати ризикові рішення, вступати у конфліктні ситуації заради інтересів справи, активно діяти в екстремальних умовах;
- готовність до збільшення стресових навантажень;
- готовність до зміни умов праці та особистого життя.

## 20.5. Психологічні особливості управлінської діяльності державних службовців у сучасних умовах

Управлінська діяльність державних службовців є однією з найскладніших галузей людської діяльності, в якій виявляються персоніфіковані відносини між людьми, об'єднаними трудовим процесом. Сучасне державне управління являє собою як управління людьми, так і управління діловою інформацією, технологічними процесами. Воно охоплює всі дії й умови, які породжують техніко-організаційні, виробничі, психолого-педагогічні, соціально-психологічні та інші зв'язки людей. Ефективна управлінська діяльність неможлива без пізнання й використання соціальних та психологічних законів, оскільки вона пов'язана із взаємодією між людьми.

Управління завжди здійснюється в рамках певної професійної діяльності. Діяльність є одним із фундаментальних понять у вітчизняній загальній психології, оскільки серед категорій, що характеризують буття людини, вона представляється найважливішою.

### Визначення

**Діяльність** можна визначити як специфічно людську, регульовану свідомістю активність, що породжується потребами, і направлену на пізнання і перетворення зовнішнього світу та самої людини. У діяльності формується, розвивається, виявляється так чи інакше вся система процесів, станів і властивостей індивіда.

**Управлінська діяльність** - сукупність скоординованих дій та заходів, спрямованих на досягнення певної мети в межах організації.

Втіленням управлінської діяльності є дії, операції, виконувані людиною в процесі управління, здійснення управлінських функцій. Це праця людей, між якими виникають певні соціально-психологічні відносини.

Управлінська діяльність державних службовців завжди передбачає самодіяльність і творчість суб'єктів та об'єктів управління. Саме тому управлінські дії спрямовані на врахування всієї багатоманітності закономірностей і зв'язків, які виникають між учасниками управлінського процесу. Вони потребують розумного використання людських ресурсів в управлінні: урахування індивідуальних соціально-психологічних, психофізіологічних, мотиваційних особливостей особистості, що сприятиме отриманню значного соціального, економічного та морального ефекту в організації. Недбале ставлення до психологічних ресурсів може спричинити загострення суперечностей, непорозумінь, конфліктів.

Проблема людського чинника в державному управлінні пов'язана зі спонуканням людини до певних цілей та їх досягнення. У цьому контексті важливим є з'ясування основних складових діяльності: мотиву, мети, планування діяльності, перероблення поточної інформації, оперативного образу, прийняття рішення, дії, перевірки результатів і корекції дій. При цьому мотив тлумачать як стійку особистісну властивість, яка зсередини спонукає людину до певних дій.

Потреби й цілі - основні складові мотиваційної сфери особистості. В управлінській діяльності загальна мета є тим чинником, що об'єднує людей, стимулює їх до праці, інтегрує групу в єдине ціле. Загальний план сприяє її організації в часі та просторі, забезпечує зв'язок між діями, координує взаємозв'язки.

Управлінська діяльність постає як умова до цілісної взаємодії людини з предметним світом. А управління як системне утворення поєднує в собі такі структурні компоненти: мету, управ-

лінську діяльність, управлінський процес, учасників управлінського процесу, взаємини, засоби й умови досягнення мети, соціокультурне та етнопсихологічне середовище, результат.

За масштабом охоплення діяльність управлінця (державного службовця) може бути як *індивідуальною* (наприклад проведення співбесіди, психологічний вплив на підлеглого), так і *груповою* (наприклад ухвалення колегіального рішення на паритетних підставах), але частіше - це особливий, унікальний вид діяльності, що пред'являє підвищені вимоги до особи. При цьому необхідні:

- вища внутрішня мотивація, із власної волі, бажання й уміння вирішувати найскладніші завдання, які ставляться перед організацією;

- вища відповідальність, ніж у разі індивідуальної, тим більше групової діяльності, коли спостерігається роздільність або навіть анонімність відповідальності. У разі невдач може постраждати весь колектив, уся організація;

- уміння бути "диригентом свого оркестру" - завжди мати зворотний зв'язок із різними службами і їх керівниками, працівниками; утримувати в пам'яті велику кількість різнорідної, але необхідної для вирішення питань інформації;

- репрезентація своєї команди, організації, показ досягнень, реклама (ці вимоги не завжди дотримуються на рівні індивідуальної і групової діяльності);

- підвищені вимоги до прогностичних можливостей керівника, здібностей заглянути в майбутнє або зі сторони;

- підвищені вимоги до: стресостійкості особи керівника, адже у разі невдач керівнику часто доводиться виступати в ролі "цапа-відбувайла"; моральності, зовнішності і рівня розвитку правової свідомості тощо.

Загальна характеристика управлінської діяльності як одного з видів професійної діяльності найбільш систематизована в роботах В.Ф.Рубахіна.

#### **Першоджерело**

Особливості управлінської діяльності:

- *соціотехнічний характер* (одночасне керівництво техніко-технічними і соціально-виробничими системами);
- велика різноманітність видів діяльності на різних рівнях управлінської ієрархії;
- *творчий характер* діяльності, пов'язаний із недостатньою інформацією в умовах частозмінної, нерідко суперечливої обстановки; яскраво виражена прогностична природа вирішуваних управлінських завдань;
- *реалізація багатьох управлінських функцій* в умовах гострого дефіциту часу;
- посилення *комунікативних функцій*.

У структуру функцій керівника включають:

- адміністративну, стратегічну, експертно-консультативну, комунікативно-регулюючу, дисциплінарну, виховну, психотерапевтичну;

- цільові, організаторські, технічні, соціально-психологічні, оперативні;

- загальне керівництво, планування, керівництво кадрами;

- загальні керівні і спеціальні (планово-економічні, технолого-управлінські і кадрові);

- цілепокладання колективу, функції планування, узгодження, стимулювання, контролю, виховання.

У психологічній будові діяльності керівника можна виділити три компоненти:

- *пізнавальну*;

- *творчу*;

- *організаторську*.

*Психологічна специфіка* управлінської діяльності державного службовця полягає в тому, що головним завданням управління є забезпечення найраціональнішого функціонування всієї системи, оптимальне з погляду соціальних та психологічних потреб залучення працівників до керованої діяльності шляхом актуалізації їх внутрішньої мотивації (за власною ініціативою, бажанням, волею і вмінням розв'язувати завдання організації), підвищення відповідальності за результат виконуваної роботи, регулювання їхніх дій, експертно-консультативної та комунікативної роботи з персоналом. Керівник у структурі управлінської діяльності повинен бути наділений вищою внутрішньою мотивацією, високою відповідальністю, налаштованістю на зворотний зв'язок, умінням подати себе і свою організацію, прогностичним мисленням тощо.

Необхідність управлінської діяльності зумовлюють такі чинники:

1) управлінська діяльність - цілеспрямований процес вияву активності людини відповідно до потреб суспільства;

2) управлінська підсистема представлена спільною діяльністю великої групи ієрархічно пов'язаних керівників, залучених до суспільних процесів на підставі соціокультурної та етнопсихологічної специфіки;

3) у процесі управління відбувається перетворення актів індивідуальної діяльності в цілісну спільну управлінську діяльність відповідно до правил і норм організації, а також на підставі економічних, технологічних, правових, організаційних і корпоративних вимог.

Це свідчить, що людина включається в діяльність соціально, через систему планування, організування керівництва та регулювання на основі своїх сформованих потреб і здібностей, а механізмом їх реалізації є управлінська діяльність, що виявляється у процесах розроблення програм керованої діяльності, вибору найоптимальнішого варіанта дій, налагодження зворотних зв'язків, усунення відхилень у реалізації програм. Ці процеси поєднують суб'єкт і об'єкт управління, зв'язок між ними опосередкований засобами управління й реалізується за певних обставин. Саме за таких умов виникає результат управління як форма виконання заданої суб'єктом управління програми, в якій наперед визначено всі дії суб'єкта і об'єкта управління.

На ефективність прийняття управлінських рішень впливає низка психологічних чинників. Л.М.Карамушка на прикладі аналізу діяльності освітніх організацій виділила дві групи таких чинників:

- об'єктивні (зовнішні) чинники;
- суб'єктивні (внутрішні) чинники.

Об'єктивні (зовнішні) чинники - це чинники, пов'язані з управлінською ситуацією як такою і не залежать безпосередньо від самого керівника. Основні зовнішні чинники зумовлені:

- особливостями розвитку суспільства в певний період;
- особливостями функціонування організації в певній соціальній галузі;
- управлінським статусом самого керівника й учасників управлінської взаємодії;
- типом організації;
- характером управлінської ситуації, в якій іноді опиняється керівник;
- рівнем технічного та матеріально-економічного забезпечення певної управлінської структури;
- умовами розв'язання управлінської проблеми;
- ступенем компетентності персоналу;
- особливістю соціально-психологічного клімату в колективі тощо.

Суб'єктивні (внутрішні) чинники, які визначають особливості прийняття управлінських рішень керівниками, - це чинники, зумовлені індивідуально-психологічними характеристиками самого керівника. До них належать:

- група чинників, пов'язаних зі змістом *управлінської діяльності керівника* (рівень його компетентності, творчий потенціал, організаторські здібності, ставлення керівника до управлінської проблеми, яку необхідно розв'язати, тощо);

- група чинників, які характеризують *особливості виконання керівником управлінських обов'язків* (рівень домагань керівника - міра складності завдань, які керівник ставить перед собою, схильність керівника до ризику, його готовність брати на себе відповідальність за наслідки розв'язання тих чи інших проблем, тип темпераменту керівника, що визначає активність, динаміку і тонус прийняття управлінського рішення, психофізіологічний стан керівника у момент прийняття ним рішення тощо);

- група чинників, що відображає *особливості спілкування керівника з іншими учасниками управлінської взаємодії* (стиль керівництва, ставлення керівника до окремих виконавців, ступінь довіри керівника до підлеглих тощо);

- група чинників, пов'язаних із *саморегуляцією керівником своєї діяльності та поведінки* (особливості самооцінки керівника, самовладання тощо).

Сукупність індивідуально-психологічних характеристик визначає особистісний профіль прийняття керівником управлінських рішень, тобто характерні для нього способи, прийоми аналізу та розв'язання управлінських проблем.

Можна виділити низку інших *суб'єктивних чинників*, що впливають на процес прийняття управлінських рішень:

- невідповідність управлінських рішень психологічним можливостям виконавців;
- негативне ставлення до підлеглих;
- розбіжності в розумінні мети управління керівниками різних рівнів компетенції;
- недооцінка або відсутність бачення керівниками психологічних аспектів роботи;
- неадекватна самооцінка керівника або переоцінка керівником своїх можливостей;
- невміння встановлювати позитивні міжособистісні стосунки тощо.

Урахування всіх цих чинників позитивно позначиться на ефективності управлінських рішень.

У сучасних умовах реальним показником ступеня залученості державного службовця в систему управління є його включеність у систему циркулювання управлінської інформації. Саме інформація є тим матеріалізованим носієм, що свідчить про наявність у державного службовця владних повноважень.

Під управлінською інформацією розуміють ті відомості, що дають змогу зрозуміти ступінь відповідності керованого підрозділу вимогам вищестоящих інстанцій. Відповідно виділяють потоки інформації "згори донизу" і "знизу вгору". Перший призначений для того, щоб постійно корегувати й уточнювати вимоги вищестоящих інстанцій до діяльності підрозділу. Другий пов'язаний із необхідністю достатньо повного виявлення реального стану справ у структурному підрозділі за необхідними показниками.

Робота управлінця з кожним із цих інформаційних потоків припускає свої специфічні риси. Так, інформація, що надходить "згори", - це, як правило, узагальнені положення, що адресувалися водночас багатьом виконавцям. Тому сформульовані там вимоги мають достатньо загальний характер і припускають активну роботу виконавців щодо адаптації завдань до конкретних умов діяльності. Усе це вимагає від державного службовця передусім уважного ознайомлення із завданнями і глибокого їх розуміння. Оцінні судження, що наводяться в документі, мають співвідноситися з реальним станом справ. На основі деталізації повинен бути сформульований загальний задум управлінського рішення, направленого на реалізацію вимог вищих органів управління.

З іншого боку, особливо в сучасних умовах, приводом для прийняття управлінського рішення може стати інформація про стан справ у структурному підрозділі. Для цього начальнику потрібно прагнути до отримання достовірної інформації про всі сторони діяльності підрозділу. При цьому важливо за одиночними випадками й епізодами побачити певні тенденції та своєчасно відреагувати на них.

Таким чином, управлінська діяльність є однією з найскладніших галузей людської діяльності, в якій виявляються персоніфіковані відносини між людьми, об'єднаними трудовим процесом.

Ефективна управлінська діяльність неможлива без пізнання й використання соціальних та психологічних законів, оскільки вона пов'язана із взаємодією між людьми.

На ефективність прийняття державними службовцями управлінських рішень впливає низка об'єктивних та суб'єктивних психологічних чинників.

У процесі прийняття управлінських рішень слід ураховувати різну реакцію людей на однакові дії, що може призвести до нерозуміння потреб суб'єктів управлінських відносин, наприклад до неприйняття нововведень в організації, опору інноваціям.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 20**

1. Поясніть взаємозалежність понять "компетенція" та "компетентність".
2. Проаналізуйте принципи формування узагальненої моделі професійної діяльності державного службовця.
3. Як організована система освітньої підтримки індивідуальної професіоналізації державного службовця?
4. Чи має державний службовець право на культурне самовизначення і особистий стиль життя?
5. Яким чином виявляється рівень загальної культури особи під час виконання службових обов'язків?
6. Які фактори впливають на рівень психологічної готовності до управлінської діяльності?
7. Визначте основні характеристики успішної управлінської діяльності.
8. Які чинники зумовлюють необхідність управлінської діяльності?
9. Поєднання інтелектуального й емоційного у процесі професійного розвитку особистості державного службовця.



10. Особливості управлінської діяльності державних службовців та їх урахування керівником у процесі здійснення щорічної оцінки підлеглих.
11. Які специфічні риси припускає робота управлінця з урахуванням інформаційних потоків?
12. Що є реальним показником ступеня залученості державного службовця в систему управління?
13. Які суб'єктивні чинники впливають на процес прийняття управлінських рішень?
14. Які суб'єктивні чинники визначають особливості прийняття управлінських рішень?
15. Які об'єктивні (зовнішні) чинники пов'язані з управлінською ситуацією?

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 20**

1. Як визначити потреби розвитку професійної компетентності окремого співробітника? У чому полягає роль структурного підрозділу по роботі з кадрами державної служби у цьому процесі?

2. Від чого залежить успіх програми професійного навчання? Якою може бути зовнішня мотивація співробітників державного органу для участі в програмі професійного навчання?

3. Сформулюйте програму особистої індивідуальної професіоналізації з урахуванням сучасних вимог до державної служби та узагальненої моделі діяльності державного службовця.

4. Дайте пояснення:

а) за яких обставин певну ситуацію

- можна вважати порушенням принципу нейтральності на державній службі;
- не можна вважати порушенням принципу нейтральності на державній службі;

б) в діях посадових осіб державної служби

• було виявлено неповагу до особистості і гідності державного службовця і в чому воно полягало?

• не було проявів неповаги до особистості і гідності державного службовця і чим це пояснюється?

#### **Форма звітності**

Ситуація	Було порушення принципу нейтральності	Не було порушення принципу нейтральності
1. Голова обласної державної адміністрації видав розпорядження про звільнення двох працівників із державної служби за присутність на мітингу	А)	А)
	Б)	Б)
2. Новопризначений міністр вирішив змінити керівників підрозділів апарату міністерства, які брали участь у політичній діяльності опозиційної партії	А)	А)
	Б)	Б)
3. Голова районної державної адміністрації видав розпорядження про видалення із службових кабінетів усіх предметів релігійного призначення	А)	А)
	Б)	Б)

5. Визначте психологічні чинники ефективності професійної діяльності державного службовця.

№ з/п	Чинник	Вплив
1		
2		
3		

### **Напрями магістерських робіт до розділу 20**

1. Напрями удосконалення професійної компетентності державних службовців України (у процесі їхнього стажування, ротатії, самоосвіти).

2. Принципи регулювання процесів індивідуальної професіоналізації державних службовців.

3. Соціально-культурне середовище як фактор формування професійних якостей державного службовця.
4. Фактори та умови формування загальнокультурної компетентності державного службовця.
5. Психологічні особливості управлінської діяльності державних службовців у сучасних умовах.
6. Психологічна готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції.
7. Напрями удосконалення готовності державних службовців України до управлінської діяльності (у процесі їхнього стажування, ротації, самоосвіти).
8. Фактори та умови формування соціальних компетентностей державного службовця.
9. Динаміка розвитку посадових компетенцій державних службовців у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України "Про державну службу".
10. Здібність до прийняття управлінського рішення у системі якостей, що вказують на сформованість готовності державного службовця до управлінської діяльності.

### **Список використаних джерел до розділу 20**

1. Андрусак В. В. Психологічні передумови створення позитивного іміджу керівника органу державної влади [Електронний ресурс] / В. В. Андрусак. - Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/psihologichni-peredumovi-stvorennya-pozitivnogo-imidzhu-kerivnika-organu-derzhavnoi-vladi>
2. Варій М. Й. Психологія особистості : навч. посіб. / М. Й. Варій. - К. : Центр навч. л-ри, 2008. - 592 с.
3. Василевська Т. Особистісні акценти у професійно-етичній освіті державних службовців [Електронний ресурс] / Т. Василевська. - Режим доступу : <http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?id=783>
4. Винославская О. В. Формирование психологической готовности куратора академической группы к воспитательной работе : автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.07 / Винославская О. В. ; НИИ психологии УССР. - К. : 1986. - 24 с.
5. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbvtivstan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>
6. Етичне та ефективне управління [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.edudemo.home.pl/biblioteka/gz/etyczne ta efektywne upravlinnia.pdf](http://www.edudemo.home.pl/biblioteka/gz/etyczne%20ta%20efektywne%20upravlinnia.pdf)
7. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. - 2012. - № 26. - С. 1072. - Ст. 273.
8. Лавренко О. В. Діловий етикет та імідж державного службовця [Електронний ресурс] / О. В. Лавренко, А. А. Лавренко. - Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/article/lavrenko-ov-lavrenko-aa-dilovij-etiket-ta-imidzh-derzhavnogo-sluzhbvtiv>
9. Личность руководителя и мотивация его деятельности : монография / В. Н. Ключовкин, Ю. И. Ладыгин ; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. - Бийск : Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2007. - 134 с.
10. Логунова М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності [Електронний ресурс] / М. Логунова. - Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=1033>
11. Мельничук Я. Імідж державних службовців [Електронний ресурс] / Я. Мельничук. - Режим доступу : <http://cppk.cv.ua/i/1564295.pdf>
12. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
13. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. - К. : Академвидав, 2003. - 275 с.
14. П'ятіна О. С. Основні підходи до сутності корпоративного іміджу в теорії і практиці державного управління [Електронний ресурс] / О. С. П'ятіна. - Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pospdu.pdf>
15. Технології роботи організаційних психологів : навч. посіб. ; за наук. ред. Л. М. Карамушки. - К. : Фірма "ІНККОС", 2005. - 366 с.
16. Хміль Ф. І. Управління персоналом : підручник / Ф. І. Хміль. - К. : Академвидав, 2006. - 488 с.

## РОЗДІЛ 21. КЕРІВНИК У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Ключові слова:* вищий адміністративно-управлінський персонал, державний службовець, еліта в державному управлінні, керівник, компетентність, конфлікт, перепідготовка, підвищення кваліфікації, підготовка, профіль компетентності, самоменеджмент, стиль керівництва, тип керівника, управління конфліктом, управлінська компетентність.

### Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Лідерство в державному управлінні : зб. доп. щоріч. Рішельєв. академ. читань, 21-23 верес., Одеса 2011 р. / редкол. : В. В. Толкованов (голов. ред.), К. М. Вітман (заст. голов. ред.), М. М. Білинська [та ін.] ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Одес. облдержадмін., Одес. облрада, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.", Нац. акад. наук України, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Одеса : Юрид. л-ра, 2012. - 270 с.
3. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. - Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. - 326 с.
4. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. - К. : Академвидав, 2003. - 568 с.
5. Пірен М. І. Керівник в органах державного управління та місцевого самоврядування (опорний конспект дистанц. курсу) : навч. посіб. / М. І. Пірен, І. Ф. Надольний, Р. В. Войтович. - К. : Центр навч. л-ри, 2004. - 68 с.
6. Рачинський А. П. Керівник у державних інституціях : навч.-метод. матеріали / А. П. Рачинський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. держ. упр. і менедж. - К. : НАДУ, 2009. - 75 с.
7. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009.
8. Розвиток лідерства : навч. посіб. : [наук. вид.] / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.] ; за заг. ред. І. Ібрагімової ; Проект "Реформа упр. персоналом на держ. службі в Україні". - К. : САММІТ-КН, 2012. - 400 с.
9. Ходаківський Є. І. Психологія управління : навч. посіб. / Є. І. Ходаківський, Ю. В. Богоявленська, Т. П. Грабар. - К. : Центр навч. л-ри, 2008. - 608 с.
10. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова ; А. Я. Кибанов, И. А. Баткаева, И. Е. Ворожейкин и др. - М. : ИНФРА-М, 1997. - 512 с. - (Высшее образование).
11. Цимбалюк І. М. Психологія управління : навч. посіб. / І. М. Цимбалюк. - К. : ВД "Професіонал", 2008. - 624 с.
12. Якубовський О. П. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / О. П. Якубовський, Л. Л. Приходченко. - Одеса : ОФ УАДУ, 2001. - 172 с.

### 21.1. Сутність і зміст управлінської діяльності керівника на державній службі, узагальнені завдання та функції

Сучасний етап розвитку нашого суспільства характеризується необхідністю підвищення ефективності діяльності керівного складу, що, у свою чергу, зумовлює першочерговість та важливість дослідження проблеми управлінського професіоналізму.

Системоутворюючий характер управлінської діяльності дає змогу стверджувати: наскільки ефективна в суспільстві управлінська діяльність, настільки благополучним є суспільство. Такий статус управління змушує висувати особливі вимоги до рівня здібностей службовців, що претендують на управлінську позицію. Але характер пред'явлення цих вимог в управлінні особливий, оскільки він пов'язаний зі специфічними характеристиками управлінської діяльності.

Аналізуючи дослідження і публікації, в яких започатковано розв'язання означеної проблеми, варто зауважити, що встановлення портретів нормативних якостей для керівного складу в системі державного управління розглядається в низці досліджень, в яких безпосередньо або опосередковано окреслюються ознаки, яких необхідно дотримуватись, оцінюючи та підбираючи керівний персонал. Так, насамперед підкреслюється обов'язковість таких якостей, як психологічний такт, вимогливість, практичний розум, громадська енергійність, критичність, схильність до організаторської діяльності, ініціативність, самостійність, загальний рівень розвитку, спостережливість, наполегливість, дієздатність, активність (Л.І.Уманський, 1980). По-

ряд з цим основними для керівника є такі якості: компетентність, відповідальність, комунікативність, вольові якості (А.Л.Свенцицький, 1983). Разом з тим професійна діяльність керівника вказує на необхідність оволодіння ним такими якостями, як самовладання, звитяги, тактовність, ініціативність, креативність, відповідальність, дієздатність, сміливість, компетентність, товариськість, зрілість, терплячість і "здоровий кар'єризм" (В.І.Міхеєв, 1998).

В основу вироблення якостей керівника, який приймає рішення, закладемо механізм формування рішення (МФР), запропонований і обґрунтований Н.Р.Нижник та С.П.Мосовим. Слід відзначити, що на основі аналізу змісту структурних елементів цього механізму виділено ті якості, наявність яких у керівника забезпечує вироблення і прийняття ефективного рішення.

З метою більш деталізованого аналізу введемо і проаналізуємо поняття "професійна діяльність". Для цього спочатку задамо деяку видову ознаку професійної діяльності (загальний тип діяльності). Найбільш загальними з таких типів діяльностей, на основі яких можна говорити про розбіжності професійного і непрофесійного, визначаються такі: *індивідуальна життєдіяльність, індивідуально-трудова діяльність, соціально-організуюча діяльність і соціокультурна діяльність*.

Проводячи дослідження в цьому напрямі, варто охарактеризувати такі типи діяльності керівників, що безпосередньо пов'язані з визначенням професійності його дій.

Відповідно до цього *індивідуальна діяльність* має природний характер, адже життєдіяльність - це активність людини, що спрямована на задоволення індивідуальної потреби. Підставою її є індивідуально значимий споживчий стан, а критерієм завершеності, правильності - суб'єктивне відчуття задоволеності. При цьому динаміка зміни життєдіяльності задана зміною споживчого стану, що, у свою чергу, залежить від суб'єктивних настроїв, відчуттів, почуттів, оцінок і т.д.

<b>Визначення</b>	<b>Індивідуально-трудова діяльність</b> - природно-штучний тип діяльності, при цьому основним процесом залишається задоволення індивідуальної потреби з урахуванням індивідуальних потреб інших людей.
<b>Визначення</b>	<b>Соціально-організуюча діяльність</b> - зафіксована соціально значима потреба, для задоволення якої використовуються спеціально розроблені та історично сформовані способи діяльності.
<b>Визначення</b>	<b>Соціокультурна діяльність</b> - штучний тип діяльності, який здійснюється на основі відповідних інтелектуальних критеріїв (науково обґрунтований поділ праці і т.д.), і характеризується тим, що зобов'язана дати запрограмований результат, оскільки його відсутність призведе до дестабілізації або навіть руйнування суспільного стану.

У цьому контексті доцільно вказати на такий опис типових кроків керівника в соціально-організованій і соціокультурній діяльності, оскільки саме такі типи діяльності найбільш повно відповідають характеру його управлінської діяльності. *Так, для соціально організованого типу управлінської діяльності характерною є така послідовність дій керівника:*

(1). З'ясування замовлення. (2). Аналіз можливостей виконання замовлення. (3). Схвалення рішення. (4). Складання плану дій. (5). Організація виконання. (6). Контроль. (7). Корекція. (8). Фіксація виконання.

*Разом з тим для соціокультурного типу управлінської діяльності характерним є такий порядок дій керівника:*

(1). Розуміння замовлення. (2). Професіоналізація розуміння замовлення на продукт чи послугу. (3). Професійно-діяльнісне розуміння замовлення. (4). Фіксація наявних ресурсів. (5). Моделювання залучення ресурсів у майбутню діяльність. (6). Фіксація ускладнень, що виникають у зв'язку з отриманням кінцевого результату. (7). Аналіз ускладнень. (8). Депроблематизація, побудова способу виходу із зафіксованих проблем. (9). Фіксація цілісної програми діяльності. (10). Організація діяльності (у тому числі залучення і/або мотивація виконавців до вирішення завдань). (11). Контроль діяльності. (12). Критична рефлексія невідповідності діяльності нормі. (13). Коригування програми за результатами критичної рефлексії. (14). Фіксація виконання замовлення і розрахунок із замовником.

Водночас варто зауважити, що особливі коментарі щодо розбіжностей у типах діяльності керівника не потрібні, адже зрозуміло, що у випадку соціокультурної управлінської діяльності надійність отримання необхідного продукту більш висока, а витрати розумових ресурсів є значно вищими.

Разом з тим певна складність існує у визначенні типу діяльності керівника, до якого належить професійна діяльність. З огляду на вимоги, що пред'являються до професійної діяльності - продуктивності, ефективності і т.д., - ми можемо віднести професійну діяльність до соціокультурного типу діяльності. При цьому слід пам'ятати, що професійна діяльність завжди спрямована на досягнення наміченого типу результату, що має чітко визначене місце в системі суспільного поділу праці.

Фактично це означає, що професіоналізм управлінської діяльності полягає в здатності управлінської діяльності гарантувати отримання необхідного продукту у визначених умовах. Однак при цьому, чим ширшим є спектр таких умов, тим вищою є професійність управлінської діяльності. Відповідно вершина професіоналізму управлінської діяльності досягається в її здатності забезпечити отримання певного продукту в будь-яких умовах.

Варто зауважити, що професійна управлінська діяльність висуває до керівника визначений набір вимог, пов'язаних із певним типом діяльності. Якщо керівник відповідає цим вимогам, його називають професійним керівником.

Зрозуміло, що ступінь відповідності керівника вимогам, що до нього висуваються, може бути різним. Якісно визначені ступені відповідності керівника вимогам професійної діяльності є *рівнями професіоналізму керівника*. Кожен рівень повинний мати такий ступінь якісної визначеності, яка б давала змогу досить легко відрізнити один рівень від іншого. Характеристики рівня мають бути універсальними для будь-якої діяльності певного типу. Адже якщо ми говоримо про рівні професійної управлінської діяльності, то характеристики рівня повинні давати змогу виділити цей рівень у будь-якій професійній управлінській діяльності, хоч би до якої сфери діяльності це належало.

Враховуючи проаналізовані нами теоретичні конструкції теорії і моделі професійної управлінської діяльності як основні рівні професіоналізму виділяються: рівень вирішення управлінських завдань і рівень розв'язання управлінських проблем. Перехід з одного рівня на інший визначається ступенем оволодіння рефлексивною культурою, або системою норм, спеціально створених на основі інтелектуальних ціннісних критеріїв.

Доцільно, з нашої точки зору, окремо дослідити, у чому ж полягають відмінності між діяльнісним завданням і проблемою? Під діяльнісним завданням варто розуміти ситуацію при наявності норми і вимог до її реалізації в конкретних умовах. Відповідно вирішення завдання в діяльності зводиться до реалізації норми в конкретних умовах цієї діяльності. Діяльнісною проблемою будемо вважати відсутність необхідної норми за наявності вимоги отримання необхідного продукту. При цьому інколи виникає проблема: є ситуація, є діяльність, змінюються умови діяльності - однак незрозуміло, що потрібно робити. Таким чином, розв'язання проблеми в діяльності полягає у прийнятті такого рішення (створення такої норми діяльності), що дасть змогу отримати продукт в умовах, що змінилися. Інакше кажучи, розв'язання проблеми в діяльності полягає у зведенні її до діяльнісного завдання.

Фактично це означає, що в професійній управлінській діяльності керівника можна виділити два основних рівні: рівень управлінських завдань (I) і рівень управлінських проблем (II). У цьому контексті доцільно більш детально спинитися на якісних визначеннях цих рівнів.

**Визначення**

**Управлінське завдання** - характеристика наявності управлінського рішення і необхідності його виконання, тобто у разі виникнення ускладнення у виконавській діяльності керівник має уявлення про те, що і як потрібно зробити, щоб вивести діяльність із ускладненого стану.

Причому, якщо готового рішення немає, але керівник знає, що потрібно зробити, щоб його сформулювати, і може це зробити - це більш складний, але теж рівень завдання.

Відповідно, *управлінська проблема* полягає у відсутності готового управлінського рішення, у відсутності уявлення про те, як треба виходити із ситуації, що склалася. Вміння визначити, а потім і розв'язати управлінську проблему характеризує керівника як професіонала більш високого рівня.

Очевидно, що рівень розв'язання управлінських проблем базується саме на здібностях вирішувати управлінські завдання. Відповідно, насамперед заслуговують на увагу як вимоги, що характеризують даний рівень професійної управлінської діяльності: наявність засобів управлінської діяльності цього рівня, наявність технологій прийняття управлінських рішень на цьому рівні і т.д., так і вимогами, що пред'являються до особистості професіонала-керівника цього рівня.

З метою більш деталізованого аналізу професійної управлінської діяльності керівника (на основі виділення двох основних рівнів: управлінських завдань (I) і управлінських проблем (II) розглянемо такі типові управлінські ситуації.

### **I. Рівень вирішення управлінських завдань**

Загальна характеристика цього рівня є такою: це перший рівень професіоналізму в управлінні, що характеризується вмінням керівника реалізовувати існуючі управлінські завдання. Такий рівень можна назвати виконавською ланкою в управлінні.

При цьому слід зауважити, що підвищення професіоналізму керівника відповідає можливості його переходу з одного підрівня на інший, де кожен наступний підрівень, зберігаючи можливості попереднього, має свої відмінні риси. Напряму переходу задає вимога забезпечити велику надійність і відповідальність у непередбачених умовах функціонування.

*Успішна реалізація конкретного управлінського рішення.* Управлінська діяльність дає змогу розв'язувати певні проблеми, пов'язані із виконавчою діяльністю, і це найпростіший рівень професійної управлінської діяльності, що вказує на те, що керівник знає, коли потрібно прийняти управлінське рішення, знає зміст цього рішення і може все це успішно реалізувати.

*Успішна реалізація типового управлінського рішення.* На цьому підрівні керівник набуває здатності виходити з будь-яких ускладнень у виконавчій діяльності, однак у межах відповідного типу ускладнень і в рамках допустимого обсягу часу. Разом з тим підрівень характерний тим, що керівник має набір типових рішень, має уявлення про умови, у яких кожне з них можливо застосувати, і у разі виникнення будь-якого ускладнення цього типу він вибирає найбільш сприятливе рішення та реалізує його.

*Успішна реалізація типового управлінського рішення із самокорекцією своїх дій.* Цей підрівень передбачає здатність керівника виходити в рефлексію над своїми діями, й у разі виявлення невідповідності своїх реальних дій необхідним, застосовувати самокорекцію, що повертає його до реалізації правильного рішення. Керівник цього підрівня здатний здійснювати контроль не тільки результату своїх дій, а й самого процесу реалізації рішення. У зв'язку з цим застосовується процесуальна характеристика його дій, що аналізується та фіксується.

*Успішна реалізація типового управлінського рішення з його тактичною корекцією.* На цей підрівень керівник переходить, отримуючи здатність локально змінювати рішення, не руйнуючи його, виявляючи ланки рішення, які необхідно залишити, й ланки, які необхідно змінити, що, у свою чергу, дає змогу адаптувати рішення до конкретної ситуації. Саме цей підрівень і досвід перебування на ньому готує керівника до переходу на більш складний рівень професіоналізму - рівень розв'язання проблем.

### **II. Рівень розв'язання управлінських проблем**

Загальна характеристика рівня полягає ось у чому: це рівень професіоналізму в управлінні, що базується на здібностях першого рівня, враховує вміння керівника приймати нові, нетривіальні рішення. У межах цього рівня можна виділити кілька підрівнів.

*Участь у розв'язанні управлінських проблем, визначених іншими.* Керівник набуває досвіду управління, істотно змінюється його діяльність на основі минулого досвіду управління, бере участь у процесі зміни попередньої діяльності.

*Самостійна постановка і розв'язання проблем.* Керівник набуває здатності до самостійної проблематизації і депроблематизації колишньої діяльності. Будь-яка досить серйозна зміна в діяльності перестає бути трагедією в управлінні організацією.

*Повна рефлексивна самоорганізація.* На цьому підрівні керівник набуває здатності легко переходити з одного підрівня на інший з адекватним типом перебування на кожному з підрівнів. Він уміє розв'язувати проблеми і вирішувати завдання; коли необхідно, він реалізує задачний тип діяльності, якщо виникає проблема, то переходить до постановки і розв'язання проблем. Таким чином, набувається деяка завершеність, цілісність перебування в управлінській діяльності.

З метою більш деталізованого аналізу професійної діяльності керівника перейдемо до розгляду механізму, що забезпечує його перехід із одного підрівня на інший. Проведені дослідження реальної управлінської практики дають змогу однозначно стверджувати, що механізмом, який забезпечує перехід професіонала взагалі і керівника зокрема з одного ступеня професіоналізму на інший, є рефлексія.

**Визначення**

**Рефлексія** - психологічний механізм, який забезпечує існування людської діяльності в повному обсязі.

Рефлексія - психологічний механізм, що не зводиться лише до характеристик наявних у людини мислення, свідомості, самосвідомості, волі або особистості по відношенню до інших психологічних механізмів. Рефлексія інтегрує всі психологічні функції для однієї мети: *забезпечити існування людської діяльності як джерела існування самої людини*. Фактично це означає, що рефлексія - це внутрішня складова діяльності, психологічна її частина; її передумови закладені природою в кожній людині у вигляді фізіологічного механізму зворотного зв'язку - рефлексів. Але до становлення повноцінної рефлексії психіка людини має пройти визначений шлях.

Здійснюючи дослідження у вказаному напрямі, слід відзначити, що "запуск" рефлексії відбувається у разі виникнення певних ускладнень у діяльності. Разом з тим ускладнення це - незавершеність попередньо визначеної дії, викликана певними перешкодами. Відповідно до цього де виникло призупинення дій, там з'являється рефлексивна функція як необхідність зняття ускладнення за допомогою спеціальних аналітичних процесів. Кінцевий результат рефлексії - змінений проект дії, на основі якого ліквідуються ускладнення певного типу діяльності.

Рефлексія виконує низку функцій.

*Дослідження* - це реконструкція ускладненої ситуації, створення уявлення про те, що відбулося.

*Критика* - це виявлення причини ускладнення і її розгортань у часі.

*Перепроекування* - це деформація способу дії таким чином, щоб нова дія відбулася без типових ускладнень.

Рефлексія характеризується такою послідовністю процесів: *здійснення діяльності, фіксація ускладнення в діяльності, вихід із діяльності в простір рефлексії, реконструкція ситуації, визначення причини ускладнення, перепроекування дії, вихід із рефлексії в діяльність, здійснення діяльності*. Відповідно рефлексія як процес існує тоді, коли налагоджено безперервний та замкнутий цикл всієї послідовності процесів.

Однак при цьому слід пам'ятати, що рефлектуватися може як діяльність цілком, так і якісь її окремі сторони. Відповідно існує визначений цикл зміни акцентів у рефлексії:

- *із результативності діяльності на процес її здійснення;*
- *із процесу на організацію процесу;*
- *із організації процесу на визначення критеріїв організації процесу.*

Водночас певна складність полягає в тому, що рефлексивні процеси можуть проходити наче в окремих двох режимах: перший режим - що консервує та забезпечує збереження попереднього способу дії; другий режим - що розконсервує, спрямований на зміну попереднього способу дії.

Також слід відзначити, що за природної рефлексії всі акценти, як правило, перемішані, зміна акцентів не помічається, відповідно цілеспрямоване рефлектування є неможливим. Роль культури при цьому полягає в наданні рефлексивним процесам цілеспрямованого, оформленого, організованого характеру. Водночас варто зауважити, що за штучної рефлексії всі її акценти підконтрольні, і така рефлексія протікає в строгій відповідності із системою норм здійснення рефлексивного процесу. Культурні норми рефлексії створюються на підставі ціннісних і інтелектуальних критеріїв, вони не повинні вести до руйнування психіки людини, мають бути "екологічними" щодо самої людини.

Таким чином, у професійній управлінській діяльності керівника виділяють два основних рівні. Перший рівень: рівень вирішення управлінських завдань, до якого входять такі підрівні: успішна реалізація конкретного управлінського рішення; успішна реалізація типового управлінського рішення; успішна реалізація типового управлінського рішення із самокорекцією своїх дій; успішна реалізація типового управлінського рішення з його тактичною корекцією.

Другий рівень: рівень розв'язання управлінських проблем, що характеризується на основі наступних підрівнів: участь у розв'язанні управлінських проблем, визначених іншими; самостійна постановка і розв'язання проблем; повна рефлексивна самоорганізація.

Вимога щодо зміни і розвитку соціально-організованої діяльності веде до ускладнення управлінської діяльності й виокремлення ще трьох управлінських функцій, що мають рефлексивну природу. Рефлексія являє собою аналіз завершеної діяльності, спрямований на виявлення причин ускладнень і зміни норми діяльності так, щоб у новій нормі ці причини були б усунуті. Рефлексія при оцінці діяльності і її результату певним чином перебудовує діяльність, зберігаючи необхідне й усуваючи непотрібне, водночас додаючи необхідне. У рефлексії виділяються три основні функції: дослідження або побудова картини здійсненої діяльності, критика або пошук причин ускладнень, нормування - створення норми, що забезпечувала б функціонування діяльності без ускладнень.

Здатність до рефлексії як спеціального типу аналізу своєї діяльності є стратегічною основою і механізмом формування професіоналізму керівника (універсальна щодо конкретної управлінської діяльності, яка не залежить від типу реальних управлінських процедур). Діяльність і рефлексія перебувають у нерозривній єдності: зміни в діяльності рано або пізно призводять до зміни в рефлексії, зміни в рефлексії ведуть до змін у діяльності. Чим більш культурною є рефлексія, тим ці зміни відбуваються швидше, тим вони більш істотні, тим вища їх значимість для соціокультурного середовища.

Управлінська діяльність являє собою систему із шести діяльностей: контролюючої, корекційної, постачальницької, дослідницької, критичної і нормувальної.

## 21.2. Типологія керівників і лідерів у державному управлінні

В управлінській теорії, так само як і в управлінській практиці, поняття *керівник* і *лідер* не є тотожними, але тісно сполучені й взаємопов'язані між собою. Під керівником розуміється людина (посадова особа), яка наділена відповідними повноваженнями, виконує адміністративно-управлінську функцію в певній сфері і володіє певними діловими та особистими якостями.

Поняття *лідерство* більшою мірою пов'язане із процесами внутрішньої самоорганізації і самоврядування окремої групи, колективу. *Лідер* визначається як особа, якій з огляду на її особисті якості та існуючі обставини групою делеговано керівні функції, яка найбільш повно виражає інтереси групи і достатньою мірою відповідає внутрішньогруповим нормам і цінностям. Розрізняють *формальних* і *неформальних лідерів*. Лідер стає формальним у тому разі, коли його лідерська позиція легітимізована призначенням зверху або обранням за відповідною встановленою законом процедурою. У випадку юридичної правомірності такого обрання або призначення він набуває статусу керівника. Неформальний лідер обіймає провідне становище в колективі (групі) поза будь-якими формалізованими процедурами, так би мовити, із загальної згоди її членів, що з тих чи інших причин визнають за ним таке право й наділяють певними повноваженнями. Доведеним і підтвердженим практикою є те, що для найбільш ефективного виконання своїх функцій керівник організації має бути одночасно і формальним, і неформальним лідером колективу.

Оскільки в різних ситуаціях і в різних спільнотах виникають різні типи і стилі лідерства, що істотно відрізняються один від одного характером, змістом, спрямованістю, формами діяльності лідера, остільки дуже важко дати загальноприйнятне поняття цього терміна.

### Визначення

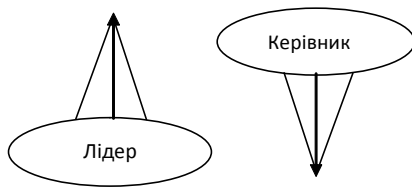
Найчастіше під **лідерством** розуміють співвідносне становище (статус) певної особистості в групі, більшій спільноті (партія, нація, країна і т. ін.) чи в суспільстві в цілому, що характеризується її здатністю впливати на інших людей, організувати і направляти їх колективні дії в певних соціальних групах, союзах, соціальних рухах.

Таким чином, лідерство виступає як різновид влади, як своєрідний управлінський статус, що дає змогу лідеру впливати на інших людей і приймати рішення, яким підкоряються члени групи чи їх більшість.

Правильне розуміння суті лідерства і, отже, визначення змісту та способів здійснення соціальної технології лідерства має ґрунтуватися на діяльнісному підході, відповідно до якого головними детермінантами досліджуваного соціального процесу є цілі й завдання діяльності



групи, що визначають, хто найбільшою мірою підходить на роль лідера даної групи і який стиль лідерства, тобто діяльності лідера, виявиться найбільш ефективним.



*Рис. 21.1. Напрямок руху лідера та керівника*

Тип і роль лідерства зумовлені кількома факторами, з яких найбільш важливими, визначальними, є такі: 1) соціально-економічна і політична суть даного суспільства; 2) характер і зміст діяльності групи: група політична, підприємницька, дослідницька, спортивна, злочинна чи яка-небудь інша; 3) конкретна ситуація, в якій діє розглянута соціальна спільність; 4) структура певної особистості - перенесення вміння володіти собою на вміння керувати іншими.

Лідерство існує скрізь, де є організація і влада, де здійснюється домінування (панування) і підпорядкування. Щоб стати лідером у певній ситуації, людина повинна мати певні соціальні якості, які допомагають їй виділити й очолити саме ті дії людей, яких вона веде, що найбільшою мірою відповідають їх цілям, інтересам, потребам і здатні привести до виконання поставлених завдань. Інакше кажучи, у суспільному житті дуже часто, особливо в суспільствах перехідного типу, виникають цілком конкретні ситуації в групових взаєминах, що приводять до виділення із загальної маси певних членів групи, які перевершують усіх інших принаймні в одній (а іноді й у кількох) якостях, але оскільки саме ця якість виявляється необхідною в певній ситуації, людина, яка володіє нею, стає лідером.

Таким чином, лідером особа стає внаслідок: 1) наявності певної ситуації, що висуває певні вимоги до дій людей, об'єднаних у групу, і формує потребу у певному типі лідерства; 2) певних аспектацій (очікувань) до потенційного лідера з боку групи; 3) наявності певних рис у потенційного лідера, певних особливостей характеру, здібностей, волі, мужності, красномовства, уміння повести за собою людей і т. ін.

Ось тут і виникає потреба в розробці й застосуванні на практиці соціальної технології лідерства. Щоб привести до бажаних результатів, вона має: 1) вичленити основні помітні риси лідера як особистості й особливості його діяльності; 2) вивчити і взяти до уваги особистісні особливості лідера і мотиви його переваги, які існують у свідомості його послідовників, що спонукають їх іти за ним; 3) визначити основні характеристики ролі лідера; 4) виявити змістові (політичні, підприємницькі, дослідницькі та інші) і правові параметри, у яких діє лідер і в які він і його послідовники втягнуті; 5) перевести всі ці аналітичним шляхом отримані показники в практично значущі рекомендації, виконання яких зможе істотно допомогти лідеру здійснювати його лідируючу, провідну роль у даній групі чи спільності більш широкого типу.

Для практичного застосування соціальної технології лідерства потрібно мати чітке уявлення про різні класифікації типів лідерів. Звичайно виділяють такі типи лідерів: 1) лідер-натхненник, який пропонує програму діяльності; 2) лідер-організатор; 3) лідерів-генератор ідей; 4) лідер-ініціатор; 5) лідер-генератор емоційного настрою, емоційного притягання людей; 6) лідер-умілець, який впливає на інших своїми вміннями, майстерністю. Оптимальним вважається інтегративний тип лідера, у якому поєднуються дві чи більше охарактеризовані тут особливості.

Класифікація типів лідерства органічно пов'язана з виявленням стилів поведінки лідерів у групі чи спільноті. Адже ефективність лідерства визначається не тільки особистісними якостями, але й манерою поведінки лідера стосовно його підлеглих.

#### **Визначення**

**Стиль лідерства** - контекст управління, звична манера поведінки лідера стосовно підлеглих, орієнтована на те, щоб спонукати їх до виконання поставлених перед групою завдань для досягнення поставленої мети.

Стиль діяльності лідера - це ступінь, до якого він делегує свої повноваження іншим членам групи (організації), тип владних повноважень, використовуваних ним у взаємодії з підлеглими, його турбота (чи відсутність такої) про інтереси і потреби людей, про розвиток у групі людських стосунків, а насамперед про виконання поставлених завдань. Кожна група чи організація являє собою унікальну комбінацію індивідів, їх соціальних якостей, взаємин, а кожен лідер - унікальна особистість, яка володіє специфічними, тільки їй властивими рисами характеру, особливостями здібностей, волі, розумових актів, спонукальних мотивів діяльності. Оптимальність і ефективність стилю лідерства залежить не тільки від особистісних особливостей

лідера і підлеглих йому людей, але й від зміни ситуацій, у яких приймаються рішення і відбувається доцільна діяльність групи чи організації.

Загалом же керівники і лідери розрізняються за своїми соціально-психологічними особливостями, діловими, професійними та іншими якостями. Усе це знаходить свій прояв і поєднується (інтегрується) в такому понятті, як стиль керівництва. Під стилем керівництва розуміється усталена система методів і прийомів впливу керівника на підлеглих для організації спільної діяльності, зумовлена специфікою цієї діяльності, та його особистими якостями характеристиками. Саме стиль керівництва покладено в основу численних існуючих у науково-практичній літературі типологій керівників та лідерів (табл. 21.1).

Таблиця 21.1

### Стилі керівництва

	<b>Авторитарний</b>	<b>Ліберальний</b>	<b>Проблемно-цільовий</b>	<b>Демократичний</b>
1	Недовіра до підлеглих	Поблажливість до підлеглих	Тісна сумісна робота	Повна недовіра до підлеглих
2	Мінімум демократії	Максимум демократії	Вимоги моменту	Міра демократії
3	Жорсткий адміністративний контроль	Мінімум контролю	Контроль графіка виробництва	Включеність працівників в управління
4	Орієнтація на виробництво	Самоплив	Мобільна адаптація	Орієнтація на виробничі відносини
5	Взаємна недовіра	Помірна взаємодія	Стимулювання до досягнення результату	Мотивація через участь у рішеннях
6	Стимул: страх і загроза покарання	Окремі інтереси	Взаємна згода	Повна довіра
7	Формальна і неформальна організація в протиборстві	Формальна і неформальна організація протистоять	Неформальна організація може не виникати	Формальна і неформальна організація збігаються
8	Низька увага до підлеглих	Лібералізм стосовно підлеглих	Достатня увага до підлеглих	Висока увага до підлеглих
9	Складний (сприятливий) клімат	Конфліктний клімат	Складний (сприятливий) клімат	Сприятливий клімат

Зводячи ці системи до одного знаменника, з урахуванням специфіки й потреб управлінської діяльності, у сфері державного управління можна виділити такі 12 основних типів керівників та лідерів: *авторитарний, демократичний, креативний, бюрократичний, активний, пасивний (інертний), професійний, вузькопрофесійний, загальний, егоїстичний, трудівник, нероба, господар.*

- **Авторитарний** - надмірна централізація процесів управління, перебільшення адміністративних методів впливу, одноосібне прийняття рішень, високий ступінь орієнтації на завдання, посилення власного впливу.

- **Демократичний** - співробітництво з підлеглими, залучення їх до процесу прийняття рішень, делегування їм частини своїх повноважень, високий ступінь орієнтації на міжособистісні відносини, висока комунікативність.

- **Креативний** - прийняття нестандартних рішень, пошук нових шляхів та методів у роботі, здатність до ризику.

- **Бюрократичний** - догматичність мислення, побоювання новацій, неухильне виконання інструкцій, належний рівень виконавської дисципліни, високий ступінь орієнтації на формальні методи контролю, невміння правильно розпоряджатися владою, прагнення гарантувати собі безпеку, постійний страх за своє становище, прагнення тотального контролю, ухилення від прийняття рішень.

- **Активний** - підвищена динамічність рішень та дій, висока, іноді надмірна, ініціативність.

- **Пасивний (інертний)** - відсутність ініціативи, уникнення самостійних дій, байдужість до справи.

- **Професійний** - висока обізнаність у професійних питаннях, відданість своїй роботі.

• **Загальний** - надмірна заорганізованість, дріб'язковий контроль, уникнення на прийняття управлінських рішень, відсутність належної професійної підготовки, недостатня обізнаність у професійних питаннях, погане вміння розв'язувати конкретні проблеми, низька компетентність.

• **Трудівник** - висока співвіддача, перебирання на себе виконавських функцій.

• **Нероба** - незначна активність в управлінському процесі, безпідставна відсутність на робочому місці, фактичне делегування повноважень заступникам або підлеглим, створення показової діяльності, слабкий контроль за підлеглими.

• **Господар** - ділова підприємливість, високий ступінь орієнтації на справу, робота за для суспільного блага.

• **Егоїстичний** - сконцентрованість на власних вузькоєгоїстичних інтересах, нехтування інтересами справи і колективу заради особистих цілей, боротьба за владу як самоціль, високі особисті амбіції, бажання постійно захоплювати нові позиції, розширювати власні можливості, кон'юктурність у діях і цілях.

Слід зауважити, і це дуже важливо для правильного розуміння питання, що в реальному житті всі ці типи керівників і стилі керівництва, як правило, не зустрічаються в чистому вигляді, а існують в змішаному стані. Тобто в діях кожного керівника ми можемо побачити ознаки одразу кількох вищезазначених стилів керівництва, серед яких зазвичай переважає, домінує якийсь один. Наприклад, загально-авторитарно-активний або демократично-активно-професійний. Ми можемо зустріти як авторитарного господаря, так і авторитарного неробу, креативного дилетанта і високопрофесійного бюрократа й т.ін.

У практиці управлінської діяльності зустрічаються й інші стилі керівництва, що виділяються за рядом факторів, крім зазначених вище. Так, за фактором методів керівництва виділяють такі стилі, **як контактний, дистанційний, такий, що делегує, проблемний, цілепостановний.**

Керівник контактного стилю, на відміну від дистанційного, віддає перевагу безпосередньому спілкуванню з виконавцями. Стиль, що делегує, передбачає передачу підлеглим частини повноважень начальника. Проблемний стиль заохочує ініціативу, самостійність мислення підлеглих, ставлячи перед ними проблему в загальному вигляді і націлюючи на самостійний пошук її вирішення. До цього стилю близький цілепостановний, коли керівник визначає мету, надаючи підлеглим повну свободу у виборі шляхів і методів її досягнення. Ці стилі також можуть поєднуватися як елементи стилю діяльності окремих керівників (наприклад керівник може одночасно використовувати елементи дистанційного, такого, що делегує, і проблемного стилів).

Виділяють також стилі негативного характеру, пов'язані з певними звичками діяльності: консервативний, бюрократичний, волюнтаристський, анархічний, догматичний і т.д. **Керівник-бюрократ** може зовні здаватися людиною ділового стилю, але в дійсності він повна його протилежність. Замість оптимальності, стислості, оперативності, своєчасності прийняття рішень такий керівник насаджує формалізм, заорганізованість, величезний потік паперів (звітів, резолюцій), псевдоділову метушню. Керівники з такими негативними установками управління непродуктивні, неоперативні, швидко втрачають свій престиж і змушені рано чи пізно поступитися місцем більш підготовленим і здібним керівникам.

Стиль лідерства залежить від взаємного переплетення кількох факторів детермінації, але основні з них зводяться до таких:

- структура мети і завдань, розв'язуваних групою (організацією), включаючи звичність завдань, чіткість їх формулювання і структуризації, їх ресурсне забезпечення тощо;

- посадовий стан лідера - обсяг його владних повноважень, можливості використання винагород і санкцій до підлеглих; рівень підтримки лідера його групою (організацією);

- особливості взаємодії між лідером і членами групи, включаючи лояльність (чи її відсутність), що виявляється підлеглими, ступінь довіри до лідера, його авторитет, прихильність членів групи до особистості лідера та ін.;

- особистісні особливості лідера - специфічні риси інтелекту, волі, вимогливості, уважності, чуйності, толерантності, дбайливості тощо.

## Класифікація стилів лідерства

Стилі лідерства	Формальна сторона	Змістова сторона
Демократичний	Інструкції у формі пропозицій. Товариський тон у стосунках зі співробітниками. Похвала та осуд – на основі порад з членами групи. Розпорядження і заборони – з дискусіями. Позиція лідера – всередині групи	Заходи плануються та обговорюються в групі. За реалізацію пропозицій відповідають усі. Усі розділи роботи не тільки пропонуються, а й обговорюються. З головних питань у групі приймаються загальні рішення. Влада ґрунтується на довірі
Авторитарний	Інструкції та розпорядження у формі наказів. У стосунках з підлеглими – командна мова. Похвала та осуд здійснюються одноособово. Розпорядження і заборони – у беззаперечному тоні. Позиція лідера – над групою	Заходи плануються заздалегідь лідером, а група повинна їх здійснювати. За реалізацію розпоряджень відповідають уповноважені на це люди. Усі розділи роботи здійснюються беззаперечно за розпорядженням керівника. Усі головні питання діяльності групи вирішуються одноособово лідером. Влада ґрунтується на підлеглості
Потураючий	Інструкції та розпорядження – конвенційні, можуть змінюватися при узгодженні з групою або її окремими членами. Стосунки зі співробітниками формально-байдужі, відсутнє ділове співробітництво. Відсутні похвала та осуд. Заборони відсутні. Позиція лідера – непомітна, в стороні від групи	Справи в групі йдуть самі собою, без планування заходів. За реалізацію пропозицій не відповідає ніхто. Розділи роботи складаються стихійно, виходячи з інтересів окремих членів групи. Лідер не дає вказівок, головні питання діяльності групи не виділяються. Існує вакуум влади

Однак ситуації, у яких доводиться діяти лідеру та очолюваній ним групі, рідко залишаються постійними, навпаки, вони часто змінюються. Причому іноді радикальним чином. У такому випадку найбільш ефективним виявляється *адаптивне лідерство*. Адаптивне лідерство виходить із необхідності прояву гнучкості в діяльності лідера і його групи. Щоб правильно оцінити ситуацію і внести у свою діяльність необхідні корективи, лідер повинен: 1) добре уявляти здатності і можливості підлеглих; 2) настільки ж добре знати свої власні здібності, можливості; 3) добре усвідомити природу мети і завдань, що стоять перед групою (організацією); 4) чітко уявляти потреби, інтереси і прагнення, якими керуються члени групи; 5) мати точне уявлення про межі своїх повноважень; 6) уміти оцінювати, а якщо буде потрібно - поліпшувати якість інформації, на основі якої приймаються і здійснюються рішення і плани дій. А це означає, що лідер повинен бути завжди готовим, по-перше, до переоцінки суджень і планів дій; по-друге, до відповідної зміни стилю своєї власної діяльності.

Лідер, що вибрав певний стиль керівної діяльності і суворо його дотримується, оскільки цей стиль добре зарекомендував себе в минулому, може виявитися нездатним здійснювати ефективне лідерство в ситуації, що змінилася. Тому, якщо людина збирається бути лідером якомога довше й ефективніше, то вона не може собі дозволити застосовувати тільки один стиль діяльності протягом усієї своєї кар'єри. Потрібно навчитися користуватися всіма стилями, методами і типами впливу, вибираючи найбільш придатний для конкретної ситуації. Якщо все-таки доведеться вибрати один, то найкраще спинитись на *адаптивному стилі лідерства*, орієнтованому на: 1) мінливу реальність; 2) мінливі умови діяльності групи (організації); 3) зміну в завданнях діяльності для досягнення поставленої мети; 4) зміни критеріїв оцінки, результативності діяльності, як власної, так і очолюваної групи (організації).

А це означає, що в одних випадках лідер повинен уміти виступити в ролі прапороносця, натхненника, який має власне бачення реальності і тенденцій її розвитку, висунути привабливий ідеал, здатний залучити маси. Яскравими представниками такого типу лідерства були засновники світових релігій - Ісус Христос, Будда, Магомет, засновники революційних і політичних рухів, перетворювачі суспільства - Петро Перший, Наполеон, В.І.Ленін, М.Ганді, Дж.Неру. В інших випадках і ситуаціях лідер має взяти роль *служителя - виразника інтересів* своїх прихильників і виборців, виступаючи і діючи від їх імені. Як приклади діяльності такого типу лідерів можна назвати Ф.Рузвельта, Л.Ерхарда. У зовсім інших ситуаціях лідер може виступити в ролі *закликача-торговця*, який виділяється здатністю привабливо піднести свої ідеї і пла-

ни, переконати маси в їх перевагах, змусити "купити" ці ідеї чи "купитися" на ці ідеї, а потім залучити до їх здійснення. Типовий приклад тут - А.Гітлер.

Ми виділили найбільш типові риси різних лідерів, що в чистому вигляді зустрічаються рідко. У дійсності ці та інші риси сполучаються (лідер - генератор емоційних станів мас, лідер-умілець і т.д.) у різних пропорціях. Щоб здійснювати ефективне лідерство, бажано опанувати кілька з цих рис і навчитися застосовувати кожен з них ефективно в конкретних ситуаціях. У цьому і полягає одна з найважливіших вимог сучасної технології лідерства, що віддає перевагу адаптивному типу.

У контексті взаємодії лідера і колективу виділяють 10 типів лідерів.

1. **"Суверен"** (патріарх). Лідер в образі суворого, але улюбленого батька. Він здатний витиснути негативні емоції і вселити людям впевненість у собі. Його люблять і поважають.

2. **"Ватажок"**. У ньому люди бачать вираження, концентрацію своїх бажань, що відповідають певному груповому стандарту, як правило, силу. Ватажок - носій цих стандартів. Його намагаються наслідувати, особливо в зовнішній поведінці.

3. **"Тиран"**. Він стає лідером, оскільки вселяє в оточуючих почуття покори, беззвітного страху. Його вважають найдужчим, вольовим. Лідер-тиран - домінуюча, авторитарна особистість, і його звичайно бояться, підкоряються йому.

4. **"Організатор"**. Він виступає для членів групи як сила для підтримки самоствердження і задоволення потреб кожного, знімає почуття провини і тривоги. Такий лідер поєднує людей, і його поважають.

5. **"Спокусник"**. Він стає лідером, граючи на слабостях інших членів групи. Він виступає в ролі "магічної сили", даючи вихід придушеним емоціям, запобігаючи конфліктам, знімаючи напругу. Такого лідера обожнюють і часто не бачать його недоліків.

6. **"Герой"**. Він жертвує собою заради інших. Такий тип виявляється особливо в ситуаціях групового протесту. Завдяки його хоробрості інші орієнтуються на нього, бачать у ньому стандарт справедливості. Він здатний вести людей за собою.

7. **"Поганий приклад"**. Виступає як джерело "заразливості" для безконфліктної особистості, емоційно заражає інших, які бездумно йдуть за ним не завжди до позитивної мети.

8. **"Кумир"**. Він вабить, притягує до себе, заражає оточуючих позитивними емоціями; його люблять, боготворять та ідеалізують.

9. **"Ізгой"**.

10. **"Цап-відбувайло"**.

Два останніх типи лідерів - це, власне кажучи, антилідери. Вони стають об'єктом агресивних тенденцій, завдяки чому розвиваються загальногрупові емоції. Часто група поєднується для боротьби з антилідером, але варто йому зникнути, як група починає розпадатися, оскільки пропадає загальногруповий стимул.

Загальне лідерство в групі складається з таких компонентів: емоційного, ділового та інформаційного. "Емоційний" лідер (серце групи) - це людина, до якої співробітник у групі може звернутися з особистими проблемами, за порадою, співчуттям. З "діловим" лідером (руки групи) добре працюється, він може організувати справу, налагодити необхідні ділові взаємозв'язки, забезпечити успіх справи. До "інформаційного" лідера (мозок групи) усі звертаються з питаннями, тому що він ерудит, може пояснити і допомогти знайти потрібну інформацію.

Найкращим буде керівник-лідер, який поєднає в собі всі три компоненти. Найчастіше однак зустрічається на практиці поєднання двох компонентів: емоційного і ділового, інформаційного і ділового.

Дослідження свідчать, що певні люди стають лідерами не тільки через власні здібності, але й з огляду на різні ситуаційні фактори та взаємозв'язок між лідером і ситуацією. А це означає, що говорити про ефективність або неефективність лідерства у відриві від ситуації, у якій воно здійснюється, безглуздо. Слід говорити про ефективність лідерства тільки в тому випадку, якщо певний лідер має тенденцію бути ефективним в одній ситуації і неефективним в іншій. Якщо ми хочемо підсилити роль лідерства в забезпеченні ефективного управління, ми повинні навчитися не тільки тому, як більш ефективно готувати лідерів, але і як створювати організаційне оточення, таку ситуацію, у якій лідер може діяти ефективно.

Наочна схема такої взаємодії лідера і конкретної ситуації може бути виведена зі сформульованої американськими фахівцями в галузі менеджменту Р.Танненбаумом та У.Шмідтом концепції лідерського континууму. Замість того, щоб пропонувати вибір між двома стилями лідерства - авторитарним і демократичним, ця концепція пропонує набір кількох стилів лідерства без твердження, що один із них хороший, а інший поганий, але з обов'язковим урахуванням конкретної ситуації, в якій діє лідер. Вона визнає, що придатний, отже, ефективний, стиль лідерства залежить як від особи, її особливостей і навичок, так і від тих ситуацій, у яких виявляється лідер і відома їм група. Танненбаум і Шмідт вважають, що найбільш важливими факторами, що можуть впливати на стиль дій керівника в лідерському континуумі, є: 1) сили, які рухають лідером, включаючи систему його цінностей і навичок, впевненість у підлеглих, рішучість, яку він проявляє в непередбачених ситуаціях; 2) сили, якими володіють підлегли і які можуть впливати на керівника; 3) сили конкретної ситуації, такі як традиції і цінності, що існують в організації, наскільки ефективно працюють у колективі; 4) сили впливу зовнішнього оточення - економічного, політичного, психологічного і т.п. Лідерство виступає як відкрита система, а основне значення має взаємозалежність між стилями лідерства і силами оточення.

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що найбільш ефективним стилем лідерства є такий, коли лідери стають керівниками, а керівники перетворюються на лідерів, які вживають різних заходів, щоб створити ситуацію, в якій прихована і явна мотивація членів групи (організації) були б найбільш ефективні для досягнення поставленої мети. Чим краще лідер здатний це робити, тим ефективнішою виявляється його діяльність і тим ефективніше діє керована ним група.

Такий високий ступінь впливу лідера на поведінку групи (організації), на її повсякденну діяльність і вибір стратегії свого існування та діяльності в навколишній соціально-політичній, економічній, соціокультурній дійсності ставить перед лідером (керівником) важливе і складне завдання оволодіння високою культурою влади. Справжня культура влади полягає зовсім не в тому, щоб бачити в ній тільки джерело панування над іншими, джерело особистого успіху, збагачення, впливу й одержання привілеїв, що властиво багатьом людям, які прагнуть увійти у владні структури. Культура влади містить у собі як невід'ємні компоненти такі важливі поняття, як високий професіоналізм, кодекс честі й обов'язку, відповідальність, висока повага до людей, турбота про їх інтереси, потреби, прагнення. Тільки у разі реалізації цих понять у діяльності лідера він відповідає надіям і сподіванням народу. А ці надії і сподівання в більш-менш виразному вигляді втілюються в громадській думці. Врахування її в управлінській діяльності - один із найважливіших проявів справжньої культури влади. Колись видатний російський історик М.М.Карамзін сформулював досить важливу з погляду розуміння сутності управління думку. Вона така: "Сподівання й очікування народу є сила державна, і горе тим політикам, які цього не розуміють".

Таким чином, вивчення досвіду різних організацій - виробничих, комерційних, навчальних, дослідних тощо - показує, що здатність бути лідером - одна з ключових умов для того, щоб стати хорошим керівником. Справжній керівник повинен уміти використовувати всі можливості посади не тільки для об'єднання людських, матеріальних фінансових ресурсів заради досягнення групових цілей, але й для того, щоб чітко сформулювати цю мету, надихнути своїх підлеглих на її досягнення. Домогтися успіху можна тільки за наявності чіткої ролі і певної свободи дій у даній сфері діяльності, на що здатний тільки лідер. Здійснюючи функції планування, організації, комплектування штатів і контролю, керівник одержує певні результати. Однак результати можуть бути набагато кращими за умови, що керівник здійснюватиме і ефективне лідерство в керованій ним організації.

Існує деякий набір навичок, які допомагають здійснювати ефективне лідерство. Саме ефективний вплив особистості, яка виділяється своїми здібностями, авторитетом, волею, умінням сконцентруватися на вирішенні перспективних, стратегічних завдань, створює специфічний соціально-психологічний механізм формування найголовнішої соціальної якості групи (організації) - її динамічного і стійкого розвитку, продуктивної діяльності, здатності привести до бажаної мети незалежно від ситуативного впливу інших груп, соціально-політичних та економічних умов.

### 21.3. Функції та управлінські ролі керівника на державній службі

Класифікаційні схеми функцій керівника базуються на різних критеріях. Більшість дослідників під функцією керівника розуміють стадії управлінського циклу. Такий підхід започаткував основоположник наукової організації праці на Заході А.Файоль, який виділяв такі елементи адміністративних операцій, як: передбачення; організація; розпорядження; узгодження; контроль.

За Ю.Тихомировим до функцій керівника належать: організація управлінської системи; вибір цілей; прогнозування; планування; інформація; прийняття рішень; організаційна і масовидна діяльність; контроль; оцінювання ефективності управління. В.Афанасьєв називає такі головні управлінські функції: вироблення і прийняття управлінського рішення; організація; регулювання і корегування; облік і контроль.

До цього переліку автор додає ще одну функцію, яка пронизує весь управлінський цикл у цілому, це функція збирання й опрацювання інформації. В.Афанасьєв і Ю.Тихомиров акцентують на відносності вирішення вищезазначених функцій на підставі поділу за управлінськими циклами, оскільки в реальній практиці управління всі ці функції нерозривно пов'язані між собою, перебуваючи у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності.

#### Визначення

**Функція** - сукупність однорідних завдань, які повторюються і які необхідно вирішувати, щоб забезпечити належну життєдіяльність певної системи та її переведення з одного стану в інший, який більше відповідає поставленим вимогам.

Можна визначити функції керівництва в сучасних умовах розвитку організаційних структур:

- керівнику необхідні кваліфікації, які відрізняються як від тих, що були в плановій системі, так і від тих, які характерні для відносно стабільної ринкової системи;
- трансформація управлінських систем характеризується ризиком і невизначеністю, складними і динамічними змінами навколишнього середовища, тому керівник повинен вміти приймати нові, нестандартні рішення і ризикувати;
- керівник повинен мати інтуїцію, вміння оцінити ситуацію, сміливість, експериментаторство; теоретичні і практичні рекомендації для керівників у таких умовах не розроблені;
- на зміну практиці обману й імітації діяльності повинна прийти готовність проявити індивідуальну активність, спрямовану на якісне покращання управлінського процесу. Цього неможливо досягти в умовах авторитарного стилю керівництва;
- в нинішніх умовах завдання, які стоять перед керівниками, схожі на завдання, які постають у ринковій системі, тільки в кризових ситуаціях;
- підвищується роль керівника як лідера, зразка для наслідування (зразок лояльності до цілей організації, надійності, готовності до дій, роботи з підвищеним навантаженням), лише за таких умов він може виконувати керівні функції;
- керівник має бути "інтегратором" - повинен вміти справлятися з конфліктами, породженими невпевненістю, різницею в трудовому навантаженні, відсутністю єдності поглядів стосовно нового шляху розвитку;
- керівник у перехідній системі є керівником кризових ситуацій, що вимагає від нього швидкої реакції на поточні події при збереженні повної уваги до комплексних аспектів (табл. 21.3).

Отже, ролі і функції керівників в умовах трансформації управлінської системи відрізняються від їх ролі і функцій як у плановій, так і в ринковій системі управління. Вони складніші та багатогранніші і вимагають високого професіоналізму.

У книзі у "Вчення про управління" (1924) французький інженер Анрі Файоль визначив такі основні функції організації:

- операції технічні (виробництво, виготовлення, переробка);
- операції комерційні (закупівля, продаж, обмін);
- операції фінансові (пошук капіталу, управління ним);
- операції з охорони (охорона майна та осіб);
- операції рахункові (інвентар, баланс, витрати, статистика);
- операції адміністративні (передбачення, організація, розпорядження, узгодження і контроль).

## Ролі керівника залежно від розвитку управлінської системи

Управлінські системи			
Ролі керівника	Планова система	Перехідна система	Ринкова система
<b>Формування міжособистісних відносин</b> • <i>взірець для наслідування;</i> • <i>інтегратор;</i> • <i>лідер</i>	+ - -	++ ++ ++	+ + ++
<b>Побудова інформаційних зв'язків</b> • <i>збирання інформації;</i> • <i>розподіл інформації;</i> • <i>інформатор</i>	+ + -	++ + +	++ + ++
<b>Прийняття управлінських рішень</b> • <i>підприємець;</i> • <i>керівник кризових ситуацій;</i> • <i>розподілювач ресурсів;</i> • <i>організатор переговорів</i>	- - ++ -	++ ++ + ++	++ + + +

Як бачимо, вчення про адміністрування займає тільки останнє місце, однак воно не обіймає всього управління. Але воно займає настільки велике місце серед обов'язків керівника, що може стосуватись усіх перелічених вище.

Американські дослідники Роберт Блейк та Джейн Моутон вважали, що основою керівництва є вміло побудовані взаємини з підлеглими працівниками, виходячи з чого вони розробили *такі функції керівництва:*

- ініціативність;
- інформованість;
- захист своєї думки;
- прийняття рішень;
- розв'язання конфліктів;
- критичний аналіз.

Якщо порівняти ці функції керівництва з адміністративною функцією А.Файоля, то в них різні назви, а їх зміст залишився спільний, з деякими уточненнями. Друга група американських учених - М.Мескон, М.Альберт і Ф.Хедоурі у підручнику "Основи менеджменту", на відміну від своїх попередників, виклали своє бачення адміністративної функції керівника організації і назвали її - "Керівництво: влада і особистий вплив".

*Були зроблені такі перетворення адміністративної функції Файоля:*

1. Функція "передбачення" (вивчати майбутнє) розглядається не як адміністративна функція, а як загальна. Функція "управління" розділена на функцію стратегічного планування і функцію планування реалізації стратегії.

2. Функції "організація" і "контроль", які Файоль розглядав як адміністративні, віднесені також до загальних функцій організації.

3. Адміністративні функції Файоля "розпоряджатися" і "узгоджувати" залишилися адміністративними і виділені в окремі назви: "Керівництво: влада і особистий вплив", "Лідерство" і "Управління конфліктами і стресами".

Таблиця 21.4

## Порівняння адміністративної функції за А.Файолем і Р.Блейком та Д.Моутон

Адміністративна функція	
За Файолем	За Блейком та Моутон
• <i>Передбачення, тобто вивчення майбутнього</i>	• <i>Інформованість та передбачення майбутнього</i>
• <i>Організація, тобто побудова механізму дії</i>	• <i>Інформованість як організація інформаційного забезпечення керівника</i>
• <i>Розпорядження</i>	• <i>Захист своєї думки як функція організації, тому що керівник захищає, організовує виконання своєї ініціативи</i>
• <i>Узгодження</i>	• <i>Прийняття рішень</i>
• <i>Контроль</i>	• <i>Розв'язання конфліктів</i>
	• <i>Критичний аналіз</i>



Таким чином, заслуга М.Мескона, М.Альберта і Ф.Хедоурі полягає в тому, що вони визначили загальні функції організації: "планування", "організація", "мотивація" і "контроль"; і адміністративні функції керівництва: "керівництво і лідерство", "управління конфліктами і стресами".

Але, якщо розглядати поняття "функція" в значенні діяльність, що виконується органом державної влади, обов'язки, коло діяльності, то керівник, виконуючи будь-яку діяльність, здійснює такі послідовні дії: планує роботу, організовує її виконання, дає розпорядження, приймаючи відповідні рішення, узгоджує дії виконавців, розв'язуючи конфлікти, і контролює, здійснюючи критичний аналіз ходу виконання роботи підлеглими.

Звичайно, на кожному етапі керівник відповідним чином впливає на хід його виконання, використовуючи надані йому владні повноваження і особистий вплив.

Отже, узагальнюючи вищевикладений аналіз адміністративних функцій організації, на нашу думку, керівник виконує такі основні функції:

- планування (стратегічне, тактичне, оперативне, а також особисте передбачення);
- організація (праці та управління);
- узгодження і розв'язання конфліктів;
- контроль.

Розглянемо більш детально ці функції.

### 1. Планування

Планування це передбачення майбутнього всієї системи організації, що виражається в програмі дій, охоплюючи всі специфічні функції: адміністративні, технічні, комерційні, економічні, фінансові, технологічні, кадрові, маркетингові та ін.

Програма дій складається із припущень на довгий та на короткий період у вигляді стратегічних, тактичних, оперативних і навіть тижневих та щоденних планів. Вона розробляється функціональними та лінійними керівниками в межах своїх повноважень на основі попередньо проведених досліджень. Потім програма узгоджується між функціонерами різних служб та рангів і приводиться у відповідність із загальними директивами організації.

#### **Визначення**

**Стратегічне планування** - набір дій та рішень керівника загального керівництва для розробки специфічних стратегій, призначених для досягнення цілей організації.

Стратегія являє собою детальний комплексний план дій для забезпечення місії організації та її цілей у майбутньому, тоді коли тактика є короткостроковим планом дій відповідної стратегії на рівні лінійного керівника. На відміну від стратегії, тактичні результати проявляються дуже швидко від виконання конкретних дій.

Програма дій передбачає одночасне визначення цілі, лінії поведінки якої необхідно дотримуватися, етапи, які варто пройти: засоби, якими треба користуватися, це певне уявлення майбутнього, де близькі події більш відомі, а події далекі уявляються все більш невизначеними, це хід підприємства у майбутнє на визначений період часу.

Планування особистої роботи керівника полягає в правильному виборі форм своєї участі у виконанні стратегічних, тактичних і оперативних планів виробничої діяльності, організації взаємозв'язків з іншими організаціями, прийнятті рішень і здійсненні контролю за їх виконанням. Крім цього, планування особистої роботи передбачає встановлення раціонального режиму праці та відпочинку. Важливим є планування на рік, поточний квартал, місяць, тиждень і кожний день. Для цього треба скласти перелік найбільш важливих робіт року, а потім встановити терміни їх початку та закінчення. Серед них можуть бути такі, які повторюються в кожному періоді року. Особлива увага приділяється інноваційним роботам.

Для складання переліку основних робіт лінійних і функціональних керівників у запланований період необхідно попередньо ознайомитися з планом основних заходів всієї організації.

Оперативне планування роботи керівника здійснюється, як правило, не більше, як на поточний тиждень. В основному це плани "на сьогодні", "на завтра", вони є ефективним засобом виконання річних, квартальних і місячних планів і вписуються у графіки робіт.

Оперативні плани можуть бути одночасно і заходом витрат робочого часу керівника. Графік роботи полегшує планування і організацію праці, встановлює регламент і чіткий розпорядок

робочого часу керівника. Графік роботи дня, тижня, декади, місяця дисциплінує не тільки самого керівника, але і підлеглі йому колективи. Робочі плани і графіки лінійного та функціонального керівника мають бути узгоджені з планами і графіками головного керівника організації.

## **2. Організація**

Функція "організація" передбачає забезпечення матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами. Наявність усіх цих ресурсів дає можливість виконувати стратегічні, тактичні та оперативні плани.

*За Файолем адміністративні організаційні функції передбачають виконання керівником таких обов'язків:*

- встановити програму дій, у якій ресурси організації приводяться у відповідність із завданнями, засобами і потребами підприємства;
- спостерігати за виконанням програми;
- встановити єдине, компетентне і енергійне керівництво;
- сприяти хорошему добору персоналу, енергійних і компетентних людей як керівників окремих служб, функціонерів, які відповідають їх службовій ролі;
- точно визначити повноваження;
- об'єднувати роботу, узгоджувати зусилля;
- ясно, виразно і точно формулювати рішення;
- заохочувати дух відповідності та ініціативи;
- справедливо й уміло винагороджувати за виконані послуги;
- запобігати помилкам та непорозумінням;
- примушувати дотримуватися дисципліни;
- слідкувати, щоб приватні інтереси були підкорені інтересам організації;
- приділяти особливу увагу єдності розпоряджень;
- встановити всеосяжний контроль;
- боротися зі зловживаннями регламентацією, бюрократичним формалізмом.

Сучасний менеджмент розглядає адміністративну функцію "організація" з точки зору організації взаємодій і повноважень та побудови організацій з таких питань:

- одноосібне керівництво;
- делегування повноважень;
- відповідальність;
- влада;
- лінійні і штабні (апаратні) повноваження;
- функціональні повноваження;
- проектування організаційної структури;
- департаменталізація;
- побудова централізованих і децентралізованих організацій;
- організація праці та процесу управління.

## **3. Розпорядження та прийняття рішень**

Процес управління вимагає від керівника високих особистих професійних якостей. У своїй роботі керівник безпосередньо здійснює підготовку, прийняття і реалізацію управлінських рішень. А результати керівництва залежать від обґрунтованості, своєчасності й оперативності управлінських рішень.

Керівник органу державної влади має право вирішувати всі питання процесу управління організацією, крім тих, які віднесені до компетенції вищих органів управління. Тільки колективне обговорення всіх можливостей та умов виробництва функціонування і розвитку організації може виявити ще і не використані можливості, резерви. А іноді керівники не можуть прийняти рішення без його достатньої обґрунтованості, без компетентного консультування спеціалістів.

## **4. Узгодження і розв'язання конфліктів**

Узгодження надає можливість кожному працівнику або структурному підрозділу виконувати свою конкретну роботу, чи її частини при згоді керівника або інших працівників чи підрозділів організації. Цю адміністративну функцію здійснює керівник шляхом обговорення і прийняття єдиної думки при підготовці і виконанні управлінських рішень.

Організаційно-розпорядчі документи (положення, накази, розпорядження та ін.) повинні бути узгоджені посадовими особами, яких стосується їх зміст. Таке узгодження здійснюється шляхом візування проекту документа.

Кращим засобом підтримки підлеглих у робочому стані й полегшення виконання їх обов'язків є проведення нарад лінійних та функціональних керівників керівником організації. У результаті такої наради кожний підрозділ знає точно, що повинен він виконувати в цілому узгоджено з іншими підрозділами, щоб не виникали потім неузгоджені дії, непорозуміння.

<b>Визначення</b>	<b>Конфлікт</b> - зіткнення суттєвих розбіжностей, спір між працівниками чи структурними підрозділами або між керівником та його підлеглими.
<b>Визначення</b>	<b>Конфлікт в управлінні</b> - відсутність згоди між двома або більше особами чи групами, кожна з яких робить усе, щоб була прийнята її точка зору або ціль: заважає іншій стороні робити те ж саме.
<b>Визначення</b>	<b>Узгодження</b> - приведення у належне співвідношення, у відповідність з чимось (що з чим). <b>Узгодження</b> - обговорення і прийняття єдиної думки про щось, одержати згоду на щось (що з ким).

Якщо керівник знайде правильну форму взаємодії з підлеглими, то конфліктів може і не бути. Для цього треба усувати умови, які сприяють виникненню конфліктів.

**Основними причинами конфлікту виступають:**

- спільне використання ресурсів;
- взаємозалежність завдань;
- різні цілі виконання завдань;
- різне розуміння цінностей;
- недосконала комунікація.

**Негативні наслідки конфлікту:**

- зниження продуктивності;
- незадоволеність;
- зниження морального стану;
- збільшення плинності персоналу;
- погіршення соціальної взаємодії;
- підвищення зацікавленості до неформальних організацій.

Адміністративна функція керівника передбачає використання різних стилів вирішення конфліктів.

### 5. Контроль

Метою адміністративної функції контролю є перевірка того, як виконується прийнята програма дій підлеглих прийнятим управлінським і встановленим принципам і правилам. Він повинен знайти відхилення та помилки для того, щоб можна було їх виправити і запобігти їх повторенню. Використовується до осіб та дій і практикується керівником по всіх адміністративних функціях, викладених вище.

Контроль повинен засвідчити, що управлінське рішення є і використовується, організація або її структурний підрозділ правильно функціонує. Він здійснюється для перевірки стану виробничих, комерційних, економічних, фінансових, технологічних, облікових та інших видів діяльності. Функції контролю входять у коло обов'язків керівників усіх рівнів та їх апарату управління.

*Основними умовами, яким мають відповідати контролери, є:*

- компетентність;
- почуття обов'язку;
- незалежне становище відносно підконтрольного;
- здоровий глузд;
- тактовність;
- утримання від втручання в управління і виконання справ.

*Контроль є складною і важливою адміністративною функцією керівника і здійснюється такими видами:*

- *попередній контроль (готовність до виконання роботи);*
- *поточний контроль (у ході виконання роботи);*
- *заключний контроль (після закінчення роботи).*

Таким чином, керівництво як специфічний вид діяльності здійснюється у формі конкретних дій у визначеній послідовності. Дії - це процеси в межах діяльності при досягненні конкретної цілі.

Виходячи із законів економічного розвитку і правових норм, поставлених завдань керівники повинні розв'язувати наявні проблеми та виникаючі протиріччя, організовувати роботу працівників. Ця робота проходить циклічно: починаючи з обґрунтування цілі і закінчуючи результатом, який був обумовлений постановкою цілі.

Таким чином, у процесі своєї професійної діяльності кожен керівник незалежно від його типу виконує низку певних функцій, характер яких зумовлений його службовим статусом, посадовими обов'язками та основними напрямками діяльності очолюваної ним установи. Під *функцією* розуміється комплекс прийняття рішень і дій, що мають на меті організаційне забезпечення окремих сфер чи напрямів діяльності підпорядкованих йому структур. Здійснення цих функцій характеризується відповідальністю за стан та використання ресурсів (людських, матеріальних, фінансових та ін.), підвищеною психологічною напруженістю і передбачає виконання певних соціальних ролей. У цьому контексті *роль* визначається як певна модель соціальної взаємодії (поведінки, комунікації та ін.) суб'єкта з іншими з метою виконання певних завдань. Характер і специфіка здійснення конкретної функції й ролі керівником значною мірою визначається також і стилем його керівництва.

Виділяють такі основні функції та ролі керівника:

- **координуюча:** постановка цілей та визначення пріоритетів у роботі, розробка стратегій, складання планів та визначення конкретних засобів і способів втілення їх у життя, забезпечення системності і цілісності діяльності колективу, узгодження завдань керованої ним установи з інтересами суспільства і більшої структурної системи, елементом якої виступає дана установа.

**Роль: стратег-координатор;**

- **контрольно-регулятивна:** контроль за роботою підлеглих, підтримка належної трудової і виконавської дисципліни, створення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі, заохочення та покарання працівників, використання засобів морального та матеріального заохочення, управління кадрами. **Роль: контролер-арбітр;**

- **організаційна:** організація поточної діяльності, оптимізація процесу управління, визначення повноважень та відповідальності працівників, створення належних умов підлеглим для оптимального виконання своїх обов'язків, організація виробничо-технологічних процесів, реорганізація. **Роль: адміністратор-організатор;**

- **лідерська:** формування єдиної команди та позитивної спрямованості на результат та співпрацю в колективі, здатність надихати підлеглих на досягнення поставлених цілей, спрямування членів своєї команди й колективу на дотримання певної системи норм і поведінки відповідно до існуючих формальних вимог та неформальних правил, підтримання традицій, допомога підлеглим, уособлення пріоритетів, інтересів, цілей, уподобань, стандартів колективу. Ідеолог, зразок поведінки, символ групи. **Роль: лідер;**

- **експертна:** надання фахових консультацій та експертних висновків, розробка та впровадження нових форм діяльності. **Роль: експерт-фахівець;**

- **комунікативна:** контакти з громадськістю (ЗМІ), прийом відвідувачів, відповіді на листи, заяви, дзвінки. **Роль: комунікатор;**

- **представницька:** здійснення контактів із керівництвом іншими установами та їх представниками, участь та забезпечення інтересів даної установи на переговорах і в ділових відносинах. **Роль: представник.**

Загалом можна визначити такі основні важливі якості, необхідні для професійно підготовленого, досвідченого керівника та лідера:

- здатність швидко оцінити ситуацію й прийняти правильно рішення, виділяти головне, уміння прогнозувати;

- уміння формувати команду, здатність правильно психологічно оцінювати людей і вправно використовувати їх якості, здібності та професійні навички в інтересах справи;

- здатність брати на себе відповідальність;
- вміння одночасно утримувати в полі зору і вирішувати кілька проблем;
- ініціативність і підприємливість, здатність генерувати нові ідеї;
- вимогливість, володіння необхідними навичками контролю;
- дисциплінованість, пунктуальність;
- здатність впливати на підлеглих своїм авторитетом, інтелектуальними та емоційно-вольовими якостями;
- розвинуті комунікативні навички, вміння взаємодіяти та співробітничати;
- впевненість у собі, рішучість, наполегливість у досягненні поставленої мети;
- справедливість, порядність, тактовність;
- професійна компетентність поєднання стратегічного і тактичного мислення;
- емоційна врівноваженість, витримка, стійкість до стресу;
- уміння створювати й підтримувати комфортний соціально-психологічний клімат у колективі;
- необхідний рівень внутрішньої і зовнішньої культури поведінки та загальної ерудиції;
- вміння розв'язувати конфлікти та запобігати їх виникненню;
- самокритичність, здатність до самоорганізації і самоконтролю.

Таким чином, слід зазначити, що керівна робота є особливим видом людської діяльності, який забезпечує цілісність, системність і координацію колективної роботи. У центрі її стоїть фігура керівника, який здійснює організаційно-адміністративну, комунікативно-представницьку, координуючу, контрольну-регулятивну, лідерську, експертно-ділову функції та відповідні соціальні ролі. Виконання цих функцій і ролей вимагає від керівника комплексу розвинених професійних, ділових, моральних особистісних якостей, організаційних та соціально-психологічних навичок та вмінь, що є необхідною основою результативної управлінської діяльності й ефективного вирішення існуючих завдань і проблем.

#### **21.4. Формування вищого адміністративно-управлінського персоналу**

Сучасний рівень розвитку суспільства та наукових досліджень у галузі державного управління сприяє забезпеченню формування і розвитку вищого адміністративно-управлінського персоналу, до якого відносять керівників центральних органів виконавчої влади (цей термін застосовується Конституцією, ст. 114), які здійснюють керівництво відповідними галузями, або функціональне (міжгалузеве) управління. Це - керівники міністерств, державних комітетів (державних служб), центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Формування і розвиток вищого адміністративно-управлінського персоналу відбувається в системі *післядипломної освіти державних службовців*, яка в українському законодавстві (Закон України "Про освіту", ст. 47) визначається як спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення і оновлення її професійних знань, вмінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду.

Післядипломна освіта включає: перепідготовку; спеціалізацію; розширення профілю (підвищення кваліфікації); стажування.

В Україні *формування* вищого адміністративно-управлінського персоналу відбувається під час здобуття керівними кадрами іншої (додаткової) спеціальності в галузі державного управління; а *розвиток* - під час їхнього стажування чи навчання на курсах підвищення кваліфікації у вищих навчальних закладах, у тому числі в Національній академії та її регіональних установах (Донецька, Харківська, Одеська, Львівська).

Суб'єктами підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів відповідно до ст. 17 Закону України "Про вищу освіту" є:

- вищі навчальні заклади всіх форм власності, що мають ліцензію на право вести освітню діяльність в освітній галузі "Державне управління", пов'язану з підвищенням кваліфікації;
- органи, що здійснюють управління системою підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: це міністерства Кабінету Міністрів України, Національне агентство України з

питань державної служби, державні комітети, обласні адміністрації, обласні ради, які є засновниками навчальних закладів, що підвищують кваліфікацію державно-управлінських кадрів;

- центральні та місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи й організації, працівники яких підвищують кваліфікацію у вищезазначених навчальних закладах.

Нормативно-правове забезпечення підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів в Україні базується на Конституції України і складається із законів України "Про вищу освіту", "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", указів Президента України, за якими створена система підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, постанов Кабінету Міністрів України про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємства, установ і організацій, про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та інших нормативно-правових актів; Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада"; проектів Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011-2015 роки та Положення про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації".

Особи, які формуються як вищий адміністративно-управлінський персонал, - це спеціалісти, які мають "первинну" професію (економіст, юрист, менеджер, викладач тощо) і здобувають "додаткову" професію з різних галузей державного управління чи здобувають додаткову спеціалізацію з державного управління і разом з керівниками, які навчаються на курсах підвищення кваліфікації, підвищують власний рівень *управлінської компетентності*.

Управлінська компетентність характеризується системою вимірюваних умінь, здатностей, знань та поведінкових характеристик особистості, необхідних для успішного виконання нею певних повноважень. Тому важливим у підготовці, перепідготовці і підвищенні кваліфікації є зміст навчальних програм, в якому враховано основні складові управлінської компетентності - ключової, функціональної, спеціальної.

*Ключова компетентність державних службовців* ґрунтується на системі стратегій, цілей, мотивів, потреб, цінностей (місії), світогляду; системі знань та вмінь у галузях політики, юридичних наук, економіки, соціології, психології, загального та державного управління, комп'ютерної грамотності.

*Функціональна компетентність* (або компетентність посади) ґрунтується на системі додаткових мотивів, особистісних якостей, системі додаткових знань, умінь та досвіду в галузі правозахисної, аналітичної, бюджетно-фінансової, організаційно-управлінської, соціально-терапевтичної та консультативно-педагогічної, інформаційно-комунікативної діяльності.

*Спеціальна компетентність* (або компетентність завдання) ґрунтується на системі:

- спеціальних знань, умінь, досвіду, які впливають на формування гармонійних відносин між людьми, природою та технікою;

- якостей творчої особистості - морально-вольові (чесність, сміливість, рішучість, порядність тощо), інтелектуально-евристичні (аналіз, синтез, класифікація, систематизація, логіка, уява, передбачення, моделювання тощо), організаційні (чіткість, системність, плановість тощо); особисті (толерантність, гуманність, оригінальність тощо);

- професійних потреб і мотивів, спрямованих на досягнення якісних та ефективних результатів праці, необхідних для специфічної роботи на певній посаді залежно від фахової спеціалізації.

У провідних країнах світу компетентність у всіх галузях (не лише в управлінській) розглядається як головна цінність, на якій ґрунтується сучасне управління персоналом на державній службі. Вона пов'язана з конкурентоспроможністю спеціалістів і визначає, що знання є єдиним джерелом довгострокової стійкої конкурентної переваги, оскільки все інше випадає з рівняння конкуренції.

Залежно від рівня оволодіння ключовою, функціональною і спеціальною складовими професійної компетентності визначається кваліфікаційний рівень державних службовців:

- низький (VII-VI категорії посад);

- середній (V-IV категорії);

- високий (IV-III категорії);

- найвищий (III-I категорії).

Низький кваліфікаційний рівень державних службовців мають спеціалісти:

- з вищою базовою загальноуправлінською чи спеціальною галузевою підготовкою, але без достатнього досвіду самостійної аналітичної та організаційно-розпорядчої діяльності;

- які беруть участь у контрольно-аналітичній та організаційно-розпорядчій діяльності під безпосереднім контролем більш досвідчених службовців, виконують доручення керівників та старших службовців, ведуть підготовчу роботу з розробки управлінських рішень, збирають й аналізують інформацію.

Середній кваліфікаційний рівень державних службовців мають спеціалісти:

- з досвідом практичної аналітичної та інформаційно-комунікативної діяльності;

- які самостійно чи під керівництвом начальників управлінь (відділів) виконують більшість контрольно-аналітичних завдань, готують проекти управлінських рішень, надають методично-консультаційну допомогу службовцям нижчого рівня.

Високий кваліфікаційний рівень державних службовців мають керівники нижньої і середньої ланки управління:

- з досвідом виконання організаційно-управлінських завдань та застосування контрольно-аналітичних, інформаційно-кваліфікаційних й інших функцій спеціалістів;

- які безпосередньо організовують виконання 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 і 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.

Найвищий кваліфікаційний рівень державних службовців мають керівники і заступники керівників державних органів, які організовують діяльність апарату щодо виконання основних повноважень та функцій державного органу і несуть персональну відповідальність за їх реалізацію; підбирають й організовують діяльність "команди" службовців; здійснюють загальний контроль і цілеспрямовано регулюють трудову і творчу мотивацію підлеглих; головний акцент у роботі переноситься з контрольно-аналітичних та оперативно-розпорядчих на прогнозно-планові, організаційно-управлінські, адміністративні та представницькі функції.

Таким чином, формування і розвиток вищого адміністративно-управлінського персоналу відбувається за навчальними планами і програмами підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, які ґрунтуються на основних складових управлінської компетентності, покладених в основу профілю компетентності або паспорта посади.

Профіль компетентності (або *паспорт посади*) включає складові професійної компетентності, які є визначальними для роботи на конкретній посаді, та містить опис кожної з них; застосовується з метою забезпечення прозорості оцінювання діяльності державних службовців при відборі, призначенні, просуванні, визначенні потреб у навчанні, професійному розвитку.

Згідно з типовим профілем професійної компетентності, затвердженим Національним агентством України з питань державної служби, представники вищого адміністративно-управлінського персоналу, як правило, це керівники вищої категорії державних службовців, повинні:

а) *знати*: законодавство про державну службу, Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції", Конституцію України; процес проходження державної служби; структуру адміністрації; роль та обов'язки керівників державного органу (розуміння їх ролі в контексті організації, як вони взаємодіють з іншими оперативними підрозділами, один з одним); службовий розпорядок центрального апарату державного органу; основи управління персоналом; основи керування ризиками (розуміння контексту, в якому ризик повинен бути керованим, включно інформацію, вимоги до структур і систем для ефективної системи керування ризиками, яка має як превентивні (запобіжні), так і спрямовуючі елементи); способи формування зв'язків із громадськістю та форми і методи управління їх взаємодією (розуміння ключової ролі і техніки зв'язку з громадськістю у сучасному державному органі для створення відповідної культури, демонстрування прозорості, інформування уряду та суспільства); принципи етики управління і

якісного обслуговування (розуміння, практикування та повідомлення про принципи, які підтримуються, створення етичного середовища); норми ділового спілкування; основи управління та організації праці і діловодства; порядок роботи із службовою і секретною інформацією; знання технічного забезпечення та інформаційних технологій відповідно до специфіки посадових обов'язків; правила охорони праці і протипожежної безпеки;

б) *вміти та володіти навичками*: збирання та адаптації інформації з різних джерел; об'єктивно сприймати, вивчати та викладати інформацію, що передбачає її узагальнення з різних джерел; генерувати нові ідеї та різні шляхи розв'язання проблем; асимілювати та критично аналізувати складну інформацію, формувати чітке бачення вимог та передавати у чіткій і зрозумілій (для всіх рівнів) манері (встановлення та представлення нового стратегічного спрямування, здатність переконувати у необхідності змін); використовувати інформацію, оцінку ризиків, вимог балансування з бізнесом, встановлення напряму та чітких цілей для тих, хто краще відповідає вимогам бізнесу (забезпечення стратегічного спрямування, вирішення складних питань, впізнання рішень щодо проблем управління, які представляють можливості для бізнесу, заохочення інших щодо прийняття рішень); працювати одному чи з іншими для того, щоб розпізнати всі аспекти, які необхідні для розгляду питання та розробки рішення, яке більше всього відповідає вимогам бізнесу (урегулювання конфліктів, заохочення креативності); спостерігати та аналізувати продуктивність персоналу; ефективно обмінюватись інформацією як по горизонталі, так і по вертикалі; чітко та зрозуміло формулювати свою точку зору, враховуючи потреби аудиторії, в різних умовах та з використанням різних форм (письмово й усно) та способів комунікації; прислухатися до інших та забезпечувати постійний зворотний зв'язок; ведення переговорів; планування; керування змінами; керування проектом/програмою; управління людськими ресурсами; роботи на комп'ютері; вивчення методів розшифрування/структурування - інформованість щодо методів аналізу (знати потреби аналізу, аналізувати, підбивати підсумки та приймати рішення); підготовки управлінських документів (службові листи, правові акти); роботи з оргтехнікою;

в) *мати здатність* до:

- виконання загальних управлінських функцій (прогнозування, планування, організація, мотивування, контроль, оцінювання);
- стратегічного мислення і визначення цілей, засобів їх досягнення;
- забезпечення комунікацій;
- лідерства;
- здійснення ефективного управління ресурсами (людськими, фінансовими, матеріальними, часовими тощо);
- забезпечення ефективних вертикальних і горизонтальних зв'язків;
- політичної нейтральності, незалежності від політичних процесів (позиція професіоналів, спрямована на задоволення інтересів суспільства);
- поєднання політичних інтересів і адміністративних функцій при прийнятті рішень на вищому рівні;
- орієнтації на результат, зокрема надання управлінських послуг.

Успіх реалізації системних реформ, які відбуваються в Україні, залежить від рівня професійної компетентності та лідерських якостей керівних кадрів сфери державного управління, їх здатності до креативного (творчого) мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі.

До сучасних стратегій формування і розвитку вищого адміністративно-управлінського персоналу в Україні віднесено запровадження:

- нової магістерської програми з державного управління (з 2010 р.) за спеціальністю 8.15010012 "Парламентаризм та парламентська діяльність" напряму підготовки 1501 "Державне управління", яка включає нові спеціалізації, вперше застосовані в державі - "парламентаризм та законодавча діяльність", "політико-правова діяльність", "менеджмент політичної діяльності", "політичний менеджмент у парламентській діяльності", "політичне лідерство в державному управлінні";
- нової програми Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" (з 2012 р.).



Усі ці програми з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівних кадрів є інноваційними - такими, що якісно змінюють не лише цілі і завдання, а й наукові підходи, принципи і напрями, функції вищих навчальних закладів післядипломної освіти та їх учасників - слухачів і викладачів, форми, методи та засоби навчання, форми організації навчання.

Зокрема, в інноваційній моделі навчання актуалізуються такі:

- *наукові підходи* як гуманістичний (спрямований на взаємну підтримку та взаємодопомогу), демократичний (- на вибір та відкритість), андрагогічний (- на специфіку освіти дорослої людини), акмеологічний (- на особистісні досягнення), компетентнісний (- на знання, вміння, навички, мотивацію, особисті якості), аксіологічний (- на систему цінностей особистості), системно-синергетичний (- на постійні зміни);

- *наукові принципи* як обов'язковість, плановість, неперервність, наступність, прогностичність, цілісність, інтегративність, технологічність, елективність, індивідуалізація та диференціація, централізація та децентралізація, встановлення взаємних прав, обов'язків та відповідальності викладачів та слухачів, забезпечення якості й ефективності навчання, використання перспективного вітчизняного й зарубіжного досвіду у змісті, організації та технологіях навчання, трансферність та транспарентність.

В інноваційній моделі навчання основними *напрямами* діяльності вищих навчальних закладів післядипломної освіти стають:

- *оновлення змісту навчання* шляхом об'єднання зусиль державних, недержавних, громадських, міжнародних організацій, засобів масової інформації; вивчення реального попиту, можливостей та потреб регіону чи установи, кожного учасника навчального процесу; оновлення змісту навчання сучасними науковими результатами в галузі науки державного управління, зокрема сучасними темами з проблем лідерства, інклюзії, аксіології, інноватики, політики, економіки, економіки фінансів, практичної психології, мотиваційного менеджменту та ін.;

- *розширення освітнього простору* за рахунок створення експериментальних лабораторій, шкіл, центрів, студій, коучингових консультацій тощо для апробації нових знань і вмінь на практиці;

- *формування самостійної освітньої сфери* з власними механізмами фінансування, управління, функціонування та розвитку;

- *оновлення системи фінансування* шляхом розвитку багатоканального фінансування; зростання фінансової, управлінської та інституційної автономії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації;

- *планування професійного розвитку фахівців* органів державного управління, оволодіння ними та вдосконалення навичок ділової професійно спрямованої української й іноземних мов шляхом впровадження навчальних модулів з основ ділової іноземної й української мов, посиливши при цьому складову самостійної роботи слухачів та індивідуальних консультацій із викладачем;

- *розвиток інноваційної культури* державних службовців та можливостей вищих навчальних закладів щодо розробки інформаційно-методичних матеріалів для організації самостійної роботи слухачів, таких як електронні навчальні посібники, підручники, методичні рекомендації, комп'ютерні й інші безконтактні та практико-орієнтовані технології;

- *оновлення технологій навчання* шляхом широкого використання дистанційного навчання, ресурси якого забезпечуються різними провайдерами - міжнародними, національними, приватними; розширення форм навчання на робочому місці (взаємонавчання, дослідження, засвоєння і експертиза освітніх інновацій, колективна творчість тощо); розширення інформаційно-комунікативного простору для неперервного підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом своєчасного наповнення сайтів інститутів підвищення кваліфікації державних службовців відповідною навчальною інформацією для заочно-дистанційного навчання; впровадження нових форм навчання, таких як чат, форум, інтернет-конференція, е-залік, е-тестування тощо.

Нові навчальні програми з підготовки магістрів зі спеціальності "Парламентаризм та парламентська діяльність" та з підвищення кваліфікації керівних кадрів у рамках програми Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" присвячені пошуку і залученню талановитих, прогресивно мислячих та цілеспрямованих молодих людей до роботи в пріоритетних проектах державного сектору України - фінансово-економічного, соціально-гуманітарного, паливно-енергетичного, житлово-комунального, сфери сільського господарства, сфери інвестицій та інновацій.

Цілями навчання слухачів означених освітніх програм є:

- мотивація для роботи над власним рівнем компетентності шляхом визначення наявного рівня та його відмінності від еталона;
- визначення індивідуальних особливостей (складання індивідуального портрета керівника-лідера) з визначенням як його переваг, так і недоліків;
- визначення напрямів роботи над собою та шляхів досягнення власних цілей.

Професійний розвиток осіб, зарахованих на навчання за даними програмами, здійснюється у різних формах - очній, заочній, дистанційній із застосуванням різноманітних форм і методів організації навчання, таких як спеціальні курси, тематичні семінари, круглі столи, тренінги, індивідуальні і групові коучинги, електронні консультації, чати, форуми тощо.

Застосування інноваційних форм і методів навчання сприяє формуванню й розвитку у слухачів інноваційної поведінки й інноваційного способу мислення - основних характеристик сучасного представника нової політичної й адміністративно-управлінської еліти нації, у тому числі представника вищого адміністративного персоналу.

До основних навичок інноваційної поведінки відносять: управління собою; стосунки, спілкування, комунікація; власне навчання та його покращення; результати та робота, робота з іншими; використання математики й ІКТ, обробка інформації; вирішення завдань; прийняття рішень; креативність, грамотність; якісне виконання роботи, персональна ефективність.

Інноваційна поведінка характеризується постійним творчим пошуком, експериментуванням, мобільністю та свідомою реалізацією стратегії запровадження нового; інноваційний спосіб мислення - гнучкістю, критичністю, прогностичністю, оптимістичністю.

Формуванню і розвитку інноваційної управлінської поведінки керівників та інноваційного способу їх мислення сприяє створення відповідних інноваційних моделей навчання, які ґрунтуються на:

- вільному виборі траєкторії навчальної діяльності;
- цілісному забезпеченні особистісного загального розвитку - пізнавального, емоційно-вольового, морального і естетичного;
- розвитку теоретичного мислення, рефлексії, здатності навчатися, різноманітних способів діяльності;
- підвищенні рівня пізнавальної активності через включення проблемних ситуацій, спираючись на пізнавальні потреби й інтереси, естетичні почуття;
- цілеспрямованому управлінні процесом засвоєння знань і умінь, програмованому й алгоритмічному навчанні.

Як висновок відмітимо, що якість формування вищого адміністративно-управлінського персоналу держави залежить від визначених стратегій, змісту та технологій їхньої підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації у вищих навчальних закладах різних типів.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 21**

1. Розкрийте зміст поняття "професійна діяльність".
2. Охарактеризуйте рівні розв'язання управлінських проблем.
3. Як можна охарактеризувати зміст поняття "рефлексія"?
4. У чому полягає сутність управлінської діяльності?
5. Охарактеризуйте послідовність дій керівника, що є характерною для соціально-організованого типу його управлінської діяльності.
6. Охарактеризуйте послідовність дій керівника, що є характерною для соціокультурного типу його управлінської діяльності.
7. Які основні функції виконує рефлексія у системі державно-управлінської діяльності керівника?
8. Які основні вимоги закладаються в основу формування якостей керівника, який приймає рішення?
9. Які кваліфікаційні вимоги пред'являються до керівників?
10. Яка різниця між принципами управління і принципами керування?
11. Чому для керівника надзвичайно важливо орієнтуватися на вклад у розвиток організації?

12. Чому важливо враховувати індивідуальний стиль поведінки підлеглих при організації їхньої роботи?
13. Охарактеризуйте поняття "керівник" та "лідер".
14. Що таке стиль керівництва?
15. Розкрийте поняття "управлінська функція" та "роль".

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 21**

1. Сучасні підходи щодо регламентації посадової діяльності керівника в системі державної служби.
2. Розподіл керівником завдань між підлеглими, вибір напрямку діяльності керівниками структурних підрозділів у системі державної служби.
3. Організація співбесіди з претендентом на вакантну посаду заступника керівника структурного підрозділу в системі державної служби.
4. Можливості та механізми отримання підвищення в посаді в системі державної служби.
5. Сприяння служб управління персоналом професійній діяльності керівника в системі державної служби.
6. Підтримка службами управління персоналом при введенні в посаду новопризначених службовців у системі державної служби.
7. Кваліфікаційні вимоги до керівників щодо управління персоналом.
8. Які стилі керівництва Ви знаєте?
9. Які основні управлінські функції та ролі Ви можете назвати?
10. Якими основними діловими, організаційними та особистісними якостями, на Вашу думку, повинен володіти досвідчений ефективний керівник?

### **Напрями магістерських робіт до розділу 21**

1. Керівник та лідер на державній службі.
2. Основні ділові, організаційні та особистісні якості сучасного керівника.
3. Основні управлінські функції та ролі керівника.
4. Проблеми розвитку управлінської компетентності вищих адміністративно-управлінських кадрів у системі післядипломної освіти.
5. Компетентнісний вимір кадрового забезпечення державної служби в Україні.
6. Сутність управлінської діяльності на державній службі.
7. Вплив індивідуального стилю поведінки державних службовців у процесі організації їхньої роботи.
8. Стилi керівництва на державній службі.

### **Список використаних джерел до розділу 21**

1. Анисимов О. С. Новое управленческое мышление: сущность и пути формирования / О. С. Анисимов. - М. : Экономика, 1991. - 352 с.
2. Анисимов О. С. Основы общей и управленческой акмеологии / О. С. Анисимов, А. А. Деркач. - М. : РАГС, 1995. - 272 с.
3. Блейк Г. Д. Научные методы управления : пер. с англ. / Г. Д. Блейк, Ж. С. Моутон. - К., 1996. - 247 с.
4. Боссиди Л. Искусство результативного управления / Л. Боссиди, Р. Чаран. - М. : ООО "Изд-во "Добрая книга", 2004. - 288 с.
5. Боумэн К. Основы стратегического менеджмента : пер. с англ. / К. Боумэн. - М. : Банки и биржа, 1997. - 175 с.
6. Войтович Р. В. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування / Р. В. Войтович, М. І. Пірен, І. Ф. Надольний. - К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006.

7. *Грейсон Дж. К.* Американский менеджмент на пороге XXI века : пер. с англ. / Дж. К. Грейсон, К. О'Делл. - М., 1991. - 819 с.
8. *Здравомыслов А. Г.* Социология конфликта / А. Г. Здравомыслов. - М. : Экономика, 1996. - 320 с.
9. *Карпов А. В.* Психология принятия управленческих решений / А. В. Карпов ; под ред. В. Д. Шадрикова. - М. : Юристъ, 1998. - 440 с.
10. *Ладенко Н. С.* Рефлексивная организация проектировочного мышления / Н. С. Ладенко, И. Н. Семенов, А. В. Советов. - Новосибирск : ИПК и ПРО, 1990. - 124 с.
11. Лідерство в державному управлінні : зб. доп. щоріч. Рішельєв. академ. читань, Одеса, 21-23 верес. 2011 р. / редкол. : В. В. Толкованов (голов. ред.), К. М. Вітман (заст. голов. ред.), М. М. Білінська [та ін.] ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Одес. облдержадмін. ; Одес. облрада, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад." ; Нац. акад. наук України ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Одеса : Юрид. л-ра, 2012. - 270 с.
12. *Маркова А. К.* Психология профессионализма / А. К. Маркова. - М. : Знание, 1996. - 446 с.
13. *Нижник Н.* Механізм вироблення та прийняття рішень у системі державного управління / Н. Нижник, С. Мосов // Вісн. УАДУ. - 1999.
14. *Нижник Н. Р.* Формування портрета якостей керівника в системі державного управління / Н. Р. Нижник, М. Я. Задорожна // Державне управління в Україні: наукові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. - Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. - С. 151-164.
15. *Пірен М. І.* Керівник в органах державного управління та місцевого самоврядування: (опорний конспект дистанційного курсу) : навч. посіб. / М. І. Пірен, І. Ф. Надольний, Р. В. Войтович. - К. : Центр навч. л-ри, 2004. - 68 с.
16. *Райт Г.* Державне управління : посібник / Г. Райт ; пер. з англ. : В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик ; Ін-т держ. упр. та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. - К. : Основи, 1994. - 191 с.
17. *Рачинський А. П.* Керівник у державних інституціях : навч.-метод. матеріали / А. П. Рачинський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2009. - 75 с.
18. Розвиток лідерства : навч. посіб. / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.] ; за заг. ред. І. Ібрагімової ; Проект "Реформа упр. персоналом на держ. службі в Україні". - К. : САММІТ-КН, 2012. - 400 с.
19. Руководитель в аппарате государственного управления: организационно-правовые проблемы / В. В. Цветков, В. Б. Аверьянов и др. - К. : Наук. думка, 1988. - 343 с.
20. *Свенцицкий А. Л.* Руководитель: слово и дело. Социально-психологические аспекты / А. Л. Свенцицкий. - М. : Политиздат, 1983. - 159 с.
21. *Семенов И. Н.* Проблемы рефлексивной психологии решения творческих задач / И. Н. Семенов. - М., 1990. - 76 с.
22. *Уманский Л. И.* Психология управленческой деятельности / Л. И. Уманский. - М. : Наука, 1980. - 231 с.
23. Управление персоналом организации : учебник / А. Я. Кибанов, И. А. Баткаева, И. Е. Ворожейкин и др. ; под ред. А. Я. Кибанова. - М. : ИНФРА-М, 1997. - 512 с.
24. *Файоль А.* Управление - это наука и искусство : пер. с англ. / А. Файоль, Г. Эмерсон, Г. Форд. - М. : Республика, 1992. - 352 с.
25. *Якубовський О. П.* Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / О. П. Якубовський, Л. Л. Приходченко. - Одеса : ОФ УАДУ, 2001. - 172 с.

## РОЗДІЛ 22. ЛІДЕРСТВО В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Ключові слова:* керівник, лідер, тип керівника, тип лідера, стиль керівництва, стиль лідерства, лідерство в державному управлінні, еліта в державному управлінні, модель САФ (Common Assesment Framework), компетенції лідерства, конфлікт, управління конфліктом, управлінська компетентність, самоменеджмент.

### Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Лідерство в державному управлінні : зб. доп. щоріч. Рішельєв. академіч. читань, 21-23 верес., Одеса 2011 р. / редкол. : В. В. Толкованов (голов. ред.), К. М. Вітман (заст. голов. ред.), М. М. Білінська [та ін.] ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Одес. облдержадм., Одес. облрада, Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.", Нац. акад. наук України, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Одеса : Юрид. л-ра, 2012. - 270 с.
3. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. - Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. - 326 с.
4. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. - К. : Академвидав, 2003. - 568 с.
5. Пірен М. І. Керівник в органах державного управління та місцевого самоврядування (опорний конспект дистанційного курсу) : навч. посіб. / М. І. Пірен, І. Ф. Надольний, Р. В. Войтович. - К. : Центр навч. л-ри, 2004. - 68 с.
6. Рачинський А. П. Керівник у державних інституціях : навч.-метод. матеріали / А. П. Рачинський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. держ. упр. і менедж. - К. : НАДУ, 2009. - 75 с.
7. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009.
8. Розвиток лідерства : навч. посіб. : [наук. вид.] / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.] ; за заг. ред. І. Ібрагімової ; Проект "Реформа упр. персоналом на держ. службі в Україні". - К. : САММІТ-КН, 2012. - 400 с.
9. Ходаківський Є. І. Психологія управління : навч. посіб. / Є. І. Ходаківський, Ю. В. Богоявленська, Т. П. Грабар. - К. : Центр навч. л-ри, 2008. - 608 с.
10. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова ; А. Я. Кибанов, И. А. Баткаева, И. Е. Ворожейкин и др. - М. : ИНФРА-М, 1997. - 512 с. - (Высшее образование).
10. Цимбалюк І. М. Психологія управління : навч. посіб. / І. М. Цимбалюк. - К. : ВД "Професіонал", 2008. - 624 с.
11. Якубовський О. П. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / О. П. Якубовський, Л. Л. Приходченко. - Одеса : ОФ УАДУ, 2001. - 172 с.

### 22.1. Управлінське лідерство: сутність та сучасні моделі

Сучасний стан справ у системі державної служби України все більше переконує в необхідності модернізації підходів до осмислення процесу керівної діяльності як мистецтва і професіоналізму використання влади не лише з урахуванням конкретних управлінських ситуацій, а й індивідуальності кожного підлеглого службовця.

Аналіз сучасних джерел свідчить про активізацію наукового інтересу зарубіжних учених до проблематики управлінського лідерства. Причому в державних службах демократичних країн керівництво свідомо ототожнюється з лідерством суб'єкта управління. Такий підхід цілком обґрунтований, адже сучасний керівник-професіонал не може не бути лідером для очолюваного ним органу державної влади, тобто колективу державних службовців як соціальної мікросистеми.

Вітчизняні науковці поки що не достатньо уваги приділяють такому сучасному підходу до керівництва-лідерства в системі державної служби та сфері державного управління. Причина цього в переважанні класичних традиційних підходів до лідерства як до факультативної властивості, яка, нібито, не відіграє важливого й вирішального значення в повсякденній професійній діяльності керівника як організатора діяльності підлеглих службовців.

Актуальність управлінського лідерства на державній службі впливає із структурованої складності **компетентності сучасного керівника** та обов'язкового врахування в ній таких основних груп:

• *усвідомлення, розуміння, готовність, бажання, здатність виражати державні інтереси:* уміння узгоджувати публічні й особисті інтереси відповідно до вимог Конституції України та вітчизняного законодавства; висока професійна етика; почуття громадянської відповідальності; професійні знання; володіння теорією управління; уміння оцінювати (національні, регіональні, світові) тенденції суспільного розвитку;

• *компетентність щодо стратегії та методології управління:* уміння користуватися інструментарієм стратегічного цілепокладання та мислення; здатність розробляти стратегію розвитку виходячи з урахування наявних альтернатив та оцінювання наслідків можливих і реально прийнятих рішень; володіння методами дидактики для реалізації поставлених цілей; раціональне налагоджування системи інформації та комунікації;

• *управлінська компетентність у соціальних питаннях:* уміння роз'яснити підлеглим цілі, зміст роботи, залучення їх до участі в розробці стратегії розвитку ОДВ як соціальної мікросистеми; здатність управляти процесами комунікації шляхом координаційних та інтеграційних дій, підтримки процесів самоорганізації колективу співробітників; уміння вирішувати кадрові питання, нести за це відповідальність, сприяти підвищенню кваліфікації та професіоналізму підлеглих; почуття суспільно-політичної відповідальності за діяльність власну та очолюваного підрозділу; уміння представляти цілі й цінності підрозділу в ньому самому та за його межами;

• *особистісна компетентність:* духовність та моральність, воля і громадянська мужність; різностороння й глибока освіченість; уміння розбиратися в людях; здатність до співробітництва та колективної роботи; бажання створювати нове і творчо працювати; володіння інтуїцією, візуалізацією (здатність прогностичного бачення); сила особистого впливу й особистого шарму.

Крім того, необхідність визнання обов'язковості управлінського лідерства при здійсненні керівної діяльності на державній службі пояснюється наявністю в чималій кількості керівників низки "традиційних" ілюзій щодо управлінської діяльності: "Керівник може все. Усі іспити складено. Влада - можливість відчутного та суттєвого впливу на вчинки й поведінку підлеглих. Керівна посада - це нагорода".

На відміну від геройського лідерства, сутність сучасного постгеройського лідерства полягає в умінні суб'єкта управління оволодіти соціальними силами в колективі та використання ним мистецтва формування, розвитку, спрямування моральних цінностей не лише колективу, а й кожного підлеглого співробітника.

Основна характеристика сучасного реального керівника-лідера полягає в наявності послідовників/союзників серед підлеглих співробітників. Причому справжнє управлінське лідерство та страх підлеглих - поняття несумісні. Справжнє управлінське лідерство завжди спрямоване на: розкріпачення внутрішніх резервів людських ресурсів, розкриття унікальних особливостей співробітників як творчих особистостей, пригнічуваних в умовах жорсткої бюрократії.

Керівники-лідери мають: не лише власну систему внутрішніх цінностей, а й свою модель світу, розвитку своєї Особистості, інтереси, мотиви. Саме тому необхідно акцентувати увагу на тому, що *сучасне управлінське лідерство - це:*

- сфера взаємодії (а не особистісних рис);
- продукт взаємовідносин у форматі "(суб'єкт управління) - (об'єкт управління) = послідовники";
- міжособистісний (а не особистісний) феномен;
- подія (а не риса характеру);
- характеристика керівника-професіонала.

Очевидно, що здійснення керівником реального управлінського лідерства вимагає обов'язкового поєднання формального лідерства його посади з лідерством його особистості. Це ж стосується і реального авторитету СУ як обов'язкового поєднання авторитету займаної ним посади з авторитетом його особистості. Такий підхід об'єктивує необхідність вести мову про **складові лідерського потенціалу керівника-професіонала**, якими є:

- *компетентність:* досвід, знання, навички, уміння працювати з людьми;
- *особистісні особливості та ділові риси:* впевненість у собі, енергійність, комунікативність, готовність брати відповідальність, самостійність;
- *здібності:* інтелект, пам'ять, творчі здібності;

• *установки, цінності, пріоритети*: морально-етичні елементи, що визначають ставлення до роботи і пріоритети СУ в роботі з підлеглими, у процесі сприймання та передавання інформації, прийняття рішень.

Саме тому на часі офіційне запровадження для використання на державній службі найбільш дієвих моделей сучасного управлінського лідерства-керівництва. Основними поміж них є:

- **Принцип-центричне лідерство**, яке стосується всіх організаційних рівнів та акцентує увагу на обов'язковій наявності на кожному з них ключового принципу як передумови формування управлінського лідерства:

1-й рівень: **ОСОБИСТІСНИЙ** (головне - особистість держслужбовця). Ключовий принцип цього рівня - **НАДІЙНІСТЬ**.

2-й рівень: **МІЖОСОБИСТІСНИЙ** (головне - співробітники як творчі особистості). Ключовий принцип - **ДОВІРА**.

3-й рівень: **УПРАВЛІНСЬКИЙ** (головне - стиль, навички). Ключовий принцип - **ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ**.

4-й рівень: **ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ** (головне - організаційна стратегія та система). Ключовий принцип - **УЗГОДЖЕННЯ, КОНСЕНСУС**.

- **Відповідальне лідерство**. Його складовими є:

• СУ=Лідер - *відповідальна особистість керівника-лідера*.

• Діяльність СУ - *ролі відповідального керівника-лідера*.

• Етика діяльності СУ - *сфери відповідальності керівника-лідера*.

• Етика відносин "СУ-лідер - ОУ-послідовник" - *взаємовідносини керівника-лідера*.

- **Емоційне лідерство** (емоційний інтелект, емоційна компетентність, резонансне лідерство), що визначається як бажання, готовність, уміння, здатність СУ управляти власними емоціями і на їх основі - відносинами з підлеглими державними службовцями:

1. *Самосвідомість* = *оцінка власних емоцій* - здатність не лише визначати, а й розуміти власні почуття в будь-який момент часу.

2. *Самоконтроль* = *управління власними емоціями* - уміння контролювати власні позитивні і особливо негативні емоції.

3. *Самотивація* - здатність пробуджувати чи "гасити" емоції залежно від поставлених цілей, бажань, ситуації.

4. *Емпатія* = співчутливе ставлення до емоцій підлеглих співробітників - розуміння їхніх емоцій, погляд на проблему їхніми очима.

5. *Комунікативна компетентність* = *комунікативний інтелект* - володіння навичками ефективних взаємовідносин, здатність правильно "читати" емоції ОУ, управляти ними для конструктивної взаємодії.

Пріоритетом сьогодення постає проблема офіційного визнання управлінського лідерства як реальної необхідності вітчизняної системи державної служби, що дасть змогу вирішити такі завдання:

• поліпшити відносини субординації з метою позбавлення їх від надмірної бюрократизації. Управлінське лідерство справлятиме позитивний вплив на удосконалення якісних характеристик взаємодії СУ з ОУ з урахуванням можливих алгоритмів їхньої міжособистісної взаємодії;

• удосконалити світоглядний рівень субординації, спрямований на мінімізацію негативного впливу мислення керівників, зорієнтованого не лише на вирішення практичних завдань, а й на міжособистісні відносини з підлеглими державними службовцями;

• доповнити функціональні, засновані на спеціалізації сфер керівної та виконавської діяльності, управлінські відносини відносинами: кооперації, тобто горизонтальними відносинами між співробітниками одного підрозділу; координації як процесу не лише здійснення керівником керівного впливу на відносини кооперації, а й управління ними;

• удосконалити відносини дисципліни та відповідальності з метою запобігання дезорганізації службових відносин.

• поліпшити якісні характеристики внутрішнього соціального середовища в соціальній мікросистемі органу влади, основою якого є конструктивний мікроклімат;

• усвідомити та підходити до управлінської взаємодії як до двостороннього процесу взаємо-зацікавленого соціального партнерства співробітників усіх ієрархічних рівнів у межах органу

влади як соціальної мікросистеми. Це дасть змогу по-сучасному розв'язувати не лише проблему спільної колегіальної діяльності, а й роботи в команді односторонців-співробітників різних ієрархічних рівнів;

- визнати підлеглих співробітників творчими особистостями з метою їхньої максимальної самореалізації та самоактуалізації в професійній діяльності на державній службі;
- демонструвати керівнику в його діяльності реальне управлінське лідерство, засноване на обов'язковому поєднанні авторитету займаної ним посади з авторитетом його особистості з метою удосконалення якісних показників здійснюваної ним вертикальної та горизонтальної взаємодії.

Пошук найраціональніших форм та методів керівної=лідерської діяльності дасть змогу суттєво підвищити ефективність і результативність керівної діяльності кожного суб'єкта управління, кожного підлеглого державного службовця та кожного органу державної влади і, як результат, досягти вітчизняною державною службою відповідності тим завданням, що постають перед нею на сучасному етапі функціонування Української держави.

*Відмінні риси керівника-лідера на державній службі:*

- здатність усвідомлювати спільні потреби й потреби підлеглого колективу та готовність брати на себе турботу про задоволення потреб підлеглих службовців і розв'язання поточних проблем, які інші члени колективу не можуть перебрати на себе;
- здібність бути організатором спільної діяльності, формувати спільну мету, брати на себе відповідальність за обов'язкове створення адекватних умов для її досягнення;
- талант планувати спільну роботу з урахуванням інтересів та можливостей кожного підлеглого державного службовця;
- вміння використовувати думки підлеглих для прийняття оптимальних управлінських рішень;
- хист переконувати усіх підлеглих службовців у важливості й необхідності виконуваної ними роботи;
- чуйність, проникливість, довіра до підлеглих, вміння слухати й організувати ефективну комунікативну взаємодію;
- готовність відстоювати інтереси підлеглих;
- вміння розуміти труднощі та проблеми окремого співробітника, готовність заступитися за підлеглого в разі несправедливого поводження з ним, здатність до співпереживання;
- здатність виконувати представницьку роль, вміння виражати спільну думку членів колективу, готовність поступитись особистими інтересами заради інтересів колективу, здатність бути представником підлеглого колективу у взаємодії з вищестоящим керівництвом;
- емоційно-психологічний вплив як здатність ефективно й результативно заохочувати співробітників до щоденної професійної діяльності;
- вміння керівника формувати й підтримувати особистий авторитет;
- здатність оптимістичного ставлення до всього та всіх, вміння своїм оптимізмом підтримувати в співробітників віру у власні сили.

К.Манц та Ж.Сімс визначили *кілька обов'язкових кроків на шляху до суперлідерства*, зокрема:

*1-й крок: стати лідером для самого себе.* Це досягається комбінуванням зразків поведінки (визначення власних цілей, самостереження, самоаналіз, самовинагорода) та когнітивних прийомів із використанням позитивних і конструктивних моделей мислення (наприклад розмова із самим собою, побудова мисленневих образів та мисленнєва репетиція) для створення можливостей у професійній діяльності та житті.

*2-й крок: показувати приклад такого "самолідерства" підлеглим співробітникам*, даючи їм можливість побачити і переконатися, що воно приносить успіх. При цьому необхідно винагороджувати їх за отримані ними власні успіхи в самолідерстві.

*3-й крок: демонструвати впевненість у можливостях підлеглих*, спонукати їх до визначення власних цілей, допомагати їм сформувати позитивні моделі мислення.

*4-й та 5-й кроки: досягти включення підлеглими потенційної винагороди у власну роботу та роботи їм у разі потреби конструктивні зауваження;*

*6-й крок: організувати роботу в колективній формі.* Це сприяє розвитку єдиної команди співробітників-односторонців;



7-й крок: сприяти формуванню позитивної організаційної культури як передумови досягнення ефективності й результативності колективної діяльності підлеглих державних службовців як членів одного колективу, що є однією соціальною мікросистемою.

Заслугує на увагу у зв'язку цим схема підходів до лідерства, розроблена Н.Граєном та Т.Ул.Б'єном (табл. 22.1).

Таблиця 22.1

### Сучасні підходи до лідерства

Підхід	Заснований на керівникові-лідері	Заснований на відносинах	Заснований на підлеглому співробітнику
Сутність лідерства	Адекватна поведінка СУ в ролі лідера	Довіра, повага, зобов'язання, що викликають відносини впливу у форматі "СУ – ОУ"	Здатність та мотивація впливати на власну діяльність
Моделі поведінки, що включають у себе лідерство	Формування і передача підлеглим певної ідеї та натхнення, виховання у співробітників почуття гордості	Встановлення СУ міцних відносин з ОУ; взаємне вивчення та пристосування у форматі "керівник - підлеглий"	Надання ОУ додаткових прав, наставництво, допомога в роботі, відмова СУ від надмірного контролювання за діяльністю співробітників
Переваги	Керівник-лідер як опора організації, спільне розуміння місії та організаційних цінностей; можливість ініціювання масштабних змін	Задоволення різноманітних потреб підлеглих; спонукання всіх членів колективу до кращої роботи	Використання СУ здібностей підлеглих службовців; вивільнення лідерів для виконання інших обов'язків
Недоліки	Велика залежність підлеглих від керівника-лідера. Виникнення проблем у разі зміни чи неадекватності його ідей	Суттєві втрати часу	Значна залежність від ініціативності та здібностей підлеглих службовців
Доречність використання	Фундаментальні зміни; наявність харизматичного лідера; значні відмінності між підлеглими	Постійне вдосконалення колективної роботи; суттєві розбіжності між підлеглими, стабільність їхнього складу	Використання здібностей підлеглих та їхня спрямованість на завдання
Місце найефективнішого використання	Структуровані завдання; міцна владна позиція лідера; схвалення дій керівника-лідера підлеглими співробітниками	Проміжні ситуації між двома крайнощами	Неструктуровані завдання; слабка позиція керівника-лідера; його неприйняття підлеглими співробітниками

Таким чином, успішність реалізації вітчизняною державною службою поставлених перед нею завдань залежить від ефективності управлінського лідерства, яке стосується удосконалення якісних показників управлінської взаємодії двох взаємопов'язаних елементів: суб'єкта й об'єкта управління, що функціонують у традиційному й обов'язковому контурі системи державного управління.

### 22.2. Особистісні якості керівника як передумова ефективного менеджменту персоналу

Ефективність управлінської діяльності залежить від відповідності індивідуальних властивостей керівника тим ролям та функціям, які він покликаний виконувати в професійній діяльності. У найбільш інтегрованій формі вимоги до керівника відображаються у критеріях соціальних ролей, які він виконує в організації.

Аналіз наукових джерел дає змогу виділити такі ролі керівника в організації.

- *Лідер.* Керівник виступає як неформальний лідер, що володіє високим авторитетом та може ефективно впливати на діяльність підлеглих.

• *Адміністратор*. Ця роль припускає здатність керівника контролювати ситуацію і стан справ, ухвалювати рішення та досягати їх реалізації, організовувати й координувати дії підлеглих, забезпечувати порядок, дотримання адміністративно-правових норм та розпоряджень.

• *Планувальник*. Завдання ролі - оптимізація функціонування та розвитку організації, за допомогою аналізу тенденцій змін як самої організації, так і зовнішнього середовища; аналіз та вибір управлінських альтернатив; концентрація ресурсів на головних напрямках діяльності.

• *Інноватор*. Виступаючи в цій ролі, керівник має бути експериментатором, вміти визначити нові напрями діяльності, нестандартні рішення, що найбільше відповідають наявній ситуації, бачити ризики, що виникають на шляху розвитку організації, та вміти їх мінімізувати.

Слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі існують різні підходи до визначення ролей та функцій керівника. Усі вони пов'язують ролі керівника з його функціями.

Соціальні ролі керівника деталізують і виявляються в його функціях. Можна виділити низку *функцій керівника*.

• Оцінка ситуації, розробка, обґрунтування (тобто з'ясування, наскільки реальні, зрозумілі і контрольовані цілі).

• Визначення і підготовка заходів щодо досягнення цілей.

• Координація діяльності співробітників відповідно до загальних організаційних цілей.

• Контроль за персоналом і відповідністю результатів його діяльності поставленим завданням.

• Організація діяльності співробітників, тобто використання тих, що існують, і створення нових організаційних структур для керівництва персоналом і його діяльністю.

• Інформування співробітників.

• Інтерактивна, контактна взаємодія (комунікація) - ділове спілкування з метою отримання інформації, консультування, надання допомоги і т.ін.

• Формування системи стимулювання співробітників та їх мотивації.

• Делегування завдань, компетенцій, відповідальності.

• Запобігання і вирішення конфліктів.

• Поширення специфічних для організації цінностей і норм.

• Турбота про підлеглих і забезпечення їх лояльності.

• Формування згуртованого колективу і підтримка його дієздатності.

• Зменшення відчуття невпевненості в діях персоналу і забезпечення організаційної стабільності.

Функції керівника виступають основною мірою його оцінки індивідуальних якостей, які покликані сприяти успішному здійсненню ним усіх своїх соціальних ролей і напрямів діяльності. Як правило, чим більшою мірою ці якості відповідають виконуваним функціям, тим ефективніше керівництво організації.

Залежно від функцій та ролей керівника його особистісні характеристики, які впливають на ефективність діяльності, можна об'єднати в такі загальні групи:

• біологічні і соціально-економічні характеристики;

• особистісні якості.

**Першу груп якостей керівника** відрізняє переважно об'єктивний, тобто не залежний від його свідомості і психіки характер, вони належать до генетично зумовлених. Насамперед це такі демографічні параметри, як стать і вік, а також певною мірою фізичне та психічне здоров'я. До соціально-економічних властивостей можна віднести статус у суспільстві та освіту.

**Стать керівника**. Традиційно дослідження у сфері управління персоналом орієнтувалися на керівника чоловічої статі, це вважалося стандартом, оскільки саме чоловіки в усі часи домінували серед керівників як на державній службі, так і в бізнес-управлінні. Сучасні дослідження свідчать про те, що сучасні жінки більш активно проявляють себе в професійній діяльності та роблять кар'єру, як правило, після сорока років, тобто тоді, коли виростають діти і вони звільняються від найбільш обтяжливих родинних турбот. Водночас можна відзначити, що до цього часу ще існує стереотип, відповідно до якого, жінки, як правило, орієнтуються на скромніший суспільний статус, цінності сім'ї, виховання дітей, допомогу чоловікові. Отже, жінкам доводиться докладати більше зусиль та доводити "доцільність" перебування на посаді керівника.

*Вік керівника.* У практиці менеджменту, по суті, вважається загальноприйнятною думка про те, що рівень посади в цілому корелює з віком: вищі керівні позиції вимагають більш зрілого віку, звичайно, до відомих меж (особливо армійська і чиновницька структури). Так, згідно з матеріалом Т.Коно, середній вік президентів великих компаній в Японії - 64,5 року, в США - 59 років.

Відомо, що як молодий, так і зрілий вік мають свої позитивні та негативні особливості, що впливають на ефективність управління. Головними позитивними рисами молодих керівників є енергійність, висока сприйнятливість до інновацій та заповзятливість, міцне здоров'я, висока працездатність. Водночас вони поступаються своїм старшим за віком колегам у досвідченості, специфічному людському капіталі - знаннях специфіки організаційних взаємодій, важливості та мудрості, вмінні відрізнити головне від другорядного.

*Здоров'я керівника* - важливий чинник ефективного керівництва. При цьому варто зважати не лише на фізичне, а й на духовно-етичне здоров'я, що характеризує стан людського духу: стійкість фундаментальних етичних цінностей, психічну та психологічну врівноваженість, стресостійкість тощо.

*Освіта керівника* виступає одним із провідних чинників заняття керівних посад і ефективного керівництва. Вимоги до освітніх характеристик керівників у системі державної служби зумовлені низкою законодавчих актів.

***До другої групи особистісних характеристик керівника можна віднести:***

*інтелект* - характеризує розумові здібності і розвиток особистості. Він займає провідне місце серед основних характеристик керівника в системі державної служби. Вплив розумових здібностей на кар'єру і ефективність керівництва детально досліджується в сучасному управлінні персоналом. Науковці прийшли до висновку про те, що вплив інтелекту на ефективність керівництва опосередковується певними чинниками, які можуть послаблювати позитивні кореляції між такими характеристиками, як мотивація, досвід, стосунки з вищим керівництвом та підлеглими. Крім інтелекту до найбільш важливих особистих властивостей ефективного керівника можна віднести:

- *домінантність*, що характеризує прагнення впливати на інших людей;
- *впевненість у собі*. Тому, хто володіє такою якістю керівника, можна завжди вірити;
- *креативність, інноваційність, здатність до творчості*. Сучасний керівник у системі державної служби повинен вміти самостійно мислити, помічати і підтримувати нове, шукати ефективніші шляхи виконання завдань, прагнути до самовдосконалення;
- *готовність до обґрунтованого ризику*. У сучасних умовах розвитку держави керівник повинен володіти здатністю помічати та прораховувати різні варіанти дій і, коли це доцільно, ризикувати, прагнучи при цьому максимально передбачати наслідки та зменшувати ризики;
- *надійність у стосунках із підлеглими, керівництвом, громадянами*. Якщо керівник не володіє такими властивостями, то він швидко втрачає довіру тих, хто його оточує, і не може розраховувати на їх підтримку в будь-якій справі.

Серед інших особистісних властивостей сучасного керівника в системі державної служби можна вказати на такі як товариськість, уміння працювати з людьми, емоційна врівноваженість, стресостійкість, здатність максимально використовувати можливості співпраці з різними групами підлеглих. Керівник повинен добре знати індивідуальні можливості і особливості своїх співробітників, підлеглих та керівництва. Звичайно, і це далеко не повний перелік якостей ефективного керівника - їх значно більше. Для практичної роботи з формування ефективного керівника важливо знати не стільки загальні позитивні якості керівника, скільки їх реальну значущість для типових ситуацій у процесі управління та компетенцій посади керівника.

Виходячи з особистих якостей принципово важливим питанням для керівника має виступати розробка чітких правил, яких він узгоджено має дотримуватися спільно з підпорядкованим йому персоналом, аби забезпечити успішність реалізації відповідної моделі розвитку організації. До таких правил можна зарахувати такі:

- *базова мета та сценарні плани розвитку державно-управлінської структури мають бути адекватно доведеними до управлінського персоналу*, аби, з одного боку, гарантувати можливість реалізації герменевтичної проблеми (взаєморозуміння) в системі взаємодії керівник - підлеглий, а з другого - забезпечити включення персоналу в політику функціонування відповідної структури;

- керівник повинен володіти всіма необхідними ресурсами для реалізації відповідної стратегії розвитку державно-управлінської структури, а також постійно працювати над удосконаленням програми реалізації стратегії у формі відповідних цільових установок, які забезпечують досягнення поставлених керівником завдань.

Керівник передусім повинен зосереджувати свою увагу на такій моделі організації його діяльності, яка б гарантувала йому можливість виступати не лише в ролі формального, а й неформального лідера. По-друге, організації діяльності керівника має бути спрямована на посилення потенціалу управлінського персоналу органу державної влади. По-третє, його діяльність певною мірою має відповідати сегменту потреб суспільства в отриманні відповідних державно-управлінських послуг. Це свідчить про те, що організація діяльності керівника органу державної влади завжди має бути побудована відповідно до інтересів та потреб громадян, а також відповідати потенціалу державно-управлінського персоналу.

Важливою складовою реалізації стратегічної культури управлінської діяльності керівника є його здатність здійснити стратегічний вибір. Керівник стратегічного рівня (вищої ланки) повинен мати чітку концепцію розвитку та управління організаційною структурою, оскільки від цього залежить ефективність діяльності персоналу. Стратегічний вибір має бути чітко визначеним та недвозначним, а тому під час його здійснення керівник має враховувати такі фактори:

- *ризик*;
- *знання минулих стратегій* (досить часто керівник перебуває під впливом минулих стратегічних альтернатив, обраних органом державної влади раніше);
- *реакція громадян* (громадськість досить часто може обмежувати керівництво органу державної влади при виборі відповідної стратегічної альтернативи);
- *фактор часу* (вибір стратегічної альтернативи завжди має бути вчасним, відповідати конкретним часовим реаліям).

Стратегічний вибір, як правило, може мати гіпотетичний, а подекуди й імперативний характер, а тому є безпосереднім обов'язком керівника, оскільки від нього залежить стратегічний розвиток не лише державно-управлінського персоналу, а й органу державної влади загалом.

Таким чином, керівник у процесі реалізації своїх функціональних повноважень формує специфічну ціннісно-нормативну систему, яка відповідає його цілям, установкам, переконанням і враховує при цьому організаційні та корпоративні цінності. Стратегічні цінності є методологічним ядром стратегічної культури. Традиційно цінності розробляються та реалізуються керівником органу державної влади, але при цьому завжди важливо, щоб їх повною мірою підтримував та поділив його управлінський персонал. Стратегічні цінності при цьому забезпечують єдність керівництва та управлінського персоналу всіх рівнів управлінської ієрархії, завдяки чому формується єдність поглядів та дій між керівником та персоналом, а відтак спрощується процес ефективного досягнення стратегічних цілей організації. У такому контексті постає питання про формування центральної корпоративної системи цінностей, яка є своєрідним прошарком, який об'єднує всі рівні ієрархії управління. В цьому аспекті слід відзначити, що центральна корпоративна система цінностей у діяльності керівника органу державної влади має свої специфічні особливості, оскільки вона має поєднувати в собі не лише інтереси керівника та підпорядкованого йому персоналу, а й інтереси громадськості як головного клієнта органів державної влади.

### **22.3. Особистісно-інституційний аспект лідерства в державному управлінні**

Управління, як і будь-який інший вид людської діяльності, підпадає під дію законів еволюційного розвитку суспільства, з часом видозмінюється та набуває нових рис, еволюціонує. У сучасному державному управлінні лідерство виявляється як вищий еволюційний рівень управління. Серед базових характеристик еліти в державному управлінні виділяють також лідерство.

Можна назвати такі основні підходи до сучасного трактування лідерства, які сприяють розкриттю його сутності: 1) лідерство - це різновид влади; 2) лідерство - це управлінський статус; 3) лідерство - це вплив на інших людей.

При розкритті феномену лідерства, зокрема лідерства еліти в державному управлінні, слід звернути увагу на його об'єктивну та суб'єктивну сторони, що знайшло відображення в наведених вище підходах до трактування поняття.

З об'єктивної сторони феномен лідерства ґрунтується на певних потребах складноорганізованих систем. До них відносять насамперед потребу в самоорганізації, упорядкуванні поведінки окремих елементів системи з метою забезпечення її життєвої та функціональної здатності. Така впорядкованість здійснюється через вертикальний (управління - підпорядкування) і горизонтальний (корелятивні однорівневі зв'язки, наприклад поділ праці і кооперація) розподіл функцій і ролей насамперед через виділення управлінської функції та структур, що здійснюють її, які для своєї ефективності вимагають, як правило, ієрархічної, пірамідальної організації. Верхівкою такої управлінської піраміди і виступає лідер.

Суб'єктивна сторона лідерства виявляється через особистісні прояви лідера.

Лідерство як управлінський статус, соціальна позиція пов'язано з прийняттям рішень та керівною посадою. Така інтерпретація лідерства впливає зі структурно-функціонального підходу, що припускає розгляд суспільства як складної, ієрархічно організованої системи соціальних позицій і ролей. Зайняття в цій системі позицій, пов'язаних із виконанням управлінських функцій (ролей), і дає людині статус лідера. Інакше кажучи, як відзначає Л. Даунтон, лідерство - це становище в суспільстві, що характеризується здатністю особи, яка це становище займає, скеровувати й організовувати колективну поведінку деяких або всіх його членів.

Феномен лідерства виникає і реалізується тільки в суспільному середовищі. Феномен лідера - це визнання, виявлення, застосування природних психофізичних, розсудливо-розумових та розпорядчо-організаційних відмінностей людей. Саме ці відмінності, особливі властивості та їх застосування характеризує лідерство як вплив на інших людей.

У своїй книзі "Політика як мистецтво керівництва" американський політолог Р. Такер застерігає від ототожнення лідерства з функціями посадових осіб у державному або партійному апаратах. Він зазначає, що лідерство - це щось значно більше, ніж аналіз і прийняття державно-владних рішень, це - вплив на розум, енергію тих людей, яким належить зіграти свою роль у тому чи іншому процесі.

Також варто згадати застереження С. Кові, що лідерство (leadership) це не управління (management). Лідерство - це вищий рівень, де визначається, що саме слід робити. Управління зосереджується на рівні нижчому: як зробити найкращим чином? Тобто, за словами П. Друкера і У. Бенніса, управління - це робити справу правильно; лідерство - це робити правильні справи.

До сьогодні вчені, які досліджують проблеми лідерства, дискутують з приводу того, що є визначальним для його становлення як суспільного феномену. У цьому контексті можна виділити три основних підходи.

Перший - це пояснення лідерства як індивідуально-психологічного феномену, тобто як суто психологічного явища. Представники цього підходу вважають, що домінуючим фактором феномену лідерства є набір у того чи іншого індивіда певних індивідуально-особистісних рис.

Значного поширення набули спроби виявити набір бажаних або обов'язкових для здобуття статусу лідера індивідуально-психологічних рис. Так, К. Бірд, узагальнивши ряд досліджень із проблем лідерства, навіть склав перелік 79 якостей, які, на його думку, притаманні лідерам. Однак виявилось, що багато з тих, хто досяг вершин лідерства, володіють далеко не повним переліком усіх цих якостей. Більше того, серед рис реально діючих успішних лідерів були і зовсім протилежні.

Другий підхід - визначення лідерства як "функції" ситуації. Не відкидаючи значення індивідуально-психологічних якостей, прихильники цього підходу вважають, що ті чи інші риси лідера проявляються залежно від конкретної ситуації. На їх переконання, лідерство - це продукт ситуації, що склалася в певний конкретний період. Проте і такий підхід не розкриває сутність феномену лідерства повністю.

Третій підхід - це спроба поєднати два попередніх підходи до пояснення лідерства. Лідер розглядається як продукт конкретної ситуації, в якій він виявляє свої індивідуально-психологічні якості. У рамках цього підходу визначальними для становлення лідерства визнаються одночасно й індивідуально-психологічні риси лідера, і умови, в яких відбувається його становлення.

Так, на думку С.М.Казе, лідерство генерується трьома чинниками: особистісними якостями, подією (або ситуацією) і групою послідовників.

Цілком очевидно, що цей підхід є спробою подолання обмежень двох попередніх і намаганням розширити їх позитивні сторони, оскільки такий складний суспільний феномен, яким є лідерство, не може бути пояснений виходячи лише з однієї групи причин.

У сучасній науці все більшої ваги набувають концепції лідерства, автори яких прагнуть урахувати вплив усіх чинників. Так з'явилася інтеграційна теорія лідерства. Зокрема, сучасний американський політолог М.Херманн вважає, що лідерство - багатогранне поняття. Розглядаючи його прояви, слід брати до уваги: 1) риси самого лідера; 2) завдання, які він покликаний виконувати; 3) взаємозв'язок між лідером і його конституєнтами; 4) контекст або конкретну ситуацію, в яких лідерство здійснюється.

При цьому коло конституєнтів лідера розуміється достатньо широко, до нього включаються всі ті, хто взаємодіє з лідером. Взаємодію лідера і його конституєнтів слід розглядати як взаємоспрямовану, з двостороннім рухом. Причому лідери можуть значною мірою змінювати свою соціальну опору. Самостійність лідера по відношенню до конституєнтів безпосередню залежить від характеру політичного устрою, від ступеня концентрації влади в руках керівника і від політичної культури в цілому.

Отже, феномен лідерства виявляє себе в процесі взаємодії, під час якого одні люди (лідери) знають і виражають потреби й інтереси інших (конституєнтів) і в такий спосіб мають престиж та вплив, а інші (їх прихильники, конституєнти) добровільно віддають їм частину своїх владних повноважень для здійснення цілеспрямованого представництва і реалізації власних інтересів.

Феномен лідерства надзвичайно багатогранний за своїми проявами і функціями, залежить від історичних епох, типів політичних систем, конкретної ситуації, особливостей лідерів і їх конституєнтів та інших факторів.

За період становлення державності Україна пройшла значний шлях зі створення системи публічного (державного - у широкому розумінні) управління та її складової підсистеми - публічної служби. Проте в низці публікацій останніх років наголошується, що Україна, як ніколи, потребує "лідерів, спроможних вивести її з кризи", "лідерів змін". Автори публікації "Модернізація України: пріоритети реформ" також зазначають, що "ключова проблема сьогодні - проблема лідерства. Лідерство - це не обіцянки та соціальні подарунки. Воно передбачає, що політичні лідери не лише декларують необхідність реформ, але й починають їхню реалізацію, несучи тягар відповідальності. Саме цього бракує країні протягом багатьох останніх років. Саме тому Україна дедалі більше відстає від світу, що швидко змінюється".

Перед Україною сьогодні дійсно постала низка викликів, кожний з яких можна назвати історичним за масштабами та значенням для майбутньої долі держави. Беззаперечно, адекватна відповідь на ці виклики визначить успішність не тільки реформування публічної адміністрації, публічного управління, а й модернізації українського суспільства. Серед цих викликів - виклик лідерства. Адже у період системних змін, реформування й модернізації такої великої й складної системи, як держава та, зокрема, системи державного управління, особливого значення набуває наявність лідерських якостей у тих, хто здійснює управління цією системою.

Феномен лідерства ґрунтується на авторитеті керівника. Поєднання лідерства і керівництва в одній особі сприяє ефективному функціонуванню організації чи структурного підрозділу. У іншому випадку, якщо керівнику бракує якостей лідера, це може призвести до появи в організації неформального лідера, конфліктних ситуацій та зниження ефективності функціонування організації.

Сьогодні, працюючи в органах публічної влади, уже недостатньо бути лише керівником - управлінцем, який приймає управлінські рішення та здійснює організацію їх виконання. За сучасних умов у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні працювати керівники з якостями лідера. А це означає, що керівник-лідер не протистоїть групі підлеглих, не виступає щодо них як зовнішня сила, а як лідер перетворює колектив в єдину команду. Якщо керівник є одночасно й лідером у своєму колективі, то він не просто керує, а веде за собою співробітників. У цьому разі вони виступають його послідовниками, а не підлеглими стосовно нього. Керівна посада формально створює для керівника необхідні передумови бути лідером.

Ефективність управління залежить не тільки від того, чи багато витрачено зусиль, а й від того, чи правильно визначено мету, напрям руху, пріоритети. Сучасні зміни, модернізація України потребують передусім чіткого лідерства, а потім - ефективного управління (менеджменту). Тут доречно ще раз нагадати застереження С.Кові щодо різниці між лідерством (leadership) і менеджментом (management).

Погляд на різницю між менеджментом і лідерством, представлений у дослідженні Департаменту розвитку державної служби Великої Британії ще в 1994 (!) р., наведено у табл. 22.2.

Таблиця 22.2

### Різниця між функціями менеджменту та лідерства

Менеджмент	Лідерство
Планування та бюджет	Проголошення та спільне прийняття візії
Творення стратегій і політик	Визначення напрямів
Розв'язання проблем	Розвиток, еволюція стратегії
Гарантування ефективного управління	Гарантування сумісності ролей і ресурсів
Розподіл роботи	Коучинг і створення можливостей
Організація та контроль персоналу	Мотивація та надихання

Зазначимо, що наведені в таблиці характеристики лідерства знайшли своє подальше відображення в низці документів з питань розвитку персоналу на державній службі Великої Британії.

Різниця між менеджментом і лідерством, за Р.Дафтом, представлена в табл. 22.3.

Для розуміння принципової різниці між цими поняттями важливим є порівняння етимологічного походження слів "менеджмент" і "лідерство". Англійське слово "leader" утворено від дієслова "to lead", що означає "вести". Водночас слова "менеджер" і "маніпуляція" етимологічно мають спільний корінь "manus", що латинською мовою означає "рука". Отже, з точки зору етимології, лідер веде за собою людей не "за руку", як це притаманно менеджменту.

Таблиця 22.3

### Порівняння менеджменту та лідерства

Сфера діяльності організацій	Менеджмент	Лідерство
Напрямок	Планування і складання бюджету. Концентрація уваги на підсумкових результатах діяльності	Створення образу майбутнього та розроблення стратегії. Концентрація уваги на майбутніх результатах діяльності
Орієнтація	Організація роботи і добір персоналу. Керівництво і контроль. Створення меж	Формування корпоративної культури. Стимулювання професійного зростання персоналу. Усунення меж
Взаємовідносини	Концентрація уваги на досягненні корпоративних цілей, пов'язаних із виробництвом/продажем товарів та послуг. Використання посадової влади. Виконання ролі боса	Концентрація уваги на людях: натхнення і мотивація членів групи. Використання особистої влади. Виконання ролі наставника, помічника, слуги
Особисті якості	Емоційна дистанція. Ментальність експерта. Вміння передати свої думки. Конформізм. Адекватна оцінка організації	Емоційний зв'язок (сердечність). Відкритість (широкий світогляд). Вміння слухати співрозмовника (спілкування). Нонконформізм (сміливість). Адекватна оцінка власних якостей (характер)
Результати	Збереження стабільності, формування культури, в якій більш за все цінується ефективність роботи	Ініціація змін, формування культури, в якій більш за все цінується чесність

Слід зазначити, що Європейська Комісія визначила для свого персоналу "Рамки компетенцій і поведінки". Серед основних компетенцій\* для тих, хто займає керівні - лідерські посади, лідерство, керівництво людьми.

\* У цьому разі не зроблено різниці між компетенціями і компетентністю. На нашу думку, стосовно якостей людини варто вживати поняття "компетентність".

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. Важливими для європейської інтеграції є вміння і навички стратегічного планування і бачення; організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання і розвиток); розвинуті комунікативні навички (спілкуватися, переконувати опонентів, досягати компромісів, вести переговори); орієнтація на результат (аналізувати інформацію та робити висновки, за результатами аналізу приймати рішення, домагатися розв'язання проблем і конфліктів, діяти рішуче тощо).

Зауважимо, що експерти ЮНЕСКО трактують поняття компетентності як "поєднання знань, умінь, цінностей і ставлень". Експерти науково-дослідної програми ОЕСР "Визначення та відбір компетенцій" (Definition and Selection of Competencies - DeSeCo) зазначають, що "компетентність побудована на поєднанні взаємовідповідних ... ставлень і практичних навичок, цінностей, емоцій, поведінкових компонентів; знань і умінь, усього того, що можна мобілізувати для активної дії").

С.А.Калашнікова зазначає, що:

- компетентність (англ. - competence) - здатність людини ефективно виконувати певну (у тому числі професійну) діяльність;
- компетенція (англ. - competency), у множині - компетенції (англ. - competencies) - особисті характеристики людини, що визначають її поведінку та впливають на рівень виконання певної, у тому числі професійної, діяльності;
- компетентність є результатом набуття компетенцій;
- компетенції є складовими компетентності.

Таке трактування певною мірою пояснює вживання в одному контексті понять "компетентність" і "компетенції", зокрема в іноземних, як правило, англомовних джерелах. Крім того, ряд науковців поділяють кластерний підхід, який запропонували Л.Спенсер і С.Спенсер у "Словнику компетенцій": кластер компетенцій (компетентність, містить 2-5 компетенцій) - компетенція - поведінкові індикатори (3-6 для кожної компетенції). Поведінкові індикатори визначаються дослідниками як найменші одиниці, що застосовуються для спостереження за компетенціями.

Усвідомлюючи, що успішний лідер - успішна організація (установа), на нашу думку, при конкретизації механізмів формування еліти в державному управлінні України варто скористатися досвідом ЄС щодо оцінювання органів державного управління.

У 2000 р. Європейським інститутом адміністративного управління (European Institute of Public Administration, EIPA), який діє під егідою Єврокомісії, на базі європейської моделі досконалості EFQM розроблена модель оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету (Common Assesment Framework - CAF). Модель CAF успішно упроваджується в багатьох європейських країнах для підвищення якості менеджменту в органах влади і відповідно підвищення якості державних послуг і ефективності їх діяльності.

CAF як складова моделі TQM спирається на фундаментальні принципи досконалості, що декларуються Європейським фондом управління якістю (EFQM) та включає: орієнтацію на результат; орієнтацію на споживача; лідерство і постійність мети; процесний підхід до управління на основі фактів; розвиток і залучення людей; безперервне навчання, інновації і поліпшення; розвиток партнерських відносин; корпоративну соціальну відповідальність. На основі цих принципів модель CAF покликана покращувати діяльність організацій бюджетної сфери.

Сьогодні в 27-ми європейських країнах CAF є невід'ємним елементом державних програм реформування державного і муніципального управління, а з лютого 2008 р. Всеросійська організація якості (ВОК) стала Національним партнером EIPA на території Російської Федерації.

Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що якнайкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників і суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язок із партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

Базова структура CAF - це: 9 критеріїв, 28 їх складових та система оцінки (див. рис. 22.1).



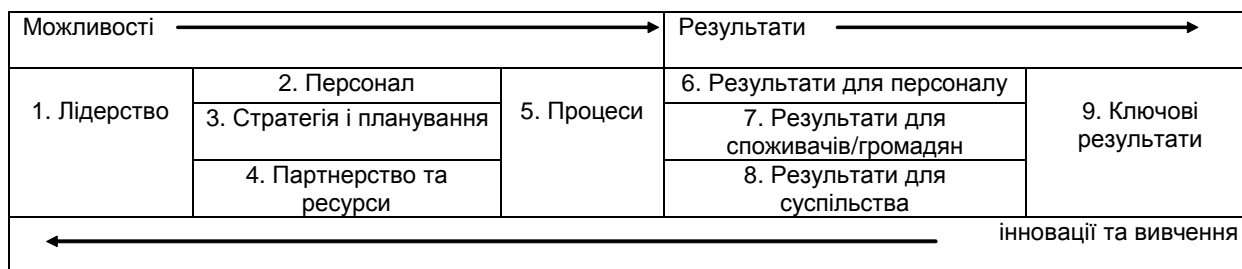


Рис. 22.1. Модель CAF (Common Assessment Framework)

Так, критерій № 1 "лідерство" оцінюють через те, як керівники визначають місію своєї організації, виробляють стратегію розвитку і сприяють її реалізації; як вони формують цінності, необхідні для досягнення довгострокового успіху, і упроваджують їх за допомогою відповідних заходів і особистого прикладу; наскільки вони залучені до процесів, що забезпечують поліпшення якості послуг, які надаються організацією.

Для забезпечення об'єктивності оцінювання кожна позиція критеріїв має більш детальні описи. При визначенні напрямку розвитку організації через місію, бачення і корпоративні цінності (критерій 1.1) вивчається:

- розробка місії (цілей) і бачення (якими ми хочемо бути) за участю основних зацікавлених сторін і працівників організації;
- конкретизація місії і бачення організації в стратегічних (довго- і середньострокових) та операційних (конкретних і короткострокових) цілях і завданнях;
- формування і підтримка лідерами системи цінностей, включаючи прозорість, етичні норми та кодекс корпоративної поведінки;
- зміцнення взаємної довіри і пошани між керівниками і працівниками;
- стимулювання і заохочення зворотного зв'язку керівників із працівниками, розвиток творчої та інноваційної активності персоналу, наприклад за допомогою виділення ресурсів для пізнавальної діяльності і вдосконалення, наділення працівників повноваженнями при ухваленні рішень;
- регулярний перегляд пріоритетів і актуалізація місії, бачення цінностей організації у відповідь на зміни зовнішнього середовища;
- наявність механізмів прогнозування і запобігання конфліктам інтересів.

Створення і розвиток системи управління і проведення змін в організації (критерій 1.2) включає показники щодо:

- розробки процесів і організаційної структури відповідно до стратегії, планування та потреб зацікавлених сторін із використанням доступних технологій;
- визначення оптимальної форми управління (функції, ієрархія, відповідальність і повноваження) для управління процесами;
- постановки й узгодження вимірювальних цілей і завдань на всіх рівнях організації;
- орієнтації на установку цілей процесів і діяльності на основі балансу інтересів та очікувань різних зацікавлених сторін;
- створення системи для збирання й аналізу внутрішньої інформації, включаючи систему внутрішніх аудитів;
- впровадження відповідних підходів до проектного управління і командної роботи;
- постійного застосування принципів моделі;
- розробки системи вимірювання досягнення стратегічних і оперативних цілей;
- впровадження системи менеджменту якості, наприклад ІСО 9001-2000, і її сертифікації;
- визначення пріоритетних сфер для удосконалення діяльності організації;
- інформування і роз'яснення зацікавленим сторонам змін, що проводяться.

Мотивація і підтримка персоналу лідерами, демонстрація на особистому прикладі прагнення до вдосконалення (критерій 1.3) розглядається як:

- лідерство шляхом відповідності особистої поведінки проголошеним цілям і цінностям;
- демонстрація готовності лідерів і керівників приймати зміни та діяти з урахуванням зворотного зв'язку;

- регулярне інформування працівників щодо всіх питань діяльності організації;
  - надання допомоги і підтримки підлеглим у реалізації їх цілей, планів і завдань, що відповідають цілям організації;
  - мотивація і створення умов для делегування відповідальності і повноважень;
  - створення культури інновацій і поліпшень шляхом підтримки ініціатив працівників з удосконалення;
  - визнання і заохочення індивідуальних і командних успіхів.
- Управління взаєминами з політичними силами і іншими зацікавленими сторонами для забезпечення розділеної відповідальності (критерій 1.4) включає:
- розуміння державної політики, що впливає на організацію;
  - підтримку активних і регулярних взаємин організації з органами виконавчої та законодавчої влади;
  - гармонізацію цілей організації з політичними цілями держави;
  - розвиток і підтримку взаємин організації із зацікавленими сторонами (громадянами, бізнесом, суспільними організаціями і об'єднаннями);
  - залучення політичних і інших зацікавлених сторін до встановлення зовнішніх і внутрішніх цілей і розвитку системи управління;
  - дії для отримання суспільного визнання високої репутації організації і якості послуг, що надаються нею;
  - розробку концепції маркетингу (продуктів і послуг) і комунікаційних каналів зворотного зв'язку;
  - участь у роботі професійних асоціацій, представницьких органів і інших об'єднань.

У такий спосіб "лідерство" конкретизовано через критерії оцінювання керівника та інституції. А у зв'язку з активним поширенням такого підходу у світі деякі дослідники вже говорять, що замість моделі TQM (Total Quality Management) - повного управління якістю, настає ера TQL (Total Quality Leadership) - повного лідерства для якості.

Таким чином, в сучасному державному (публічному) управлінні "лідерство" хоч і визначається спочатку як якісна характеристика особи, але надалі трансформується в якісні показники ефективності органу публічного управління. Тобто набуває особистісно-інституційного виміру.

Тому ще раз варто наголосити: сучасні зміни, модернізація України потребують насамперед чіткого лідерства, а потім - ефективного управління (менеджменту). Ефективність залежить не тільки від того, чи багато витрачено зусиль, а й від того, чи правильно визначена мета, напрям руху, пріоритети, цінності. Отже, формування нового типу керівників - еліти в державному управлінні України, наділених лідерськими якостями, необхідно здійснювати з урахуванням сучасного світового та, зокрема, європейського досвіду.

Сьогодні лідерство в державному управлінні повинно бути не тільки особистісною характеристикою особи, характерною ознакою її елітності, але й мати яскраво виражений інституційний аспект. З такої позиції слід виходити в процесі модернізації системи публічного управління, реформування публічної адміністрації, формування державної кадрової політики України на сучасному етапі її розвитку.

## 22.4. Керівник і управління конфліктами на державній службі

Слово "конфлікт" зазвичай сприймається людьми негативно. Вони асоціюють його з ворожнечею і болем, що насправді супроводжують усіх конфліктуючих. Споконвічно люди прагнули до гармонійних відносин. У ранніх роботах з управління прослідковується намагання знайти правильну формулу, яка дасть змогу організації діяти, як добре налагоджений механізм. Однак практика показала, що ні найпошлюбніша політика гуманізації в організаціях, ні кращі методи управління не захистять від необхідності жити в умовах конфліктів.

Звичайно, конфлікт не завжди має позитивний характер. Саме слово "конфлікт" ("зіткнення") вказує на це. Якщо "зіткнення" торкається сфери ідей, то ми маємо ситуацію, що знайома кожному. Питання полягає в тому, що треба робити в цій ситуації і як треба поводитися. Якщо ми розраховуємо мати справу із співробітниками, які дотримуються власної позиції, не мовчазні і бездумні виконавці, які діють проти власної волі, але виконують усе запропоноване, то

конфлікти неминучі, але плідні. Йдеться про справжнє співробітництво, за якого працівники співвідносять свої уявлення, які мають рівну вагу і враховуються під час вирішення питань. Дискусії, що виникають, повинні сприяти виробленню спільних пропозицій, корисних усім сторонам. Пропозиція (теза) і контрпропозиція (антитеза) в ідеалі утворюють спільне рішення (синтез). Якщо виклик приводить до спільного пошуку рішень, до відкритого обміну думками, до конфлікту висунутих концепцій, то щось має призвести до втрати стабільності. Якщо це система адміністративно-командного управління, то прийнято одну концепцію, усі мовчать, непорозуміння і конфліктів не буває. Але конфлікт залишається. Він переміщується в іншу площину. Він стає глибшим і складнішим, оскільки людина, яка може запропонувати щось краще, на її думку, не знаходить аудиторії, іде в "підпілля" тим рішучіше, чим більше вона охоплена своєю ідеєю. Нерозв'язаний конфлікт часто впливає на підсвідомість і виявляється в наростанні опору в різних сферах, аж до захворювань, і навіть, як показують проведені дослідження, доводить до неусвідомлених нещасних випадків.

Коллективне управління, коли співробітник розглядається як цінний учасник усіх процесів, а не як об'єкт команд і розпоряджень, створює ситуацію, у якій подано різні думки та позиції. Відкритий конфлікт, у якому розбіжності стосуються виробничої сфери і виражають, наприклад, різні шляхи, що ведуть до однієї мети, відносно невинний.

Можна дискутувати і так чи інакше прийти до спільного рішення. Відкритий конфлікт найчастіше розгортається на діловій основі. Прихований, "тілючий" конфлікт - людські взаємини. Багато удаваних ділових конфліктів - насправді конфлікти, що ґрунтуються на почуттях і взаєминах. Результат: напруга не усувається; якщо ділова частина бездоганно відрегульована, вона переноситься на інший "театр воєнних дій". Необхідна умова подолання конфліктних ситуацій - знання з психології щодо основних конфліктних зон людської поведінки.

Один із найвідоміших теоретиків конфлікту, М.Дойч, виділяє два різновиди конфліктів: деструктивні й продуктивні.

**Деструктивний** конфлікт часто не залежить від причини, через яку він виник, і легше переходить на "особистості", чим і породжує стреси. Для нього характерний специфічний розвиток, а саме збільшення кількості втягнутих учасників, їх конфліктних дій, зростання кількості негативних установок відносно один одного і гостроти висловлювань ("експансія" конфлікту). Інша риса - "ескалація" - означає поглиблення, збільшення кількості рис і якостей опонента, які сприймаються помилково, ситуацій взаємодії, посилення упередженості до партнера. Розв'язати такий тип конфлікту особливо складно, основний спосіб розв'язання - компроміс - тут реалізується з великими труднощами.

**Продуктивний** конфлікт найчастіше виникає в тому випадку, коли зіткнення стосується не несумісності особистостей, а породжено розбіжностями точок зору на якусь проблему, на способи її розв'язання. У цьому разі сам конфлікт сприяє формуванню більш глибокого розуміння проблеми, а також мотивації партнера, який захищає іншу точку зору, - вона стає більш "легітимною". Сам факт іншої аргументації, визнання її законності сприяє розвитку елементів кооперативної взаємодії всередині конфлікту і тим самим відкриває можливості його урегулювання, а значить і знаходження оптимального розв'язання дискусійної проблеми.

Понятійна схема конфлікту має охоплювати як мінімум чотири основних характеристики: структуру, динаміку, функцію і типологію.

Психологічна структура конфлікту може бути описана за допомогою двох найважливіших понять: конфліктної ситуації та інциденту.

**Конфліктна ситуація** - це об'єктивна основа конфлікту, що фіксує виникнення суперечностей в інтересах і потребах сторін. По суті, це ще не сам конфлікт. Існуюча об'єктивна суперечність може певний час не усвідомлюватися учасниками взаємодії.

Конфліктна ситуація має таку структуру:

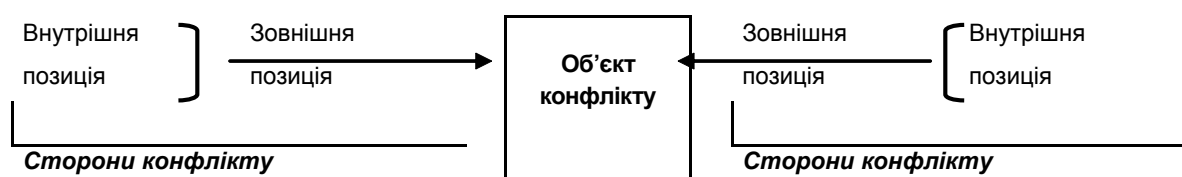


Рис. 22.2. Структура конфліктної ситуації

Як видно із схеми, в об'єктивній ситуації є об'єкт конфлікту - реальний чи ідеальний предмет, що виявляється причиною суперечки, і сторони конфлікту, або його учасники, якими можуть виступати окремі індивіди чи групи людей. Для сторін характерна наявність внутрішньої і зовнішньої позицій у конфлікті. Зовнішня позиція - це те мотивування участі в конфлікті, що відкрито висловлюється опонентами. Вона може збігатися чи не збігатися з внутрішньою позицією, що є набором тих справжніх інтересів, мотивів, цінностей, що підштовхують людину чи групу включитися в конфлікт. Внутрішня позиція найчастіше схована не тільки від опонентів і спостерігачів, а й від самого суб'єкта, тому що вона неусвідомлена. Усвідомлення внутрішньої мотивації - важливий крок до продуктивного розв'язання конфлікту.

Конфлікт стає психологічною реальністю для його учасників з моменту виникнення інциденту.

**Інцидент** - це ситуація взаємодії, яка дає змогу усвідомити його учасникам наявність об'єктивної суперечності в їх інтересах і цілях. Інакше кажучи, інцидент - це усвідомлення конфліктної ситуації. Він може протікати в різних формах. Розрізняють відкритий і прихований інциденти. Відкритий інцидент розгортається на рівні усвідомлення учасниками конфліктності всього, що відбувається, але може не виявлятися в реальних стосунках і реакціях. Відкритий інцидент розгортається як серія конфліктних дій учасників стосовно один до одного. Інцидент може протікати і в прихованій формі, коли людина не готова до відкритого протистояння.

**Динаміка конфлікту**, тобто закономірності його розвитку, перебувають у повній відповідності з його структурою. Можна виділити чотири основні стадії розвитку конфлікту:

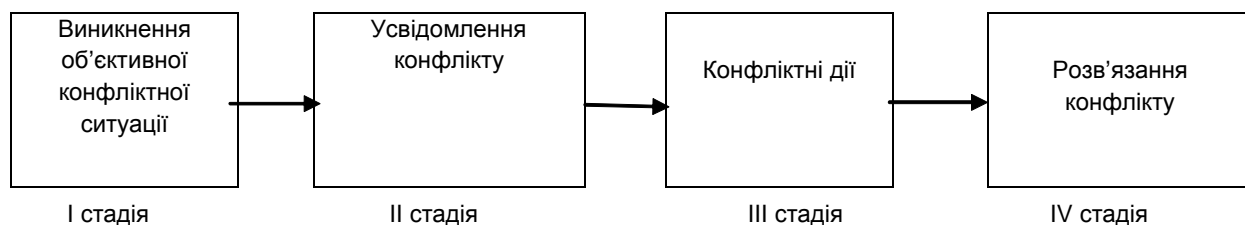


Рис. 22.3. Стадії розвитку конфлікту

Спинимося на цих стадіях докладніше.

**I. Виникнення об'єктивної конфліктної ситуації.** У більшості випадків конфлікт породжується об'єктивною конфліктною ситуацією. Якийсь час об'єктивна конфліктність ситуації залишається неусвідомленою. Цю стадію можна назвати стадією потенційного конфлікту, оскільки справжнім конфліктом він стає лише після сприйняття, усвідомлення об'єктивної ситуації її учасниками як конфліктної.

**II. Усвідомлення об'єктивної конфліктної ситуації.** Щоб конфлікт став реальним, його учасники повинні усвідомити ситуацію як конфліктну. Саме усвідомлення ситуації як конфліктної породжує конфліктну поведінку. За конфліктною ситуацією, як правило, стоять об'єктивні суперечності інтересів та прагнень. Однак можливе виникнення конфліктних образів і за відсутності об'єктивних причин.

Між образами конфліктної ситуації і реальною діяльністю можливі такі варіанти відносин:

1. Об'єктивна конфліктна ситуація реально існує, сторони конфлікту адекватно аналізують суперечності цілей та інтересів, адекватно оцінюють себе, один одного і ситуацію. Це адекватно зрозумілий конфлікт.

2. Об'єктивна конфліктна ситуація в реальності існує, і сторони сприймають її як конфліктну, однак із тими чи іншими істотними відхиленнями від дійсності. Це випадок неадекватно зрозумілого конфлікту.

3. Об'єктивна конфліктна ситуація існує, але вона не усвідомлюється сторонами як конфліктна. Психологічно конфлікт для сторін не існує.

4. Об'єктивна конфліктна ситуація відсутня, але стосунки сторін помилково сприймаються ними як конфліктні. Це випадок помилкового конфлікту.

5. Конфліктність відсутня і об'єктивно, і на рівні усвідомлення.

Із психологічної точки зору особливо цікаві неадекватно зрозумілий і помилковий конфлікти. Оскільки образ конфлікт-ситуації визначає конфліктну поведінку, важливо виявити факто-

ри, які визначають його відхилення від реальності (наприклад рівень інформованості учасників, їх міжособистісні стосунки), і механізм впливу відхилень на перебіг конфлікту (на його тривалість, інтенсивність, характер розв'язання тощо). Крім того, необхідно враховувати, що усвідомлення конфліктної ситуації завжди має інтенсивне емоційне забарвлення.

**III. Конфліктні дії.** Конфліктну поведінку можна визначити як дії, спрямовані на те, щоб прямо чи непрямо блокувати досягнення конфронтуючою стороною її цілей, намірів і т. д. Необхідною умовою конфліктної поведінки є усвідомлення її сторонами як конфліктної. Конфліктні дії різко загострюють емоційне протікання конфлікту, емоційну напруженість, у свою чергу, стимулює конфліктну поведінку. Виникає тенденція до дестабілізації, ескалації конфлікту.

Однак на цій стадії діють і протилежні тенденції. Справа в тому, що конфліктні дії виконують у певному значенні і пізнавальні функції. Коли сторони починають протиборство, вони мають гіпотетичні уявлення про свої і протилежної сторони можливості, інтереси, орієнтовні оцінки середовища взаємодії. Зіткнення з реальною дійсністю вносить корективи в початкову картину. Ця корекція допомагає сторонам більш адекватно розуміти наявну ситуацію, що, у свою чергу, звичайно сприяє розв'язанню конфлікту принаймні у формі припинення конфліктних дій.

**IV. Розв'язання конфлікту** - заключна стадія його існування. Розв'язується конфлікт, по-перше, за рахунок перетворення реальної об'єктивної конфліктної ситуації; по-друге, за допомогою зміни образів ситуації. Можливе двояке розв'язання конфлікту: повне і часткове. За часткового розв'язання конфлікту усувається конфліктна поведінка, але спонукання до неї зберігається і тільки стримується. Повне усунення конфлікту за рахунок перетворення об'єктивної конфліктної ситуації можливе, наприклад, у разі виключення контактів між конфліктуючими сторонами (переведення одного з конфліктуючих співробітників в інший підрозділ). Часткове розв'язання конфлікту за рахунок перетворення об'єктивної конфліктної ситуації відбувається тоді, коли сторони виявляються незацікавленими в продовженні конфліктних дій, хоча прагнення досягти початкової мети в них залишається (це суто адміністративні способи розв'язання конфлікту за рахунок заборон і санкцій).

Важливим моментом динаміки конфлікту є його можливі переходи з однієї форми в іншу. Діапазон таких переходів дуже широкий. Наприклад, внутрішній конфлікт (внутрішньоособистісний, внутрішньогруповий) може перерости в зовнішній (міжособистісний, міжгруповий, і навпаки).

**Функції конфлікту.** Коли ми говоримо про деструктивні і конструктивні конфлікти, то в основі такого розподілу покладено функції, які ці конфлікти виконують.

Розглянемо чотири основних типи конфліктів: внутрішньоособистісний, міжособистісний, між групою та особистістю і міжгруповий.

Внутрішньоособистісний конфлікт може виникнути в тому разі, коли до однієї людини висуваються суперечливі вимоги. Внутрішньоособистісний конфлікт може також виникнути в результаті того, що виробничі вимоги не узгоджуються з особистими потребами і цінностями.

**Міжособистісний конфлікт.** Цей тип конфлікту найпоширеніший. В організаціях він виявляється по-різному. Найчастіше це боротьба керівників за обмежені ресурси, фінанси чи робочу силу, час використання устаткування чи схвалення проекту. До міжособистісного можна зарахувати і конфлікт між двома кандидатами на підвищення у разі наявності однієї вакансії. Міжособистісний конфлікт може мати місце під час сутички особистостей: люди з різними рисами характеру, поглядами, цінностями іноді просто не в змозі жити в злагоді один з одним.

**Конфлікт між особистістю і групою.** Конфлікт між окремою особистістю і групою може виникнути, якщо вона дотримуватиметься позиції, яка відрізняється від позиції групи. Аналогічний конфлікт може виникнути на ґрунті посадових обов'язків керівника: між необхідністю забезпечувати ефективність і дотримуватися правил та процедур організації. Керівник іноді змушений вживати дисциплінарних заходів, що виявляються непопулярними в очах підлеглих. Тоді група може завдати відповідного удару - змінити і ставлення до керівника, і, можливо, знизити ефективність діяльності.

**Міжгруповий конфлікт.** Організація складається з безлічі формальних і неформальних груп. Навіть у найефективніших організаціях між такими групами можуть виникати конфлікти. Під час Хоторнського експерименту, наприклад, було виявлено, що працівники разом вирішили працювати нижче норм, встановлених керівництвом. Ще одним прикладом міжгрупово-

го конфлікту може служити конфлікт між профспілкою і адміністрацією. Нерідко виникають і конфлікти функціональних груп усередині організації через розбіжності цілей.

**Наслідки конфліктів у групі.** М.-А.Робер і Ф.Тільман виділяють низку наслідків конфліктів.

1. **Утворення підгруп.** Одним із стихійних виходів з конфлікту і зменшення напруженості є створення підгруп або зміна в їх розподілі. Ця ситуація типова для випадків боротьби за лідерство між двома значними членами групи. Поділ на дві підгрупи і прихований поділ цілей (іноді особисто для лідерів) і сфер впливу може зняти напруженість принаймні на певний час.

2. **Видалення інакодумців.** Послабити чи зняти напруженість, яка виникла в результаті конфлікту, може змушене або стихійне видалення одного чи кількох членів, які становлять меншість у групі. Якщо вплив одного з цих членів дорівнює нулю або сильно зменшується, група прагне вигнати його (або він "спонтанно" іде з групи).

3. **Вибір "цапа-відбувайла".** Описане вище явище може супроводжуватися агресивною розрядкою напруженості, спрямованої на одну людину чи на меншість, яких вважають винними у труднощах, що виникли. Агресивність, яка спрямовується на "цапа-відбувайла", знімає напруженість у групі. Його можуть виганяти з групи, або ні. Ним може бути маловпливовий член групи, керівник, підгрупа меншості або яка-небудь інша група.

4. **Організаційні зміни в групі.** У результаті напруженості в групі відбуваються:

- зміни групової мети чи фіксація загальної мети;
- розв'язання конфліктів за допомогою нового формулювання цілей підгруп і особистих обов'язків її членів;
- зміни в плані дії, використання нових засобів для досягнення вже поставленої мети;
- створення підкомісії;
- реформи структур групи (централізація чи децентралізація виникає як засіб розв'язання труднощів у групі).

5. **Поява або зміна керівника.** Особливим випадком зміни чи встановлення ролі особистості з метою зменшення напруженості є зміна керівника: його призначають або змінюють.

Напруга може бути знята завдяки тому, що колишній керівник стає "цапом-відбувайлом" і призначається новий керівник. Цей тип вирішення пов'язаний із культурною моделлю, відповідно до якої, якщо група "діє погано", це провина керівника.

6. **Розпад групи.** Розкол членів і ліквідація групи є найрадикальнішим наслідком внутрішнього напруження. Це відбувається в тому випадку, коли сили розпаду в період напруженості були більш активні, ніж сили зімкнення. Однак розпад групи зменшує напруженість усередині неї принаймні в момент прийняття рішення.

Наслідки конфлікту можуть мати функціональний і дисфункціональний характер. Функціональним наслідком конфлікту може виступати таке розв'язання проблем, яке прийнятне для всіх сторін, і люди почувають свою причетність до цього. Це, у свою чергу, зводить до мінімуму чи зовсім усуває труднощі в здійсненні рішень - ворожість, несправедливість і вимушеність діяти проти волі. Інший функціональний наслідок полягає в тому, що сторони будуть більше налаштовані на співробітництво, а не на антагонізм у майбутніх ситуаціях, можливо конфліктогенних. Конфлікт іноді зменшує синдром покірності, коли підлеглі не висловлюють ідей, які, на їх думку, можуть не сподобатися керівнику. Це може зробити більш ефективним процес прийняття рішення, оскільки додаткові ідеї, аналіз ситуації під різним кутом зору сприяють уточненню причинно-наслідкових зв'язків і розробці додаткових альтернатив і критеріїв їх оцінки.

**Дисфункціональних наслідків конфлікту** сім. Якщо не знайдено ефективного способу управління конфліктом, то виявляються його дисфункціональні наслідки.

1. Незадоволеність, поганий душевний стан, зростання плинності кадрів і зниження продуктивності.

2. Менший ступінь співробітництва в майбутньому.

3. Сильна відданість своїй групі і непродуктивна конкуренція з іншими групами організації.

4. Уявлення про іншу сторону, як про "ворога", уявлення про свої цілі, як про позитивні, а про цілі іншої сторони - як про негативні.

5. Згортання взаємодії і спілкування між конфліктуєчими сторонами.

6. Посилення ворожості між конфліктуючими сторонами зі зменшенням міжособистісних контактів.

7. Зміщення акценту: надання більшого значення "перемозі" у конфлікті, ніж розв'язанню реальної проблеми.

Своєчасне розпізнання конфлікту багато в чому залежить від нашої пильності, тому що йому передують більш-менш очевидні сигнали.

До сигналів конфлікту можна зарахувати: кризу, напругу, непорозуміння, інциденти, дискомфорт.

**Криза** - досить очевидний сигнал. Коли людина розриває стосунки зі своїм колегою, зрозуміло, що ми маємо справу з нерозв'язаним конфліктом. На кризу вказують і запеклі суперечки, коли люди ображають один одного, втративши над собою контроль. Під час кризи звичайні норми поведінки втрачають силу. У своїй уяві, а іноді й насправді, людина стає здатною на крайнощі.

**Напруженість** - ще один очевидний сигнал конфлікту. Зайві емоції, напруженість спотворюють наше сприйняття іншої людини. Наші взаємини псується через тягар негативних установок і упереджених думок. Почуття до опонента погіршуються, взаємини стають джерелом постійного занепокоєння. Ситуація подібна до сухостою, що готовий до спалаху від першої іскри.

**Непорозуміння.** Як ми вже зазначали, емоції можуть спотворювати картину. Під час напруги пристрастей ми можемо робити помилкові висновки. Крім того, нам усім бракує вміння чітко формулювати свої думки.

**Інциденти.** Сигнал про те, що ви є учасником інциденту, який несе зерно конфлікту, звичайно незначний. Якийсь дріб'язок може викликати тимчасове хвилювання чи роздратування, однак через певний час це забувається. Але сам по собі незначний інцидент, будучи сприйнятим, може призвести до ескалації.

**Дискомфорт** - це інтуїтивне відчуття того, що щось не так, хоча висловити словами це важко. До своєї інтуїції варто ставитися з довір'ям. Треба подумати, чи розпочинати діяти, чи просто залишатися наготові.

Якщо ви навчитеся розпізнавати такі сигнали конфлікту, як інцидент та дискомфорт, і швидко реагуватиме на них, то зможете найчастіше запобігти виникненню напруженості, непорозуміння і криз.



*Рис. 22.4. П'ять способів регулювання конфліктів (за К.Томасом)*

Існують різні моделі аналізу стилю поведінки в конфліктних ситуаціях, що ґрунтуються на системі двох координат, розроблених Р.Блейком і Дж.Моутон, А.Філеєм, К.Томасом та ін. Для опису поведінки людей у конфліктних ситуаціях К.Томас пропонує двовимірну модель регулювання конфліктів, основні з них кооперація, пов'язана з увагою людини до інтересів інших людей, втягнених у конфлікт, і наполегливість, для якої характерний акцент на захисті

власних інтересів. Відповідно до цих двох основних вимірів К.Томас виділяє такі способи регулювання конфліктів (див. рис. 22.4):

1) змагання (конкуренція) як прагнення домогтися задоволення своїх потреб на шкоду іншому;

2) пристосування, що означає, на противагу суперництву, приношення в жертву власних інтересів заради іншого;

3) компроміс;

4) уникання, для якого характерні як відсутність прагнення до кооперації, так і відсутність тенденції до досягнення власних цілей;

5) співробітництво, коли учасники конфліктної ситуації приходять до альтернативи, яка задовольняє інтереси обох сторін.

У разі уникання конфлікту жодна із сторін не досягає успіху. За таких форм поведінки, як конкуренція, пристосування і компроміс, є переможці і переможені, які виграли і програли. Спрацьовує стратегія "виграти-програти". У разі досягнення компромісу програти можуть обидва учасники, оскільки йдуть на компромісні поступки. І тільки в ситуації співробітництва стратегія докорінно змінюється. Її можна виразити формулою "виграти-виграти". Тоді конфлікт розглядається як нерозкрита можливість, за реалізації якої виграти може кожний. Пошук і знаходження взаємоприйняттого рішення зміцнюють міжособистісні стосунки.

На будь-якому рівні, у будь-якій ланці управлінської діяльності, хоч би яких масштабів вона досягала: від маленької організації з кількох людей аж до багатомільйонних держав, - людям, які здійснюють процес управління, доводиться стикатися з конфліктами. Це ставить їх перед необхідністю оволодіти вміннями і навичками управлінського впливу на конфліктні процеси, які розгортаються.

Базисним для управління конфліктними ситуаціями є розуміння соціального конфлікту як такого типу соціальних взаємодій, що характеризується протиборством соціальних суб'єктів (індивідів, груп, спільнот, партій, країн і т. ін.), зумовленого суперечностями їх потреб, інтересів, цілей, а також соціальних статусів, ролей, функцій і орієнтованого на досягнення винагороди шляхом нав'язування своєї волі, підпорядкування, ослаблення, усунення, а в деяких випадках і знищення суперника, який прагне домогтися тієї ж самої винагороди.

Технологія управління конфліктами дуже різноманітна, вона містить кілька взаємозалежних соціально-психологічних дій, що становлять сукупності певних стандартів поведінки, які дають змогу уникати конфліктів і вміло розв'язувати останні, коли вони виникають.

Безумовно, першою соціально-психологічною дією, що створює передумову вирішення конфлікту, є вміння визначити, у чому полягають справжні причини конфліктного протистояння. Потрібно мати на увазі, що справжня причина конфлікту досить часто приховується однією чи обома конфліктуючими сторонами. Нерідко в міжособистісному конфлікті прагнення позбутися конкурента чи зайняти його місце через самолюбство або образу (у тому числі і давню) маскуються турботою про справу, принциповістю, бажанням виправляти несприятливу в якомусь відношенні ситуацію. У таких випадках спрацьовує психологічний механізм самозахисту: адже нікому не хочеться в очах оточуючих бути ініціатором сварки, тому вигадують і поширюють зовні "шляхетний" мотив - бажання сприяти успіху загальної справи, домогтися поліпшення ситуації.

У запобіганні можливим конфліктам важливу роль має вміння уважно вивчати своїх партнерів - товаришів по роботі. Дуже важливо також виявляти інтерес до кожного з них як до особистості, уміти порозумітися з ними щодо всіх, у тому числі спірних, питань, що дає змогу знижувати або й зовсім знімати напруженість у взаєминах. Один із надійних способів уникнення міжособистісних конфліктів - вміння менеджера дотримуватися принципу "**соціальної дистанції**" у взаєминах з іншими людьми. Причому немає і не може бути єдиної, раз і назавжди встановленої дистанції, якої необхідно дотримуватися під час взаємодії з різними людьми. В одних ситуаціях вона ледь помітна, в інших - зростає до "стаєрської" і навіть "марафонської". Але щоразу її має визначити сама людина, щоб вона була настільки короткою, наскільки це доцільно. У будь-якому разі не можна забувати, що соціальна дистанція виражає ступінь соціально-психологічної сумісності, близькості чи віддаленості людей; яка сприяє легкості або, навпаки, труднощам під час взаємодії, і, якщо її правильно вибрати і дотримуватися, здатна запобігати міжособистісним конфліктам, що можуть спалахнути, коли люди дуже близькі, або



коли вони дуже далекі один від одного. Тому в родині, у колі друзів, співробітників необхідно прагнути до того, щоб межа психологічного зближення ніколи не досягала, щоб залишалися можливість руху і простір для зближення.

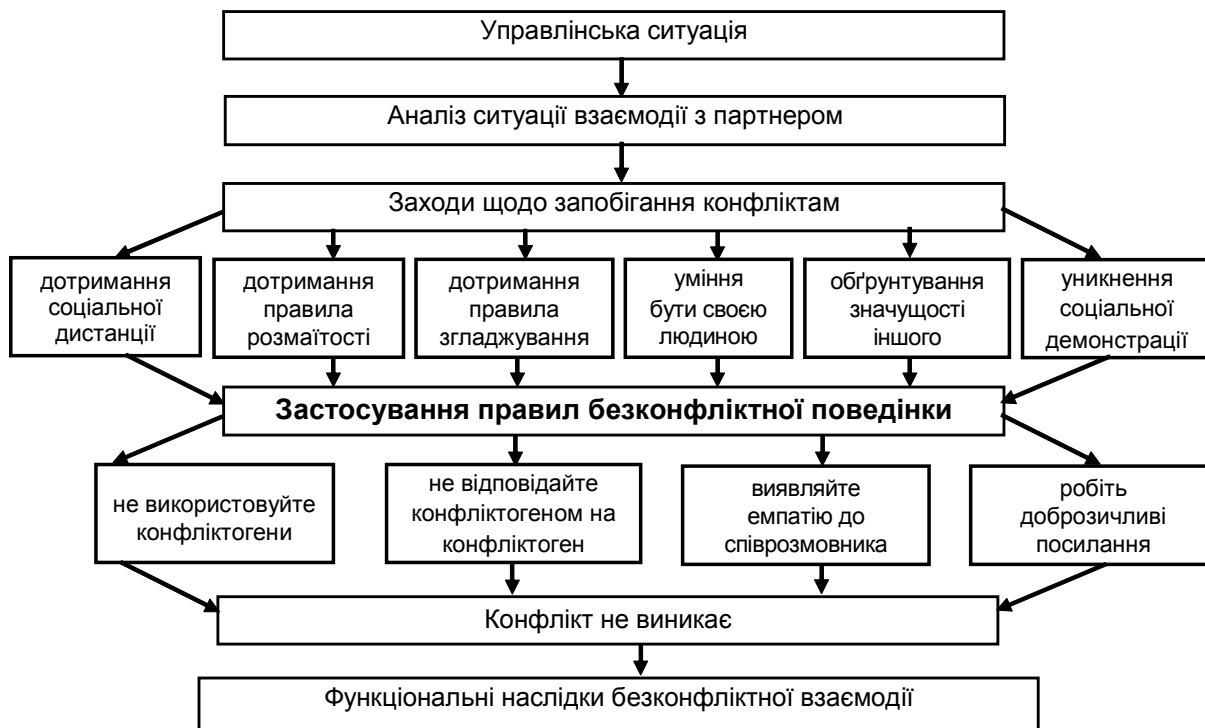
Другим важливим методом запобігання конфліктам є дотримання "**правила багатоманітності**". Чим більше взаємної зацікавленості партнерів по спілкуванню, чим різноманітніші їх інтереси і чим більше вони збігаються, тим ефективніше співробітництво і менше можливостей для виникнення конфліктного протистояння. Якщо ж інтереси, що пов'язують людей, дуже вузькі й обмежені (наприклад тільки фінансовий, сексуальний, політичний, спортивний і т. ін.), то база можливих конфліктів між цими людьми істотно розширюється. Тому одним із важливих способів запобігання міжособистісним конфліктам є правило, відповідно до якого у взаємодіях близьких людей, у тому числі чоловіка і дружини, треба будувати стосунки так, щоб на коханій людині не сховався "світ клином", треба завжди бути особистістю, яка зберігає певною мірою свою психологічну незалежність навіть від коханої людини.

Третім способом, за допомогою якого можна перетворити негативну енергію конфлікту в енергію співробітництва, є **правило "згладжування"**. Воно полягає в тому, що: "згладжувач" намагається не випустити назовні ознаки конфлікту і запеклості, апелюючи до потреби в солідарності. Тим самим можливо загасити прагнення до конфліктного протистояння в іншій людині.

У своїх порадах щодо того як привернути до себе людей, Д.Карнегі пропонує давати людям можливість відчувати їх значущість. Ми найчастіше прагнемо привернути до себе інших, демонструючи перед ними свої достоїнства - начитаність, доброту, чуйність і т. ін., тоді як більш короткий і ефективний шлях до безконфліктного співробітництва з іншою людиною - дати їй можливість проявити особисту значущість. Чим частіше й більш охоче ми робитимемо це в нашому повсякденному спілкуванні в різних життєвих ситуаціях, тим рідше виникатимуть конфліктні протистояння, тим менше стане міжособистісних конфліктів. Тому метод звертання до **значущості іншого** і її всілякої підтримки є дуже важливим компонентом у стратегії запобігання міжособистісним конфліктам, а також більш швидкого, безболісного й ефективного їх вирішення. У відверненні міжособистісних конфліктів важливу конструктивну роль виконує метод **соціальної демонстрації, якої уникають**. Згадаємо, як часто міжособистісні конфлікти виникають через те, що один із партнерів по спілкуванню з усіх сил прагне продемонструвати свої достоїнства, успіх, інтелект, силу і т. ін., викликаючи тим самим роздратування й агресивність оточуючих, підштовхуючи їх до конфліктної протидії. Навпаки, чим частіше й активніше ми уникаємо соціальної демонстрації, тобто довільного чи мимовільного підкреслення розбіжностей між нами і партнерами по спілкуванню, тим менше виникає приводів для міжособистісних конфліктів і більше шансів конструктивного співробітництва. На основі узагальнення різних способів запобігання конфліктам можна сформулювати кілька правил безконфліктного спілкування. Перше з них говорить: "**Не вживайте конфліктогенів**". Нагадаємо, що конфліктогенами називаються слова, дії чи бездіяльність, що здатні призвести до конфлікту. Якщо ми на конфліктоген прагнемо відповісти більш сильним конфліктогеном, то конфлікт неминучий. Тому друге правило безконфліктної взаємодії звучить так: "**Не відповідайте конфліктогеном на конфліктоген**".

Щоб згадати ці правила, треба поставити себе на місце контрагента, відчувати почуття, бажання, зрозуміти думки співрозмовника. Цей процес називається емпатією. Тому третє правило безконфліктного спілкування говорить: "**Виявляйте емпатію до співрозмовника**". Під час взаємодії людей один з одним існує явище, протилежне конфліктогену. Це - доброзичливі посилення на адресу співрозмовника. До них зараховують усе, що піднімає настрій людині: дружня посмішка, увага, інтерес до особистості, поважне ставлення, співчуття тощо.

Четверте правило безконфліктного спілкування: "**Робіть якнайбільше доброзичливих посилень**". Кожний із нас має потребу в позитивних емоціях, тому людина, яка обдаровує свого співрозмовника доброзичливими посиленнями, здатна запобігти міжособистісним конфліктам, навіть якщо для цього виникають передумови. Основні технологічні фази управлінського впливу на уникнення конфліктної взаємодії зображено на рис. 22.5.



*Рис. 22.5. Технологічні фази управлінського впливу для запобігання конфліктам*

Управлінський вплив на будь-яку ситуацію, у тому числі і на конфліктну, передбачає невід'ємним і початковим компонентом аналіз ситуації. У разі конфліктної взаємодії такий аналіз містить, насамперед, усвідомлення того, що інша людина, партнер по взаємодії, виявилася навмисно чи мимоволі на шляху досягнення ваших цілей, задоволення ваших інтересів і домагань. Усвідомивши, що саме така ситуація виникла в процесі вашої взаємодії з партнером, ви повинні проаналізувати, чому, через які інтереси і причини цей партнер блокує досягнення вашої мети. Перед вами в процесі аналізу ситуації неминуче виникає певний набір питань. Наприклад: Які обставини змусили вашого опонента здійснити реакцію, що блокує (чи провокує) вашу мету і дії? Чи є альтернативні засоби і шляхи досягнення цієї мети? Яку позицію може зайняти ваш опонент у тому випадку, якщо ви обираєте альтернативні шляхи руху до мети, що блокується? Чи знайдете ви ефективні варіанти протидії партнеру, якщо він і за цих альтернативних шляхів спробує блокувати ваші зусилля? Чи досить важлива намічена мета, щоб заради її досягнення піти на подальше загострення конфліктної ситуації з даним партнером? Чи можуть у досягненні мети виникнути загальні інтереси з опонентом? Чи досить вагомі інтереси з вашого боку і з боку партнера для того, щоб можна було піти на взаємні поступки і досягти компромісу?

Наведений перелік питань (його можна розширити стосовно кожної ситуації) і становить логічну мережу аналізу конфліктної ситуації як початкової ланки застосування соціальної технології у сфері конфліктних взаємин. Але сам процес аналізу не простий, він зумовлений багатьма обставинами, серед яких найбільш істотне значення мають: справжня цінність (значущість) об'єкта конфлікту, соціально-психологічні особливості конфліктуючого з вами індивіда (суб'єкта конфлікту), ступінь вашої готовності і наявність необхідних ресурсів (аргументи, рішучість, підтримка, фінанси і т. ін.) для активної протидії опоненту.

Для менеджера, якому необхідно вплинути на конфліктну протидію, важливо знати основні принципи соціальної технології управління конфліктом, які дають змогу краще організувати й контролювати свою поведінку у разі міжособистісного конфлікту.

По-перше, необхідно на всіх стадіях конфліктної взаємодії зберігати спокій і холоднокрівність. Звичайно, ви не в змозі цілком контролювати емоційні стани, що виникають в опонента. Але якщо ви самі залишаєтеся спокійними, то вже сам цей факт спонукатиме іншу сто-

рону до стримування емоцій і до серйозного обговорення спірного питання. Якщо ви у відповідь на різкі висловлювання опонента відреагуєте грубим випадом, приниженням його достоїнства, то тим самим розпалюватимете протиборства. Пам'ятайте: вам необхідно з'ясувати причини конфлікту і можливі шляхи його вирішення, тому уникайте емоційно-оцінних коментарів із приводу цих причин і ймовірних шляхів, запропонованих суперником.

По-друге, намагайтесь якнайшвидше і точніше визначити: у чому суть і основна причина конфлікту. Ви не зможете просуватися до розв'язання конфлікту доти, поки точно не з'ясуєте, з чим маєте справу. Звичайно, не виключені емоційно-особистісні сплески у вашого партнера, але вам слід утримуватися від таких і не займати захисно-агресивну позу. Треба виробити звичку реагувати на актуальну частину критичних висловлень і, якщо є змога, не реагувати на оцінку. Такий підхід дасть змогу не принести в жертву ваші пріоритети через конфліктну ситуацію.

По-третє, варто уникати зіткнень особистісного плану з контрагентом по конфліктній взаємодії. Бажано позбутися прагнення (що дуже часто виявляється в міжособистісних конфліктах) зосереджувати увагу на антипатичних особистісних якостях партнера. Замість цього виявляйте інтереси до потреб обох сторін - і ваших, і опонента. Звичайно, партнер, з яким ви маєте справу, може бути важким у спілкуванні, впертим, непоступливим. І якщо це так, то будь-які труднощі, обтяжені особистісною недобррозичливістю, тільки сильніше виявлятимуться через вашу недостатню терпимість.

По-четверте, необхідно ретельно вибирати слова і вирази, уникати таких, які мають негативний емоційно-оцінний зміст. Не забувайте, що оцінки вашого партнера у виразах "недостатньо компетентний", "погано інформований", "нерозсудливий", а тим більше "нікчема", "недопепа" і т. ін. принижують особистість людини і, як правило, провокують відповідні захисні реакції, що загострює конфлікт, веде партнерів, які сперечаються, убік від суті справи.

По-п'яте, уважно послушайте те, що пропонує партнер, намагайтесь зрозуміти зміст не тільки слів, але й почуттів, прагнень, які можуть стояти за словами опонента. Це дасть можливість з'ясувати позицію, точку зору та інтереси опонента. Одночасно давайте можливість супернику краще зрозуміти вашу позицію, інтереси і пріоритети, які допоможуть успішно розв'язати конфлікт.

По-шосте, протягом усього конфліктного процесу доцільно залишатися відкритим до розгляду взаємних претензій і пропозицій. Щоб знайти шлях врегулювання конфліктної ситуації, шукайте зону взаємних інтересів і можливих компромісів. Чим більше ви будете відстоювати тільки свою позицію, незважаючи на інтереси опонента, тим більший опір зустрінете. Поки ви не розглядатиме конфліктну ситуацію з урахуванням інтересів обох сторін настільки об'єктивно, наскільки це можливо, ви неминуче виявитесь утягненими в марне обговорення заперечень і перешкод опонента на шляху до досягнення ваших цілей. Якщо ж ви замість висування на перший план суперечливих позицій зосередите основну увагу на відшукуванні сфери загальних інтересів, яка дасть змогу виявити ресурси, щоб перебороти бар'єри, що розділяють обидві сторони, то зумієте зробити деякі поступки і водночас зберегти можливість одержати щось (а може, навіть і все) з того, чого ви хотіли досягти.

Зрозуміло, впевненість у собі в конфліктному протистоянні є багатоплановим соціально-психологічним феноменом, що детермінується як особистісними характеристиками даного суб'єкта, його життєвим досвідом, соціальним статусом, так і вмінням правильно визначити особистісну своєрідність конфронтуючого опонента. У визначенні ж останнього важливу роль відіграє знання основних типів особистості й уміння застосувати такі знання до аналізу конкретної конфліктної ситуації. У сучасній соціально-психологічній і управлінській літературі є чимало різних варіантів типологізації особистості, що допомагають знайти правильну позицію в конфліктному протистоянні.

Одним із найпоширеніших способів, який часто застосовують для вирішення міжіндивідуальних конфліктів, виступає стиль компромісу. Він характеризується прийняттям точки зору іншої сторони, але лише до деякої міри. Здатність до компромісу високо цінується в управлінських ситуаціях, оскільки дає можливість швидко розв'язати конфлікт до задоволення обох сторін.

У процесі досягнення компромісу важливу конструктивну роль здатний відіграти *метод співучасті*. Він полягає в цілеспрямованому прагненні уникнути можливих підозр у партнера про те, що його ігнорують, з ним не рахуються, не беруть до уваги його турботи, інтереси,

потреби. Кращий спосіб дійти згоди з урахуванням інтересів і можливостей опонента у міжособистісному конфлікті - втягнути його у вирішення загального завдання, зрозуміло, не поступаючись у принципових питаннях.

З методом співучасті тісно пов'язаний ще один ефективний спосіб вирішення міжособистісних конфліктів - застосування практичної емпатії. Емпатією називають розуміння однією людиною будь-яких почуттів - радості, збудження, суму, гніву і т. ін., - пережитих іншою людиною. Найчастіше міжособистісні конфлікти розпалюються саме через невміння чи небажання багатьох людей зрозуміти, узяти до уваги почуття і переживання тих, з ким вони перебувають у тісних особистісних контактах. А незбагненна у своїх почуттях людина замикається в собі, віддаляється, відходить або стає дратівливою, здатною ініціювати конфліктну ситуацію. Соціально-психологічне дослідження більше двох тисяч людей, які переживали серйозні труднощі в житті, у тому числі сімейні чи виробничі конфлікти, показали, що з усіх видів соціальної допомоги більше всього люди мають потребу в психологічній професійній підтримці в умовах емпатичного конфлікту. Як правило, люди, тісно пов'язані узами сім'ї, дружби, товариства, виробляють для спілкування нову, тільки їм зрозумілу мову, недоступну для непосвячених, яким вони висловлюють свої найпотаємніші почуття, думки, бажання. Ці й інші способи зближення людей у спільній діяльності, накопичені століттями й передані з покоління в покоління, і становлять соціально-психологічну основу задоволення споконвічної потреби людини в співучасті, у співробітництві. Вони якраз і допомагають здійснити "входження" у світ почуттів і переживань партнера, що найчастіше застосовується і найбільш необхідне саме в напружених конфліктних ситуаціях.

У цьому ж напрямі для вирішення міжособистісного конфлікту можна використовувати і **метод провокування на добро**. Найчастіше ми у своєму спілкуванні з оточуючими уникаємо контактів з людьми, яким завдали навмисно чи мимоволі неприємність, і прагнемо до тих, кому зробили добро. Але цей життєвий досвід далеко не всіма і не завжди використовується з метою врегулювання конфліктів. Тут над нами висить забобон, відповідно до якого людина, яка вступила в конфлікт з нами, не хоче добра нам і не прийме добра від нас. А це і є найглибша ілюзія. Адже доброта підкупує, зближує людей, допомагає їм налагодити співробітництво, взаєморозуміння, уникнути або погасити колізію. Скажімо, керівник виділяє премію, виносить подяку в наказі чи пропонує підвищити по службі того, хто його колись різко, може навіть не зовсім справедливо критикував, і той, у свою чергу, виявляє підвищену старанність у реалізації завдань, сформульованих керівником. Тому метод провокування на добро здатний не тільки допомогти розв'язати полюбовно той чи інший міжособистісний конфлікт, але й істотно знизити потенціал конфліктності у взаємодії один з одним.

Конструктивну роль у розв'язанні міжособистісних конфліктів може відіграти і застосування **методу взаємовигідних варіантів**.

Одним із прийомів врегулювання міжособистісного конфлікту є звертання конкуруючих сторін до нейтральної третьої особи, яка своїм авторитетом, знаннями, увагою здатна (зрозуміло, за згодою партнерів) знайти найбільш прийнятний і доступний для конфліктуючих суперників спосіб вирішення їх протистояння.

Технологічні фази управлінського впливу на розгортання конфлікту зображені на рис. 22.6.

Соціальна технологія управління конфліктами в групах і міжгруповими конфліктами містить основні технологічні прийоми управління міжособистісними конфліктами, але одночасно застосовує специфічні, тільки їй властиві процедури та операції.

Дієвим соціально-психологічним засобом в управлінні внутрішньогруповими конфліктами може служити розроблена великими американськими фахівцями в теорії менеджменту Р.Блейком і Дж.С.Мутоном "**управлінська решітка**". Її автори дійшли висновку, що будь-який результат у групі, так само, як і можливі шляхи до нього, у тому числі й конфліктні, розташовуються в "силовому полі" між виробництвом і людиною.

Перша силова лінія орієнтована на досягнення максимального прибутку, зниження витрат і сприяє нарощуванню обсягів виробництва в різних формах товарів і послуг. Якщо при цьому прагнути підвищити продуктивність за будь-яку ціну, без урахування інтересів співробітників, то це призведе до жалюгідних результатів. Друга "силова лінія" спрямована на людину й орієнтована на те, щоб умови, зміст, оплата праці найбільшою мірою відповідали її інтересам і

потребах. Між цими двома "силовими лініями" існує певне "поле", яке можна розграфити на дев'ять градацій за кожною "силовою лінією". У підсумку комбінування цих градацій отримуємо п'ять характерних типів управлінської поведінки, кожний з яких істотно і по-різному впливає на взаємодію людей в організації, у тому числі і на конфлікти, а також на ефективність діяльності організації (див. рис. 22.7).

Отже, перед нами п'ять типових моделей управлінської поведінки. У контексті розглянутої нами проблеми основний інтерес зосереджено на тому, яким чином кожна з них впливає на виникнення, розвиток і розв'язання конфліктів у групі.

Розглянемо дії керівника, тип роботи якого схематично зображений у правому нижньому куті рисунка під номером 9.1. Тут максимум управлінських зусиль орієнтовано на виробництво за мінімальної уваги до конкретних людей. Це "жорсткий" стиль управління, за якого виробничий результат - усе, а людина, інтереси, потреби - ніщо. Такий стиль може привести до високого ефекту в надзвичайних ситуаціях - війна, повінь, землетрус тощо, але в звичайних, нормальних умовах він спричиняє безліч конфліктних ситуацій, які виникають через незадоволені очікування багатьох людей, які працюють в організації. Конфлікти, що виникають, насильно придушуються керівником.

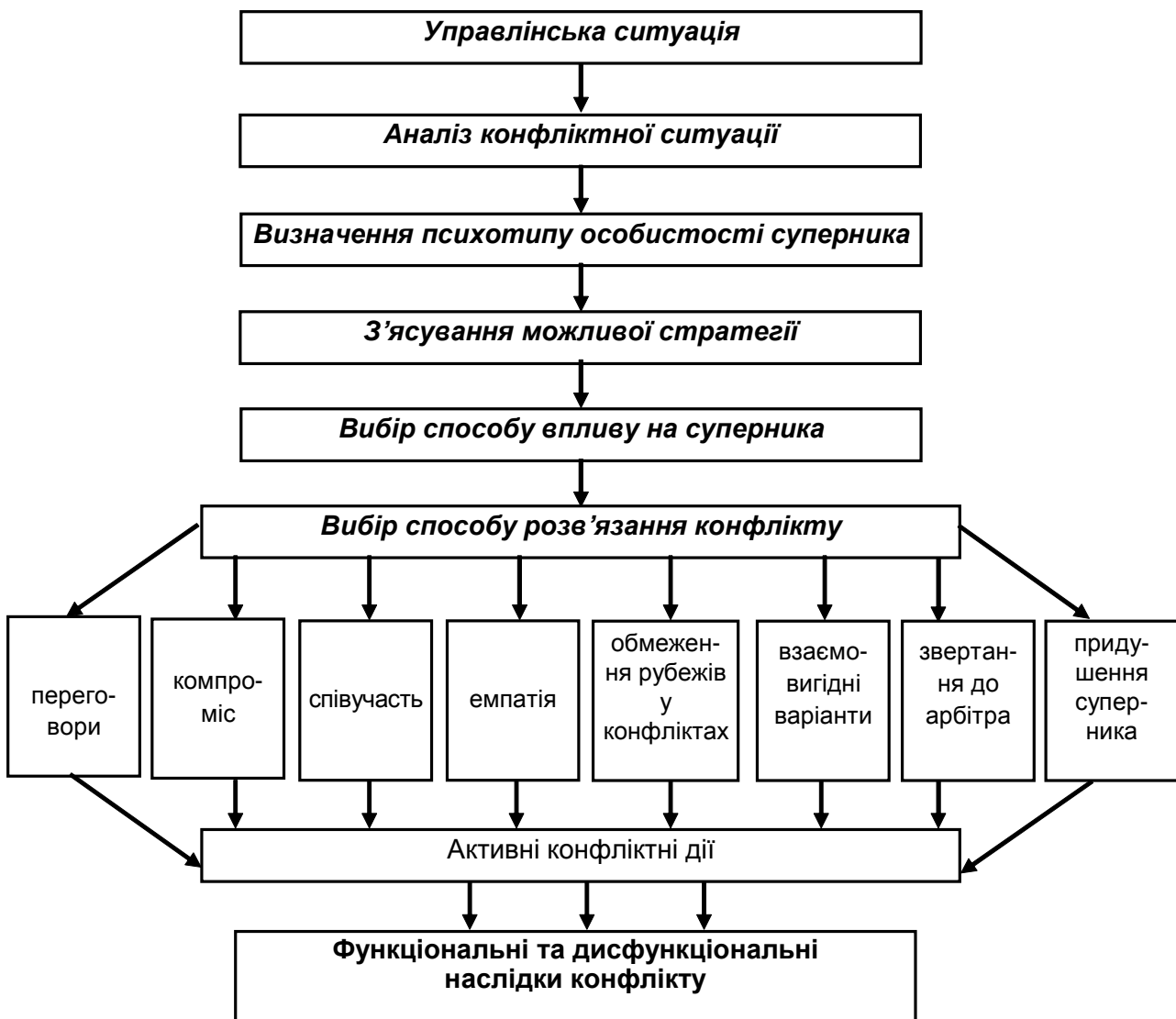


Рис. 22.6. Технологічні фази управлінського впливу

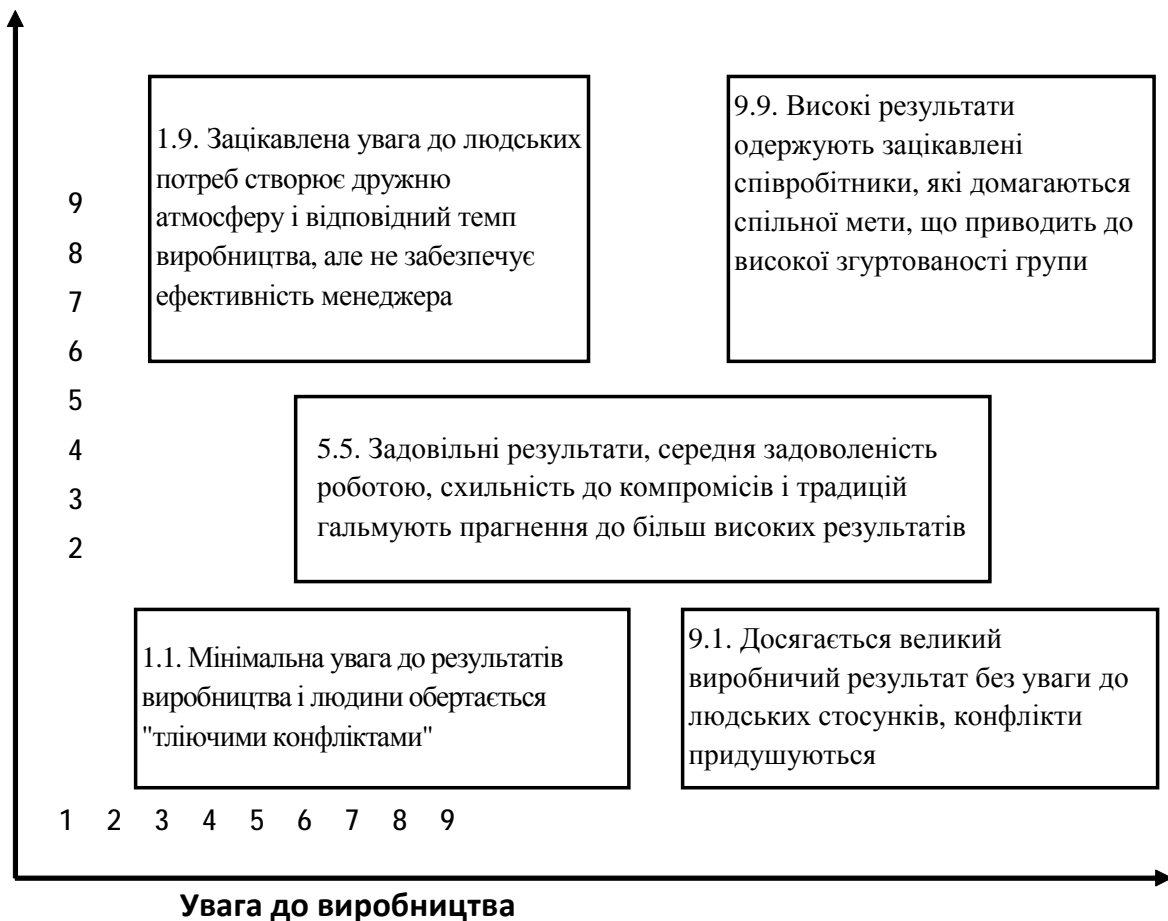


Рис. 22.7. Управлінська решітка

Що ж являє собою протилежна модель дій керівника, зображена у верхньому лівому куті рисунка під номером 1.9? В основі цього стилю управління - увага до людини, її запитів, інтересів, потреб. За такого стилю можна в будь-який момент просто зайти до начальства, поговорити, випити чашечку кави, домовитися про кілька зайвих днів до відпустки. Не виключено, що багатьом співробітникам дуже імпонує такий стиль управління, поки вони самі не відчують, що низька ефективність виконання виробничих завдань негативно впливає на імідж організації, відсутність через це цікавих замовлень, рівень оплати праці й на інші явища, що породжують усе більшу незадоволеність ситуацією, що склалася. Конфлікти, що виникають у такому випадку, намагаються придушити, пригальмувати, загнати всередину, а це призводить до виникнення нових і більш руйнівних конфліктів.

Звернемося до центру управлінської решітки. Керівник типу, позначеного номером 5.5, прагне до надійного середнього рівня, його задовольняє і середній результат у виробництві. Він не дуже прагне виявляти турботу про підлеглих, їх інтереси і сподівання. Його цілком влаштовує "золота середина", тому і результати управління у виробництві можна оцінити на 50% через половинну зацікавленість працівників у роботі і 50% задоволеності її змістом та результатами, у тому числі й рівнем заробітної плати. У такій ситуації цілком можливі конфлікти, передусім, між тими, хто хотів би підвищити ефективність виробництва, ризикнути, але одержати можливість більше заробити, і тими, кого цілком влаштовує невисокий темп роботи і такий самий невисокий, але гарантований заробіток. Якщо такі конфлікти виникають, то за розглянутого стилю управління вирішуються демократично, шляхом домовленостей, компромісів і т. ін.

У лівому нижньому куті "решітки" розміщена така модель управління, яку Р.Блейк і Дж.Мутон назвали "збідненим управлінням". Керівник такого типу прикладає мінімум зусиль для досягнення виробничих результатів, та й особливої турботи про своїх співробітників не виявляє. У подібних організаціях і керівники, і підлеглі найчастіше працюють так, щоб не бути звільненими, і не піклуються ні про кого, ні про що. Як не дивно, і в таких організаціях цілком можливі конфлікти, але вони виникають на ґрунті загальної безвідповідальності, прагнення пере-

класти будь-яке складне завдання на когось іншого. Найчастіше це свого роду "тліючі конфлікти", що перебувають у прихованому, замаскованому стані і тільки іноді спалахують досить гостро і, як правило, безрезультатно.

А тепер звернемо увагу на правий верхній кут решітки, позначений цифрами 9.9. Це модель управління, під час реалізації якої високі виробничі результати досягаються за максимального врахування інтересів і потреб працівників. Чи можливий такий варіант? Р.Блейк і Дж.Мутон переконані в тому, що не тільки можливий, а й необхідний. Ключ до такого ефективного варіанта - у врахуванні реальних людських інтересів і потреб, що передбачає не байдикування чи спільне чаювання або задушевні бесіди, а мотивовану, зацікавлену спільну працю, орієнтовану на досягнення високих результатів. Адже видатний фахівець у галузі вивчення мотивації Ф.Херцберг експериментально довів, що успіх, визнання, оптимальна організація праці і перспективи професійного зростання - основні та найбільш ефективні мотиви свідомої людської діяльності. Стиль управління, позначений номером 9.9, саме і передбачає в умінні так організувати спільну роботу в групі (організації), щоб співробітники не тільки отримували хороший заробіток, але й мали можливість самореалізації і підтвердження власної значущості. За подібної моделі управління конфлікти цілком можливі, більше того - необхідні, але вони, як правило, мають функціональний характер. Конфлікти в такій організації не "затираються", не маскуються, а підлягають обговоренню і скрупульозному аналізу для того щоб виявити їх основні причини і, наскільки можливо, усунути ці причини, розв'язавши цим конфлікт. А своєчасне розв'язання конфліктів спільними зусиллями керівників і підлеглих приводить до кращої адаптації організації до внутрішніх чи зовнішніх умов, що змінилися, а тому сприяє більш ефективній діяльності. Це і є краща стратегія в конфліктній ситуації.

Управляти конфліктами - це не тільки визначити можливі зони їх виникнення в групі (організації), а й знижувати конфліктний потенціал спільності, тобто уникати конфліктних ситуацій, впливати управлінськими засобами на процес спільної діяльності людей, щоб об'єктивно наявні суперечності не переростали в усвідомлену конфліктну протидію.

Які шляхи і засоби управлінського впливу здатні запобігти виникненню конфлікту чи, у гіршому випадку, різко звужити його діапазон і масштаби? Насамперед потрібно усвідомлювати те, що управління означає уміння висувати цілі і спонукати інших людей до їх досягнення. На стадії висування мети і особливо на стадії спонукання до її досягнення майже завжди виникають суперечки, здатні перерости в конфлікт. Щоб цього не відбулося, у системі управління повинно бути чітко визначено, хто за що відповідає (структура управління процесом спільної діяльності), що й у якій послідовності треба починати (хід процесу), які засоби для цього необхідні (забезпечення процесу). Найпершим завданням у забезпеченні всіх цих функцій управління є залучення співробітників до процесу прийняття рішень для того щоб в остаточному підсумку вони могли знайти шлях до своєї власної мети, що збігається з метою всієї групи. Якщо цілі організації "спускаються" згори, від керівника - то для багатьох співробітників це погані цілі, тому що вони "чийсь", а не "свої". Через це вони нікому не цікаві, оскільки кожний зацікавлений у "своїх". Хороший керівник повинен домагатися, щоб його співробітники вважали цілі організації не "чужими", а "своїми", тільки тоді встановлюється згода і взаєморозуміння в шляхах і засобах їх досягнення, попереджається можливість виникнення конфлікту на стадії прийняття рішення. Але щоб групові цілі збіглися з індивідуальними, необхідно мати чітке уявлення про мотиви, дії людей, які входять у групу. Тому чітке визначення мети діяльності організації, керівника має звужити можливу конфліктну зону, у цьому допоможе скрупульозне вивчення мотиваційної структури діяльності індивідів організації. Саме знання мотивів вчинків співробітників дає можливість керівнику викликати до життя "групові сили зчеплення", що є наймогутнішим груповим мотивом напруження всіх сил і здібностей заради досягнення загальної мети.

Керівник має чітко усвідомлювати, що один із гарантів формування і закріплення почуття належності до групи - така система внутрішньогрупових комунікативних зв'язків, коли останні охоплені всі без винятку члени групи. Тріщини у взаємодії згуртованої групи з'являються тоді, коли в її складі є ті, хто добре інформований, і ті, хто виявляється відстороненим від основних інформаційних потоків. Комунікативні мережі будуються від керівництва до пересічних членів групи й у протилежному напрямі, а також між членами групи, вони мають охоплювати не тільки інтелект, а й емоційну сферу. Якщо ж окремі члени організації або навіть

більшість її співробітників випадає з цих мереж, утворюються не тільки тріщини, але й дірки, у які виплескується невдоволення, здатне призвести до специфічного виду внутрішньогрупового конфлікту - так званого комунікативного. Комунікативний конфлікт є, - стверджують В.Зігерт і Ч.Ланг, - коли ніхто не зважається на встановлення "зворотних зв'язків" із керівником, тобто ніхто не звертає уваги на його промахи. Аналогічна ситуація виникає і тоді, коли співробітнику не сигналізують про те, що його визнають і поважають. Тільки комунікативні мережі, що охоплюють усіх співробітників організації, включаючи прямі й зворотні інформаційні потоки як вертикальної (керівник - підлеглий), так і горизонтальної спрямованості (співробітник - співробітник), здатні запобігти виникненню конфліктів, а якщо вони і виникають, то додати їм конструктивну спрямованість. Зрозуміло, відповідальність за налагодження таких зв'язків та ініціатива за їх здійснення насамперед покладаються на керівника.

Важливим компонентом управлінської діяльності в будь-якій організації є контроль, правильне проведення якого знижує конфліктогенність, а неправильне - збільшує її. Контроль за правильною його організації не диктується осліпленням владою, недовірою і підозрілістю. Він визначається, головним чином, передбачливістю і турботою, виходить із того, що помилки і недоліки властиві людям, у разі розумного, турботливого підходу їх можна уникнути або послабити, а тому більшість людей здатні домогтися хороших результатів. Щоб стати фактором уникнення конфліктів і їх ослаблення (якщо вони виникнуть), контроль має не тільки розкривати недоліки, але, найголовніше, відзначати добре зроблену роботу, що, на жаль, дуже часто залишається непоміченим і не оцінюється. Якщо ж контроль супроводжується справедливим і доброзичливим підбиттям підсумків зробленого і до того ж довірчою бесідою між начальником і підлеглим, у ході якої останній усвідомлює, чи правильно він виконав завдання, чи потрібні які-небудь зміни, довідається, яким напрямом у роботі віддається пріоритет, тоді усуваються невизначеність, підозрілість, недовіра, а саме вони породжують конфлікти.

Є ще один ефективний спосіб запобігання конфліктам у групі - перетворення її в єдину працездатну і згуртовану команду. У процесі створення команди хороші результати в спільній діяльності очікуються від взаємодії співробітників із різними здібностями, підготовкою, кваліфікацією та інформованістю. Але щоб команда завжди була згуртованою, щоб не виникало розбіжностей, конфліктів у разі помилок і невдач, у ній повинен бути чіткий розподіл обов'язків і відповідальності. Якщо такого розподілу нема, але існує "дифузія відповідальності", то групове "Ми" перетворюється в "ніхто", і тоді шукають винного, "цапа-відбувайла", на якого можна звалити всю провину (і відповідальність) за те, що сталося, тоді і виникає внутрішньогруповий конфлікт.

Американські фахівці в галузі управління М.Х.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоурі пропонують чотири структурних методи вирішення внутрішньогрупового конфлікту. Вони вважають, що одним із кращих методів управління конфліктною ситуацією, зокрема уникнення дисфункціонального конфлікту, є роз'яснення вимог до роботи, тобто того, яких результатів очікують від кожного співробітника і підрозділу. Зазвичай згадуються такі параметри: рівень результатів, якого треба досягнути; хто представляє і хто одержує різну інформацію, система повноважень і відповідальності, а також чітко визначена процедура і правила дій. Причому керівник усвідомлює всі ці питання не для себе, а для того, щоб підлеглі добре зрозуміли, чого чекають від них у кожній ситуації.

Другим структурним методом управління конфліктною ситуацією є застосування координаційного й інтеграційного механізмів. Один із найбільш поширених серед них - ланцюг команд. Пов'язане з цим встановлення ієрархії повноважень упорядковує взаємодії людей, прийняття рішення й інформаційні потоки всередині організації. Якщо два чи більше підлеглих мають розбіжності з якогось питання, конфлікту можна уникнути, звернувшись до їх загального начальника і запропонувавши йому прийняти рішення. Принцип єдиноначальності полегшує використання ієрархії для управління конфліктною ситуацією. Настільки ж важливий механізм інтеграції. Наприклад, компанія, де назрів конфлікт між взаємозалежними підрозділами, виробничим відділом і відділом збуту, зуміла розв'язати проблему, створивши проміжну службу, що координує обсяги замовлень і продажів.



Важливим структурним методом управління конфліктами виступає встановлення загальних організаційних комплексних цілей, які мають зрозуміти і приймати члени даної групи (організації) як свої власні.

Американські фахівці з менеджменту називають ще один структурний метод управління конфліктами - ефективне використання структури винагород. Людей, які роблять внесок у досягнення загальних організаційних комплексних цілей, допомагають іншим співробітникам і групам та намагаються підійти до розв'язання проблеми комплексно, тим самим уникаючи дисфункційних, конфліктогенних наслідків, треба винагороджувати подякою, премією чи підвищенням по службі.

Крім названих методів управління, які хороші, головним чином, у запобіганні конфліктним ситуаціям, є й інші, які доцільно застосовувати вже в процесі конфлікту, що розгорівся. Важливий метод, що ним має оволодіти кожен керівник, який прагне до ефективної роботи своєї організації, - висока культура спорів і дискусій. Адже практично жоден соціальний конфлікт не проходить без суперечки, зіткнення думок, суджень, оцінок, домагань протидіючих сторін. Природно, всі люди не можуть мати однакові погляди, інтереси, потреби. Аби не дати організації загрузнути в безодні деструктивних конфліктів, необхідно прагнути до того щоб поважати її погляди і позиції протилежної сторони. Тоді досягається кілька взаємозалежних цілей. По-перше, своїм поважним ставленням до конкурента ви завойовуєте симпатії не тільки тих, хто спостерігає за конфліктом з боку, а й самого опонента; по-друге, позбавляєте суперника можливості сказати, що його неправильно зрозуміли і витлумачили; по-третє, уважно вслухаючись і вдумуючись у те, що стверджує опонент, ви можете уточнити свої позиції і виграти час, щоб їх підсилити в конфліктному зіткненні.

Культура суперечки особливо важлива в тих випадках, коли в організації виникає функціональний, конструктивний конфлікт, що допомагає (за правильного управління ним) виявити різноманітність точок зору, більше альтернатив, можливих способів розв'язання майбутніх завдань. У такому разі управління конфліктом буде орієнтовано не на зачіпання самолюбства опонента, а на виявлення нових, більш широких можливостей ефективного досягнення загальноорганізаційних цілей.

Отже, коли стикаються, а часом і вступають у конфліктне протистояння різні точки зору, підходи до проблеми, аргументи, концепції і т. ін., будь-якому учаснику суперечки, передусім керівнику, необхідно: а) визнавати опонента як рівноправну особистість; б) слухати опонента, не перебиваючи його; в) демонструвати розуміння ролі іншого; г) з'ясувати, як інший сприймає й оцінює конфлікт, як він себе при цьому почуває; д) чітко формулювати предмет обговорення; е) прагнути до встановлення спільних точок зору чи хоча б точок їх перетину; є) з'ясувати, що роз'єднує конфліктуючі сторони; ж) шукати спільне рішення. У разі дотримання цих правил конфлікт протікає в конструктивному руслі і допомагає знайти більш ефективні засоби вирішення завдань, які стоять перед групою (організацією).

Найважливіше значення в управлінні конфліктними ситуаціями має вибір лідером правильної стратегії управлінського впливу на ситуацію. Такий вибір диктується різноманітністю конфліктних ситуацій і способів їх вирішення, проте існує кілька нескладних правил, якими треба керуватися. По-перше, ефективні шляхи вирішення конфлікту кореняться не в ліквідації його самого, а в усуненні тих причин і тієї основи, що його породжують. По-друге, необхідно прагнути знайти справжні причини конфлікту, хоч би як глибоко вони були завуальовані конфліктуючими сторонами, тому що будь-яка спроба розв'язати конфлікт найпростішим, здавалося б, способом, підмінюючи причину приводом і зміщуючи його в іншу площину (що на практиці зустрічається досить часто), тільки загострює ситуацію, і конфлікт виникне з іншого приводу, але в більш руйнівних масштабах. По-третє, не захоплюватися, якщо вдалося знайти одну причину конфлікту, а продовжувати аналізувати ситуацію далі, пам'ятаючи про те, що монокаузальні конфлікти (тобто такі, що мають у своїй основі тільки одну причину) - рідкісний виняток. Варто привчити себе аналізувати конфліктні ситуації, не обмежуючись констатацією того, що лежить на поверхні, не пропускати супутні явища і мотиви, шукати і знаходити глибинні причини. По-четверте, лідер (керівник) може істотно підвищити шанси успішного та ефективного вирішення конфлікту, якщо під час обговорення конфліктної ситуації він своєю поведінкою дасть зрозуміти, що вважає конструктивні конфлікти нормальним явищем у житті групи

(організації) і, беручи участь у їх розв'язанні разом з іншими, ґрунтується не на авторитеті влади, а на владі авторитету - на силі глибокого аналізу ситуації і переконливості аргументації. Поп'яте, для уникнення конфліктної ситуації чи її подолання (вирішення), лідер (керівник) має виробляти в собі уміння і навички раціональної організації соціального простору, де б індивіди не перешкождали реалізації можливостей один одного, тобто треба домогтися такої взаємодії членів групи (співробітників), за якої не допускається порушення чи придушення волі кожного з них, отже, не має обмеження для реалізації інтересів і цілей.

Щоб управління конфліктами в групі чи організації було результативним, необхідно виходити з того, що колектив, як правило, не є монолітом, у ньому завжди існують різні точки зору, різноманітні претензії і домагання, що викликають суперечки, зіткнення думок, конфліктні колізії. Тому варто прагнути до об'єктивних основ виділення протилежних сторін у можливому конфлікті. Для надання такій діяльності цілеспрямованого й організованого характеру, керівник має засвоїти хоча б мінімальні знання у сфері соціології і психології управління, у тому числі й соціальній технології управління конфліктними ситуаціями. А щоб ці знання мали більш конкретний і практично значущий характер, вони повинні доповнюватись відомостями про те, якими факторами детермінуються конфлікти в організаціях, передусім так звані "вертикальні" конфлікти між керівниками і підлеглими. Такі конфлікти, як встановлено спеціальними дослідженнями, детерміновані предметно-діяльним змістом міжособистісних стосунків, порушенням правових норм у відносинах субординації, незадоволеністю наявним соціальним статусом того чи іншого співробітника в рольовій структурі групи чи організації. Знання цих та інших варіантів "вертикальних" конфліктів, а також особистісних особливостей підлеглих, взаємодій співробітників між собою дає можливість виявити найбільш конфліктогенні зони в соціальному просторі (тобто в структурі міжособистісних взаємодій) даної організації і тим самим визначити найбільш вдалі засоби управлінського впливу на конфліктну ситуацію.

Науковці типологізують конфлікти в системі державної служби за факторами і причинами їх виникнення. Першу групу становлять конфлікти соціального розвитку. Вони зумовлені функціонуванням, самою природою існування державної служби й містять: конфлікти "ієрархії"; конфлікти "домінування", конфлікти "відповідності" формальної й неформальної структури відносин органу державної влади; конфлікти "управління" у результаті "помилки" управлінської діяльності, невідповідності стереотипів, стилю управління, методів керівництва реальним внутрішнім або зовнішнім умовам, що впливають на стан організації; конфлікти "адаптаційні" між ustalеними нормами державної служби й соціальними умовами, що змінюються; конфлікти "позиційні", які виникають за причиною цілей державних службовців; конфлікти "системні", що виникають у ситуаціях, коли починають діяти механізми самозбереження системи або "запрограмовані" конфліктні протистояння самою системою існуючої організації.

Друга група - конфлікти соціально-психологічні, зумовлені соціальними факторами й установками державних службовців: конфлікти "інерційності", що припускають боротьбу консервативних настанов і об'єктивних потреб нововведень; конфлікти "мотиваційні", які виникають через невідповідність (розбіжності) інтересів організації і її суб'єктів; "конфлікти ролей" державних службовців у результаті зіткнення протилежних норм і організаційних настанов поведінки; "конфлікти соціальних груп", що ідентифікуються за періодом служби, за ознакою земляцтва, на основі професійної, релігійної належності, політичних поглядів тощо; "емоційні" конфлікти являють собою наслідки психологічного зриву соціальних агентів і виступають як реакція на високий рівень соціальної напруженості; конфлікти "соціальних очікувань" або "несправджених очікувань", які виникають у результаті невідповідності планованого й отриманого результату державними службовцями.

Третю групу становлять конфлікти специфіки діяльності державних службовців: "конфлікти діяльності" - виникають через специфіку діяльності як апарату контролю, що припускає силовий вплив і примус; "конфлікти функцій" різних гілок влади, органів виконавчої влади на місцевому рівні і місцевого самоврядування. Пропонована класифікація не вичерпує всього переліку конфліктних проявів у державній службі. Завдання розглянутої класифікації систематизувати наявне різноманіття конфліктних ситуацій, у яких опиняються суб'єкти управління у державній службі.

Науковцями розглядаються зони конфліктного напруження, які формують конфліктний простір у системі державної служби.

Таблиця 22.4

**Зони конфліктного напруження, що формують конфліктний простір у системі державної служби**

Джерела конфліктів	Зони конфліктного напруження		
	Інституційна	Організаційна	Позиційна
Потреби	Варіанти нормативного забезпечення потреб	Варіанти організаційної взаємодії	Співвідношення потреб і наявних позиційних ресурсів
Інтереси	Вплив груп інтересів на прийняття правових норм	Суперечність між правами та обов'язками, юридичними і фактичними діями	Рольові конфлікти: "державний службовець - громадянин", "керівник - підлеглий" тощо
Цінності	Ставлення до чинного законодавства	Суперечності між носіями "традицій" і "інновацій" тощо	Амбівалентність поняття "послуг", суспільний статус і престиж державних службовців тощо

Таким чином, проблема управління конфліктними ситуаціями є досить складною, оскільки від її науково обгрунтованого рішення залежить ефективне функціонування організації. Урегулювання й розв'язання конфліктних ситуацій у державній службі являє собою систему способів, механізмів і технологій вирішення таких ситуацій, реалізовану керівництвом. Для розробки цієї системи необхідно створити процедури для визначення складу порушення, пов'язаного з конфліктом інтересів, і визначити заходи впливу за невиконання запропонованих вказівок, включаючи дисциплінарні санкції.

Важливого значення для управління конфліктами у сфері державної служби набувають науково обгрунтована кадрова політика, добір і розміщення кадрів в органі державної влади, удосконалювання законодавчої бази, оптимальне розмежування владних повноважень органів державної влади й розподіл службових обов'язків, стан дисципліни й відповідальності, сприятливий соціально-психологічний клімат, висока мотивація праці й підвищення престижу державної служби. Відповідна професійна підготовка державного службовця, культура, дії й манери поведінки мають визначальне значення в процесі розв'язання соціального конфлікту.

**22.5. Самоменеджмент, самопрезентація, авторитет та імідж керівника на державній службі**

Оскільки управлінська діяльність постає нині як цілеспрямований вплив суб'єкта управління (СУ) на об'єкт управління (ОУ) з метою переведення його у якісно новий стан і процес організації та здійснення цілеспрямованої взаємодії СУ та ОУ заради досягнення соціально значимих результатів, особливої актуальності набуває професіоналізм управлінської діяльності. Під ним розуміється сукупність загальних, спеціальних управлінських та психологічних знань, умінь і навичок, необхідних для ефективного здійснення керівництва підлеглими співробітниками.

Професіоналізм керівництва і, відповідно, керівника актуалізує проблему самоменеджменту керівника як передумов для:

- розуміння складності й вагомості управлінської праці;
  - визнання пріоритетної ролі СУ як організатора командної роботи колективу однодумців;
  - усвідомлення ролі СУ для успішної діяльності як організації, так і кожного члена колективу.
- При цьому необхідно брати до уваги особливості діяльності керівника, а саме:
- виконання відповідно до посадових обов'язків різноманітної за змістом професійної діяльності (хоча можливості однієї людини обмежені);
  - підвищена відповідальність за стан ресурсів (людських, матеріальних, технічних) та результати їх використання;
  - робота керівника - це завжди творчий процес, підсумком якого є якісні управлінські рішення.

Здійснення комунікативних функцій та підтримування конструктивної взаємодії з підлеглими передбачає високу загальну нервово-психологічну напруженість управлінської діяльності, потребує поєднання стилів керівництва.

Ефективне й результативне здійснення керівної діяльності об'єктивує необхідність розуміння сучасним керівником:

- власних ресурсів;
- власних зусиль;
- власної відповідальності;
- власного лідерського статусу;
- готовності вигравати і програвати;
- готовності розумно ризикувати.

Разом з цим СУ зобов'язаний позбавлятися таких основних ілюзій щодо управлінської діяльності:

- керівники все можуть. Однак СУ повинен усвідомлювати реальну ціну слова й діла;

- усі іспити складено. Керівник має проявляти постійну готовність та здатність до самовдосконалення, самоосвіти, саморозвитку;

- влада - можливість відчутного впливу на вчинки й поведінку інших людей. СУ зобов'язаний пам'ятати, що влада та вплив чітко структуровані формальними обмежувачами: розпорядком, функціональними обов'язками, вимогами до посади тощо;

- керівна посада - це нагорода. Керівник зобов'язаний усвідомлювати феномен нагороди, яка, сприймаючись як фініш, розслабляє його.

Заслужують на увагу у зв'язку з цим сім "гріхів" керівника, виділені К.Хаберкорном:

- перенесення рішення на наступний день;
- виконання роботи наполовину;
- прагнення зробити все відразу, не доводячи справ до логічного кінця;
- бажання зробити все самотужки;
- переконання, що керівник знає все краще за інших;
- невміння розмежовувати службові функції та відповідальність;
- спроби перекласти відповідальність та провину на підлеглих.

Самоменеджмент потрібен керівнику для успішного виконання ним соціальних ролей в очолюваному ним колективі. Основними серед них традиційно виділяють ролі:

- генератора ідей, розробника стратегії управління;
- аналітика;
- особи, відповідальної за прийняття управлінських рішень;
- організатора;
- комунікатора;
- виразника та захисника інтересів підлеглих;
- інноватора;
- критика;
- експерта-арбітра;
- психотерапевта;
- педагога-вихователя;
- лідера;
- організатора колективу як соціальної мікросистеми;
- перетворювача умов життєдіяльності співробітників;
- представника свого підрозділу та колективу.

Складовою самоменеджменту є вміння управління часом, що дає змогу з'ясувати потенційні можливості СУ, виявляти фактори непродуктивних втрат часу, намічати шляхи поліпшення використання керівником свого робочого часу, складати план саморозвитку у сфері раціонального використання робочого часу (свого і підлеглих).

Технологічний підхід до управління часом передбачає низку обов'язкових кроків, зокрема:

Крок 1. Визначення цілей і завдань управління часом.

Крок 2. Аналіз щоденного використання часу.

Крок 3. Класифікація факторів, що спричинюють непродуктивні витрати часу.

Крок 4. Розробка шляхів та методів економії часу.

Крок 5. Створення системи контролю за використанням часу та мінімізації непродуктивних його втрат.

Крок 6. Проектування власної робочої поведінки на основі принципів економії та раціональності.

Крок 7. Регулярне підбиття підсумків та оцінювання ефективності використовуваної технології управління часом у процесі професійної діяльності.

Завданням для СУ є примусити час працювати на себе, а не проти себе, оскільки планування часу дає йому змогу:

- зменшити втрати часу;
- підвищити продуктивність та ефективність праці;
- "розтягнути" період продуктивного часу;
- послабити робочі навантаження, позбавитися перенавантажень;
- знизити рівень стресу у професійній діяльності;
- забезпечити бачення перспективи (довготермінові завдання й цілі);
- підвищити впевненість у собі;
- отримувати більше задоволення від роботи.

Причому керівник зобов'язаний усвідомлювати перепони при плануванні часу, якими є:

- незнання ним значимості та технологій управління часом;
- лінощі, неорганізованість (10% керівників потребують на 10% більше часу; 40% - 25%; кожному другому керівникові - 50% і більше додаткового часу);
- застарілі навички та установки;
- звичка до перепрацьовування;
- нерішучість, схильність до сповільнення діяльності.

"Міфи" щодо часу:

- якби було більше часу, я, звісно, встигнув би вчасно завершити роботу;
- люди, які мають вигляд зайнятих, багато працюють;
- працюючи швидше, можна зробити багато справ;
- для особистих справ немає часу;
- п'ять хвилин - це невелика втрата (= 40 хв/день, 3,5 год/тиждень).

Зазначимо два шляхи економії часу, які зобов'язаний використовувати сучасний керівник:

I. Зменшити обсяг роботи:

- делегувати повноваження підлеглим;
- встановлювати пріоритети та відсікати непотрібні завдання;
- позбавитись непотрібних нарад;
- вміти відмовляти;
- скоротити кількість відволікань та ситуацій втрати часу.

II. Працювати ефективніше:

- скорочувати втрати часу внаслідок власної неорганізованості;
- складати робочі плани на день, тиждень, місяць, рік;
- проводити підготовлені наради (чіткий сценарій і порядок дня);
- розробити систему роботи з документами;
- аналізувати власну роботу;
- виявляти повторювані завдання, виробляти алгоритм їх вирішення;
- розробляти шляхи та методи підвищення ефективності використання робочого часу.

Навички самоменеджменту допомагають СУ уміло делегувати повноваження, тобто передавати ОУ завдання із сфери його відповідальності. При цьому керівник зобов'язаний пам'ятати, що він випускає завдання з рук, але не з поля зору.

Нагадаємо переваги делегування повноважень для:

- *Органу влади, колективу, співробітників:*
- підвищення якості надаваних послуг;
- підвищення організаційної та управлінської культур;

- підвищення задоволеності співробітників своєю роботою;
- зниження плинності кадрів;
- професійний розвиток, підвищення ініціативи, самостійності ОУ;
- виявлення нових неординарних ідей, підходів, думок, рішень;
- повніше розкриття потенціалу ОУ.

- *Керівника:*

- підвищення ефективності в роботі;
- економія часу та сил, виконання власне завдань керівництва замість рутинної роботи;
- підвищення рівня компетентності співробітників;
- ефективніше використання здібностей, професійної підготовки, досвіду, навичок кож-

ного підлеглого;

- підвищення самостійності ОУ;
- посилення відповідальності співробітників;
- зростання зацікавленості ОУ результатами своєї роботи;
- залучення ОУ до розв'язання проблем сфери його компетенції.

- *Співробітника-виконавця:*

- досягнення вищого рівня компетентності;
- посилення впевненості в собі, у своїх силах;
- отримання повнішого уявлення про свою роботу;
- розширення контролю над своєю діяльністю;
- підвищення рівня задоволеності власною діяльністю;
- максимізація самореалізації.

Зонами делегування є три типи завдань, які керівнику:

*а) потрібно вирішувати самому, а саме:*

- стратегічне планування;
- створення комфортного морального клімату в колективі;
- розв'язання конфліктів;
- оцінювання ефективності та результативності роботи;
- контроль за створенням найкращих умов праці;
- дисциплінарні заходи;
- міжособистісна суб'єкт-об'єктна взаємодія;
- наставництво;
- вирішення фінансових питань;
- прийняття і затвердження рішень, наказів, розпоряджень;
- завдання з конфіденційною інформацією;

*б) можна делегувати:*

- завдання, які СУ дуже добре і швидко виконує сам;
- делегування нових повноважень;

*в) необхідно (потрібно) делегувати:*

- завдання звичного кола обов'язків співробітників;
- завдання, для вирішення яких втручання СУ не вимагається;
- завдання, які співробітники можуть виконувати швидше і краще;
- завдання технічного характеру;
- рутинні повторювані операції, спеціалізована діяльність;
- контакти з представниками інших підрозділів та організацій на рівні виконавців, прове-

дення попередніх переговорів тощо.

За ступенем самостійності та відповідальності підлеглого доцільною виступає така класифікація делегованих завдань:

- завдання, виконувані ОУ без консультацій і без звіту керівнику;

- завдання, виконувані без консультацій з керівником, але із звітом йому після виконання завдання;

- завдання, які потребують обов'язкової консультації з керівником перед їх виконанням та прийняттям рішення.

Можливі такі помилки при делегуванні повноважень:

- не перевіряється рівень зрозумілості підлеглим завдання, його мети, змісту;
- СУ не допомагає підлеглому у плануванні дорученої роботи;
- не роз'яснюються (чи погано роз'яснюються) вимоги до виконання завдання;
- не встановлено конкретних термінів виконання.

Іноді має місце спротив співробітників делегуванню. Його проявами є:

- усвідомлення ОУ, що керівник готовий сам вирішити завдання, які вони не хочуть вирішувати;

- страх несправедливої чи необгрунтованої критики;
- нерозуміння підлеглими суті делегованих завдань;
- надмірне завантаження підлеглих рутинною роботою;
- відсутність об'єктивного оцінювання зусиль та результатів підлеглих, що призводить до виконання ними завдань на рівні уникнення проблем чи покарань;
- делеговане завдання є занадто простим, непотрібним;
- недостатність досвіду та здібностей СУ може гальмувати готовність ОУ до співробітництва та взяття на себе додаткової відповідальності.

Уміння управляти собою потрібне СУ для розширення його комунікативної компетентності, під якою розуміється: 1) міжособистісний досвід спілкування, який розвивається й усвідомлюється, формується, актуалізується в умовах безпосередньої людської взаємодії; 2) певний рівень сформованості, професійного досвіду взаємодії, потрібний керівнику, щоб у межах своїх здібностей і соціального статусу успішно функціонувати в професійному середовищі та суспільстві. До того ж набуває надзвичайної значимості комунікативна культура СУ, тобто уміння зрозуміло й переконливо викладати думки, слухати, відповідати на запитання, спілкуватися, виступати тощо.

І комунікативна компетентність, і комунікативна культура проявляються в управлінському спілкуванні, викликаному необхідністю справляння СУ управляючого впливу на ОУ із зворотним зв'язком з метою організації спільної діяльності, формування й розвитку міжособистісних відносин, пізнання один одного.

Важливо брати до уваги етико-психологічні принципи управлінського спілкування:

- принцип повноважень та відповідальності;
- принцип раціонального використання керівником свого робочого часу;
- принцип заохочення і покарання як засобу впливу на підлеглих;
- принцип створення умов для прояву особистого потенціалу співробітників, їхніх здібностей, досвіду, професійних знань.

Формами управлінського спілкування є:

- субординаційна (основа - адміністративно-правові норми) - спілкування між керівниками й підлеглими та між керівниками різних рівнів;
- службово-товариська (основа - адміністративно-моральні норми) - спілкування між колегами по роботі;
- дружня (основа - морально-психологічні норми взаємодії) - спілкування між керівниками, підлеглими, керівниками й підлеглими.

Механізми управлінського спілкування:

- ідентифікація - здатність СУ поставити себе на місце співрозмовника;
- емпатія - емоційне співпереживання партнеру по спілкуванню;
- атракція - формування стійкого позитивного емоційного ставлення керівника до співрозмовника;
- рефлексія - здатність СУ уявляти, як він сприймається партнером по спілкуванню.

Таким чином, самоменеджмент є основою індивідуального стилю керівництва (ІСК), тобто індивідуального підходу до підлеглих співробітників, який:

а) є основою мистецтва управління;

б) залежить від особистості керівника та якісних характеристик очолюваного ним колективу.

Складові ІСК:

- розподіл повноважень;

- переважаючі методи керівництва;
- якісні характеристики процесу прийняття УР;
- характер контактів із підлеглими співробітниками;
- комунікативна компетентність;
- продуктивність колективу за відсутності керівника;
- ставлення СУ до порад, заперечень, думок підлеглих;
- контроль за діяльністю (власною, ОУ, колективу в цілому);
- збалансованість виробничих, соціально-психологічних завдань;
- реакція керівника на критику;
- здатність керівника до самокритики;
- поведінка керівника при недостатньому рівні його знань;
- відповідальність СУ;
- психологічний такт керівника;
- найближче оточення СУ;
- ставлення СУ до дисципліни та самодисципліни;
- рівень співробітництва, партнерства в колективі;
- самостійність підлеглих співробітників;
- активність та ініціативність СУ та ОУ;
- характеристика вимогливості керівника;
- ставлення СУ до інновацій;
- ставлення СУ до самого себе;
- характер управлінського лідерства (формальне - особистісне);
- емоційне лідерство керівника.

Навички самоменеджменту впливають також на управлінську майстерність керівника. Її основними видами є:

- концептуальна - уміння розуміти перспективу та розробляти відповідні стратегії для організації;
- адміністративна - здатність дотримуватися правил ОК;
- аналітична - хист правильно використовувати наукові підходи, технічні, інформаційні засоби;
- технічна - здатність вирішувати робочі завдання за допомогою спеціальних знань, умінь, навичок;
- майстерність приймати рішення - вміння вибрати оптимальний варіант управлінського рішення серед низки існуючих альтернатив;
- комунікативна - уміння організовувати ефективну й результативну комунікативну взаємодію з підлеглими;
- соціально-психологічна - здатність ефективно управляти колективом з урахуванням індивідуально-психологічних рис співробітників, потреб, законів соціального управління та соціальної психології.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 22**

1. Проаналізуйте наукові підходи до поняття управлінського лідерства. Яке власне визначення могли б Ви запропонувати?
2. Обґрунтуйте причини пріоритетності управлінського лідерства на державній службі.
3. Які з викликів є першочерговими для вітчизняної державної служби, Вашого органу державної влади, Вас особисто?
4. Чи погоджуєтесь Ви з твердженням про те, що сучасне управлінське лідерство є категорією міжособистісних відносин?
5. Вкажіть основні функції управління за А.Файолем.
6. Наведіть приклади причин конфліктів в управлінні органом державної влади.
7. Розкрийте сутність адміністративної функції керівника.
8. Визначте основні види контролю в управлінні.
9. Розкрийте сутність функції планування в управлінській діяльності керівника.



10. Розкрийте сутність поняття "управлінська компетентність".
11. Проаналізуйте відмінності між різними складовими управлінської компетентності.
12. Охарактеризуйте профіль компетентності найвищого кваліфікаційного рівня державного службовця.
13. У чому полягає сутність інноваційних змін, що відбуваються у вітчизняній системі формування та розвитку вищого адміністративно-управлінського персоналу?
14. Охарактеризуйте спільні та відмінні форми роботи вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації керівних кадрів та державних службовців.
15. На яких концептуальних засадах ґрунтується інноваційне навчання державних службовців?
16. Охарактеризуйте сучасний вітчизняний досвід формування і розвитку вищого адміністративно-управлінського персоналу.
17. Охарактеризуйте зміст ключової, функціональної і спеціальної компетентності державного службовця.

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 22**

1. Дослідіть та прокоментуйте свій лідерський потенціал.
2. Яка складова професійної компетентності є найважливішою? Чому? Наведіть конкретні приклади.
3. Охарактеризуйте себе як суб'єкт управління крізь призму складових емоційного лідерства. Яка складова потребує суттєвого удосконалення? Чому?
4. Чи ефективним є використання принцип-центричного лідерства у Вашому колективі? Чому? Доведіть та проілюструйте відповідь прикладами.
5. Чи погоджуєтеся Ви із запропонованою формулою реального авторитету сучасного керівника? Чому?
6. Чи є у Вас сучасний керівник-лідер? Чим зацікавлює Вас ця особистість?
7. Проаналізуйте зміст професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням профілю посади найвищого кваліфікаційного рівня державного службовця.
8. Проаналізуйте існуючі трактування поняття самоменеджменту та запропонуйте власне визначення.
9. Обґрунтуйте необхідність управління часом для керівника, підлеглих співробітників, органу влади, державної служби в цілому. Наведіть статистичні дані.
10. Наскільки проблема управління часом є актуальною для Вас? Чому? Прокоментуйте свою відповідь прикладами з власного життя та професійної діяльності.
11. Проаналізуйте нижчеподані "гальма"-стримувачі для розвитку особистості керівника. Наскільки вони є актуальними для Вас:
  - нездатність передбачати, відчувати наближення непередбачуваних обставин, щоб максимально підготуватися до них;
  - завищена самооцінка, намагання все робити особисто;
  - постійна зайнятість дріб'язковими справами, відсутність головної мети в діяльності;
  - спотворене уявлення про режим роботи, невміння оперативно вирішувати питання в робочий час;
  - страх відповідальності, готовність іти на будь-який компроміс, щоб уникнути конфлікту;
  - невміння розглядати одночасно різноманітні варіанти розв'язання проблеми;
  - прагнення отримувати премії для себе, але не для співробітників, які заслуговують на заохочення;
  - спілкування з підлеглими при "відчинених дверях";
  - фамільярність у відносинах з підлеглими;
  - лицемірство заради люб'язності.
12. Заповніть нижчеподану модель якостей "Уміння управляти собою". Прокоментуйте Ваші відповіді, наведіть переконливі приклади.

<i>Основні групи якостей (I рівень)</i>	<i>Зміст критеріїв</i>	<i>Первинні якості (II рівень)</i>
1. Здатність правильно формулювати життєві цілі	Оптимальна спрямованість та мобілізація власних здібностей і життєвих ресурсів	1. Здатність пізнати самого себе. 2. Уміння формулювати свої життєві цілі. 3. Уміння приймати рішення. 4. Уміння планувати кар'єру
2. Особиста організованість	Здатність жити й працювати за системою	1. Прихильність до системного підходу. 2. Уміння цінувати та ефективно використовувати час. 3. Уміння зосередитися на головному. 4. Уміння все робити по порядку. 5. Уміння не ігнорувати дрібниці. 6. Уміння враховувати й аналізувати затрати часу
3. Самодисципліна	Уміння управляти своєю поведінкою: "тримати себе в руках"	1. Обов'язковість, здатність тримати слово. 2. Пунктуальність, точність виконання. 3. Зібраність, уміння не розпоршуватися. 4. Наявність почуття відповідальності. 5. Уміння відмовлятися від задоволень заради головного
4. Знання техніки особистої роботи	Знання правил і прийомів організації особистої роботи та уміння ними користуватися	1. Уміння організувати робоче місце. 2. Уміння користуватися оргтехнікою. 3. Уміння працювати з інформацією. 4. Уміння готувати документи. 5. Уміння розмовляти по телефону. 6. Уміння слухати. 7. Уміння планувати свої справи. 8. Знання методів раціоналізації особистої праці. 9. Уміння користуватися записником. 10. Уміння змінювати види діяльності. 11. Знання технологій комунікативної діяльності
5. Самоорганізація особистого здоров'я	Належний стан здоров'я, гігієна розумової праці	1. Фізичні навантаження. 2. Правильне харчування. 3. Сон. 4. Дихання. 5. Водні процедури. 6. Боротьба з шумом. 7. Тренованість нервової системи. 8. Уміння розслабитися. 9. Відмова від згубних звичок. 10. Режими праці та відпочинку
6. Емоційно-вольовий потенціал	Здатність управляти своєю волею, виховувати оптимізм та життєрадісність	1. Воля. 2. Працелюбність. 3. Наполегливість у роботі. 4. Цілеспрямованість. 5. Рішучість. 6. Уміння зацікавити, мотивувати себе. 7. Оптимізм та життєрадісність. 8. Захопленість роботою. 9. Відданість роботі й колективу. 10. Сімейний добробут та благополуччя. 11. Впевненість у самому собі. 12. Психологічна підготовка до роботи
7. Самоконтроль особистої життєдіяльності	Здатність постійно контролювати процеси своєї діяльності та її результати	1. Знання функцій самоконтролю. 2. Контроль процесів. 3. Контроль часу. 4. Контроль результатів. 5. Самоконтроль дня. 6. Уміння створювати й контролювати власні емоції, імідж, настрої тощо

13. Виготовте "фотографію" робочого дня відповідно до таблиці та обговоріть Ваші відповіді:

<i>№ з/п</i>	<i>Час початку</i>	<i>Відволікання</i>	<i>Зміст роботи</i>

14. Проаналізуйте використання робочого часу.

Скільки часу було затрачено на власну роботу, тобто на виконання основних робочих функцій? \_\_\_\_\_

Скільки часу забирають у Вас різні напрями роботи?

Вирішення виробничих питань \_\_\_\_\_

Планування \_\_\_\_\_

Керівництво підлеглими \_\_\_\_\_

Контроль за трудовою дисципліною \_\_\_\_\_

Взаємодія з керівництвом \_\_\_\_\_

Робота з документами, звітами, запитами \_\_\_\_\_

Скільки часу забрали різноманітні відволікання \_\_\_\_\_

15. Визначте цілі та завдання управління часом.

1. Чи вистачає Вам часу на виконання основних робочих функцій?

Так            Важко відповісти            Ні

Запишіть, скільки часу Ви витрачаєте на кожний із наведених видів діяльності:

\_\_\_\_\_ сон

\_\_\_\_\_ ранковий туалет

\_\_\_\_\_ їжа (включно готування та миття посуду)

\_\_\_\_\_ час на дорогу в робочі дні

\_\_\_\_\_ робота

\_\_\_\_\_ **ВСЬОГО**

Тепер підрахуйте, скільки часу залишається у Вас у день для спілкування з сім'єю, на себе, на читання, на хобі тощо. Для цього:

24 год - \_\_\_\_\_ = \_\_\_\_\_

2. На скільки відсотків Вам потрібно було б збільшити робочий час, щоб Ви встигли зробити на роботі все, що потрібно? \_\_\_\_\_%

3. Найважливіші характеристики часу (спробуйте продовжити незакінчені речення, взявши за основу порівняння часу з грошми).

Час можна витратити \_\_\_\_\_

Час можна \_\_\_\_\_

Час неможна \_\_\_\_\_

Час повинен \_\_\_\_\_

4. Які мінуси від нераціонального використання часу Ви можете вказати? Які проблеми виникають внаслідок неефективного використання часу (5 найважливіших)?

1)

2)

3)

4)

5)

5. Зазначте, скільки відсотків робочого часу Ви витрачаєте в середньому на рутинні справи (2-3 найсуттєвіші). \_\_\_\_\_%

6. На рішення яких суто управлінських завдань можна було б спрямувати вивільнений час (2-3 найсуттєвіші)?

1)

2)

3)

7. Що дало б особисто Вам уміння краще управляти своїм часом?

(вказіть найважливіші для Вас переваги).

16. Виявіть фактори, що спричиняють непродуктивні затрати часу. *Відмітьте - від найсуттєвішої до найнесуттєвішої - причини втрати робочого часу, які впливають на Вашу роботу*

<i>Причини втрати робочого часу</i>	<i>Від найсуттєвішої до найнесуттєвішої</i>
Нечітка постановка цілей керівником	
Невміння керівника встановлювати реальні терміни	
Відсутність звички встановлювати пріоритети у справах	
Спроба зробити за один раз занадто багато (кілька справ)	
Відсутність чіткого уявлення про завдання і шляхи їх вирішення	
Нераціональне планування робочого дня	
Особиста неорганізованість	
Відсутність знань та навичок для чіткого планування своєї роботи	
Низька самодисципліна	
Неефективна система збереження інформації, постійні втрати часу на пошуки номерів телефонів, документів, записів, адрес тощо	
Багато зовнішніх відволікань (дзвінки, відвідувачі, інше)	
Багато відволікань на сторонні справи через погану посидючість та погану здатність концентрації уваги на головному	
Занадто багато часу витрачається на контроль та перевірку роботи підлеглих	
Надмірні узгодження питань із суміжними підрозділами	
Невміння відмовити, доводиться робити не свою роботу	
Низька зацікавленість у кінцевих результатах	
Невміння делегувати відповідальність	
Поганий розподіл роботи між підлеглими	
Затягнуті в часі, погано організовані наради	
Термінові, незаплановані завдання, доручення керівництва	
Погана чи недостатня підготовка до виконання наміченої роботи	
Неповна, помилкова чи запізнена інформація, необхідна для роботи	
Довге очікування прийому в керівництва	
Розмови на особисті (неробочі) теми, неформальне спілкування зі співробітниками	
Роз'їзди	
Відкладання справ на потім, розкачування	
Прагнення зібрати якомога більш повну інформацію, загрузання в деталях	
Занадто багато паперової роботи	
Відсутність чіткої системи роботи з документами	
Перекури, перерви на каву, чай	
Інше (вказіть конкретно, що саме)	

17. Скористайтесь рекомендаціями щодо складання плану роботи на день та складіть план. Порівняйте його із щоденним планом:

1. Скласти план у письмовому вигляді (принципово важливо).
2. Не планувати робочий день більш ніж на 60%.
3. Незважаючи на невідкладні справи, починати робочий день із систематичного обдумування (15-20 хв) наступаючого дня.
4. Перевірити перед початком роботи, чи всі завдання попереднього дня виконано.
5. Визначити пріоритети та відповідну їм послідовність виконання робіт.
6. Виділити час, щоб закінчити незавершену роботу вчорашнього дня.
7. Не піддаватися спокусі виконати спершу всі дрібні справи, переносючи великі, важкі та неприємні на потім. Варто спершу виконати найважче завдання дня.
8. Не забувати виділяти час на підготовчу роботу (збирання інформації, підготовка проєктів документів тощо).
9. Дрібні справи групувати за видами чи напрямками робіт (дисципліна, управління, робота з клієнтами тощо).
10. Відмічати виконані пункти плану. Бажано заохочувати себе за особливо успішне виконання плану (невеликий відпочинок, перерва на каву тощо).

### **Напрями магістерських робіт до розділу 22**

1. Причини пріоритетності управлінського лідерства на державній службі.
2. Причини конфліктів в управлінні органом державної влади.
3. Адміністративні функції керівника.

4. Основні види контролю в державному управлінні.
5. Реалізація функції планування в управлінській діяльності керівника.
6. Складові управлінської компетентності.
7. Профіль компетентності найвищого кваліфікаційного рівня державного службовця.
8. Інноваційні зміни, що відбуваються у вітчизняній системі формування та розвитку вищого адміністративно-управлінського персоналу.
9. Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівних кадрів та державних службовців.
10. Інноваційне навчання державних службовців.
11. Сучасний вітчизняний досвід формування і розвитку вищого адміністративно-управлінського персоналу.
12. Зміст ключової, функціональної і спеціальної компетентності державного службовця.

### **Список використаних джерел до розділу 22**

1. Акмеология в системе деятельности государственных служащих / под общ. ред. А. А. Деркача. - М. : Изд-во РАГС, 1999. - 223 с.
2. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами : пер. с англ. / М. Армстронг ; под ред. С. К. Мордовина. - 8-е изд. - СПб. : Питер, 2004. - 832 с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. - М. : ОАО "НПО Экономика", 2000. - 302 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - М. : Омега-Л, 2006. - 584 с.
5. Атаманчук Г. В. Управление - фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. - М. : ЗАО Изд-во "Экономика", 2002. - 567 с.
6. Аширов Д. А. Организационное поведение / Д. А. Аширов. - М. : ТК Велби, Изд-во "Проспект", 2006. - 360 с.
7. Бандурка А. М. Психология управления / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. - Х. : Фортуна-пресс, 1998. - 464 с.
8. Бендер П. У. Лидерство изнутри / П. У. Бендер, Э. Хеллман ; пер. с англ. Е. А. Бакушева. - Минск : ООО "Попурри", 2005. - 304 с.
9. Бойетт Джозеф Г. Путеводитель по царству мудрости: лучшие идеи мастеров управления : пер. с англ. / Джозеф Г. Бойетт, Джимми Т. Бойетт. - 2-е изд., стер. - М. : ЗАО "Олимп-Бизнес", 2002. - 416 с.
10. Варій М. Й. Психологія особистості : навч. посіб. / М. Й. Варій. - К. : Центр учб. л-ри, 2008. - 592 с.
11. Винославская О. В. Формирование психологической готовности куратора академической группы к воспитательной работе : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.07 / НИИ психологии УССР / Винославская О. В. - К., 1986. - 24 с.
12. Головне управління державної служби в Україні: Звіт про підсумки діяльності у 2009 р. / за заг. ред. Т. Мотренка. - К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. - 119 с.
13. Гоулман Д. Эмоциональное лидерство: искусство управления людьми на основе эмоционального интеллекта / Д. Гоулман, Р. Бояцис, Э. Макки. - М., 2005. - 578 с.
14. Дафт Р. Л. Уроки лидерства / Р. Л. Дафт ; при участии П. Лейн. - М. : Эксмо, 2008. - 480 с.
14. Дэвид А. Вэттен. Развитие навыков менеджмента : пер. с англ. / А. Вэттен Дэвид, С. Камерон Ким ; под ред. В. А. Спивака. - 5-е изд. - СПб. : Издат. дом "Нева", 2004. - 672 с.
16. Журавлев П. В. Менеджмент персонала : учеб. пособие / П. В. Журавлев. - М. : Экзамен, 2004. - 448 с.
17. Журавлев П. В. Управление человеческими ресурсами: опыт индустриально развитых стран : учеб. пособие / П. В. Журавлев, Ю. Г. Одегов, Н. А. Волгин. - М. : Экзамен, 2002. - 448 с.
18. Задорожний Г. В. Соціальне партнерство - реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задорожний, О. В. Коврига, В. В. Смоловик. - Х. : ХІБМ, 2000. - 192 с.

19. *Иванов В. Н.* Управленческая парадигма XXI века : учеб. пособие для вузов / В. Н. Иванов, А. В. Иванов, А. О. Доронин. - М. : МГИУ, 2002. - 180 с.
20. *Иванов В.* Социальные технологии в современном мире / В. Иванов. - М. : Славян. диалог, 1996. - 288 с.
21. *Ионова А. И.* Этика и культура государственного управления : учеб. пособие / А. И. Ионова, А. Я. Ульянова ; под общ. ред. Г. В. Атаманчука. - 2-е изд. - М. : Флинта ; МПСИ, 2005. - С. 68-78.
22. *Калашнікова С. А.* Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. - К. : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. - 380 с.
23. *Кикшель Е. Н.* Социология и психология управления : учеб. пособие / Е. Н. Кикшель. - М. : Высш. шк., 2005. - С. 170-178, 204-215.
24. *Клюковкин В. Н.* Личность руководителя и мотивация его деятельности : монография / В. Н. Клюковкин, Ю. И. Ладыгин ; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. - Бийск : Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2007. - 134 с.
25. *Кови Стивен Р.* Семь навыков высокоэффективных людей. Возврат к Этике Характера : пер. с англ. / Стивен Р. Кови. - 2-е изд. - М. : Вече ; Персей ; АСТ, 1998. - 480 с.
26. *Кнорринг В. И.* Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. - М. : Дело, 2003. - 328 с.
27. *Князев С. Н.* Управление: искусство, наука, практика : учеб. пособие / С. Н. Князев. - Минск : Армита-Маркетинг: Менеджмент, 2002. - 512 с.
28. Лидерство в новую эпоху [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [www.piter.com](http://www.piter.com)
29. *Лытов Б. В.* Государственная служба: управленческие отношения : учеб. пособие / Б. В. Лытов. - М. : Изд-во РАГС, 2006. - 154 с.
30. *Мануйлов Г. М.* Психологическое управление в кризисном обществе / Г. М. Мануйлов, В. В. Новиков. - СПб. : Изд-во "Алетейя", 1999. - 352 с.
31. *Нижник Н.* Управлінець XXI століття: організатор чи термінатор? / Н. Нижник, Л. Пашко // Соц. психологія. - 2005. - № 5 (13). - С. 28-37.
32. Общая схема оценки САФ: совершенствование через самооценку / [пер. и адаптац. на рус. яз. Д. В. Маслова]. - М. : Центр эксперт. программ Всерос. организации качества, 2008. - 35 с.
33. *Орбан-Лембрик Л. Е.* Соціальна психологія : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. - К. : Академвидав, 2003. - 275 с.
34. *Пашко Л. А.* Реалізація сучасної кадрової політики як передумова модернізації Української держави / Л. А. Пашко // Наук. зап. Ін-ту законодав. Верхов. Ради України. - 2011. - № 3(6)/2011. - С. 201-207.
35. *Пашко Л. А.* Соціальне лідерство керівника як вимога сьогодення / Л. А. Пашко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. - С. 135-136.
36. *Пашко Л. А.* Управлінське лідерство як запорука ефективності функціонування сфери державного управління / Л. А. Пашко // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. - С. 255-271.
37. *Пашко Л.* Людиноцентризм як принцип і пріоритет державного управління в Україні / Л. Пашко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. - Х. : Вид-во "ДОКНАУКДЕРЖУПР", 2010. - № 3-4. - С. 81-89.
38. Підтримка реформи державної служби в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.gouds.gov.ua](http://www.gouds.gov.ua)
39. *Подольск Я.* Психология управления: теория и практика менеджмента / Я. Подольск. - Х., 2004. - 292 с.
40. Про організацію та проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серп. 2010 р. № 728. - Режим доступу : [Zakon1.rada.gov.ua](http://Zakon1.rada.gov.ua)

41. Про проведення щорічного всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець" : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2003 р. № 1152 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [Zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?red=272-2007%EF](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?red=272-2007%EF)
42. Програма розвитку лідерства 2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.gouds.gov.ua](http://www.gouds.gov.ua)
43. Савельєва В. С. Психологія управління : навч. посіб. / В. С. Савельєва. - К. : ВД "Професіонал", 2005. - 320 с.
44. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. - К. : ЦП "КОМПРИНТ", 2012. - 332 с.
45. Технології роботи організаційних психологів : навч. посіб. / за наук. ред. Л. М. Карамушки. - К. : Фірма "ІНКОС", 2005. - 366 с.
46. Федосєєв В. Н. Управление персоналом : учеб. пособие / В. Н. Федосєєв. - М. : МарТ, 2006. - 528 с.
47. Хміль Ф. І. Управління персоналом : підручник / Ф. І. Хміль. - К. : Академвидав, 2006. - 488 с.
48. Шапиро С. А. Управление персоналом как вид предпринимательской деятельности / С. А. Шапиро, А. Я. Шапиро. - М. : Альфа-Пресс, 2006. - 253 с.
49. Щекин Г. В. Теория и практика управления персоналом : учеб. пособие / Г. В. Щекин ; Межрегион. акад. упр. персоналом (МАУП). - 2-е изд. - К. : МАУП, 2003. - 277 с.

## РОЗДІЛ 23. ЕТИКА ТА ЕТИКЕТ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

*Ключові слова:* авторитет, взаємодопомога, державна служба, державний службовець, дисципліна, доброзичливість, довіра, етика державного службовця, етична інфраструктура державної служби, етичний кодекс, етичні правила взаємодії між колегами, командна діяльність, конфлікт інтересів, легітимність, моральний комфорт роботи в організації, моральні якості, морально-психологічний клімат у колективі, норми і стандарти поведінки, організаційна культура, репутація, служіння народів, статус, управлінське спілкування, цінності та принципи діяльності державного службовця, чесність.

### Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Василевська. - К. : НАДУ, 2008. - 336 с.
3. Василевська Т. Е. Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов. - К. : НАДУ, 2011. - 72 с.
4. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>. - Назва з екрана.
5. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Офіц. вісн. України. - 2012. - 22 черв. - № 45. - С. 82.
6. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : монографія / М. І. Рудакевич. - К. : Вид-во НАДУ, 2003. - 360 с.

### 23.1. Професійно-етичні вимоги до державного службовця: основні принципи, норми, якості та механізми їх підтримки

Від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень, моральних якостей державних службовців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державного управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини. Етика державного службовця має вагомому антикорупційну спрямованість. Актуальність впровадження етичних стандартів на державній службі відображена на рис. 23.1.



Рис. 23.1. Актуальність впровадження етичних стандартів в системі державної служби

#### Визначення

**Етика державного службовця** - основана на усвідомленні професійного призначення система:

- професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державної служби;
- механізмів підтримки професійно-етичної складової державної служби.



Терміном "етика державних службовців" позначають також галузь *етичного знання*, що вивчає професійну мораль і професійну етику державних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, професійно-етичні аспекти поведінки й взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державно-управлінської діяльності, надає зорієнтовані на цю діяльність практичні рекомендації.

Для точнішого відображення етосу професії та організації цілеспрямованої роботи з етизації державної служби розрізняється:

- **етика державної служби**, яка є інституціональною, організаційною етикою;
- **етика державного службовця**, що представляє професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які мають виконувати професіонали, інакше кажучи, усвідомлення місії професії.

**Професійне призначення** державних службовців у демократичних країнах - **служіння** своєму **народу** та кожному його **громадянину**. При цьому державний службовець здійснює місію служіння через державну організацію.

**Першоджерело**

1.4. Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків.  
1.5. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України.

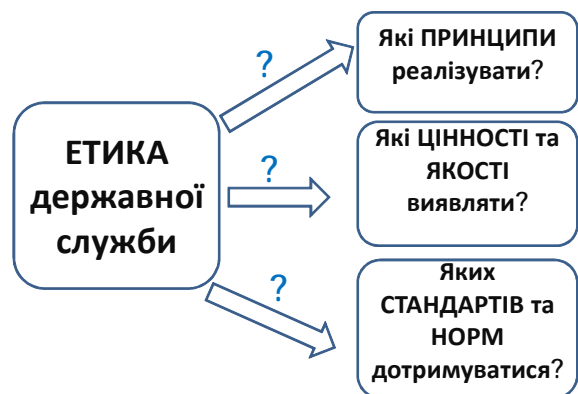
*Загальні правила поведінки державного службовця*

Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби (рис. 23.2).

**Цінностями** демократично орієнтованої державної служби є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

**Принципами** діяльності державного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загально визнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними **якостями** державного службовця є патріотизм, громадянськість, законслухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо.



*Рис. 23.2. Питання етики державної служби*

**Першоджерело**

1.3. Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

*Загальні правила поведінки державного службовця*

**Норми, стандарти поведінки** державних службовців - це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державної служби, щоб їх поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

На державній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);

- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосування здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);

- внутрішньослужбової поведінки - поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);

- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;

- ділових відносин державних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;

- управління конфліктом інтересів;

- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);

- поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;

- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

- службових викриттів тощо.

#### **Довідка**

У Законі України "Про правила етичної поведінки" фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності і ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру.

У процесі визначення рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

Однією з найбільш гострих проблем державної служби, невирішеність якої утруднює результативну діяльність, підриває авторитет влади в очах громадян, є проблема конфлікту інтересів.

#### **Визначення**

**Конфлікт інтересів** - суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

*Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції"*

Імовірність виникнення конфлікту інтересів існує в економічній, політичній, кадровій сфері. Тому повинна бути створена система позитивних і негативних стимулів, яка заохочувала належне виконання службовцем своїх обов'язків і робила б не вигідним неналежну поведінку. Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі подані в табл. 23.1.

У документах ОЕСР зазначається, що сучасна політика управління такими конфліктами повинна бути спрямована на:

- пошук балансу за рахунок виявлення ризиків для добропорядності державних органів і їхніх відповідальних працівників;

- заборону неприйнятних форм конфліктів;

- адекватне управління конфліктними ситуаціями;

- підвищення поінформованості державних органів та окремих чиновників про такі конфлікти;

- забезпечення ефективних процедур для їхньої ідентифікації, розкриття, розв'язання;
- поширення інформації про ефективні методи керування конфліктами.

Таблиця 23.1

### Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Врегулювання конфлікту інтересів		
Виявлення	Попередження	Запобігання
аналіз інформації, наданої службовцем про себе відповідно до вимог законодавства	заборона займатися певними видами діяльності або здійснювати певні дії	відсторонення службовця від виконання обов'язків (функцій), під час виконання яких виникає конфлікт інтересів
особисті заяви службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог, встановлених законодавством	дозвільний порядок заняття певними видами діяльності або здійснення певних дій	посилення контролю за виконанням службовцем обов'язків, під час виконання яких виникає конфлікт інтересів
заяви (включаючи анонімні) третіх осіб, у тому числі тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів	обов'язкове повідомлення про заняття певними видами діяльності	колегіальне прийняття рішень стосовно питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів
матеріали публікацій у ЗМІ		

Перетворення в етиці державної служби можуть проходити через:

- особистісну моральнісну саморегуляцію службовців;
- інституціональні впливи.

Суттєвим фактором підтримки професійно-етичних впливів є **моральнісна саморегуляція**, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично ограничене самовираження державних службовців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

За допомогою **інституціональних засобів** здійснюється гарантування достойної поведінки державних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування державних службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців, називають **етичною інфраструктурою** державної служби.

Елементами етичної інфраструктури державної служби є: політична воля, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство, яке здійснює партнерство з органами державної влади на етапах прийняття, реалізації державно-управлінських рішень та контролю за їх втіленням.

#### Визначення

**Етичний кодекс державної служби** - сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, вимог до державного службовця, що приписуються до виконання.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників державної служби зумовлена потребами в:

- зміцненні довіри громадян;
- забезпеченні ефективної діяльності державної служби;
- удосконаленні відносин на державній службі;
- уніфікації вимог до державних службовців.

#### Довідка

У багатьох країнах існує дворівнева система кодексів поведінки державних службовців, яка складається із:  
1) загального "Кодексу поведінки" - зрозумілого кожному базового документа, де викладені основні цілі й завдання, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки державних службовців;

2) формальних "Етичних правил" або "Стандартів поведінки" - збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі. Часто приймаються для окремих сфер державної служби та детально описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у цих сферах.

В Україні роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні відіграє Закон України "Про правила етичної поведінки" від 17 травня 2012 р. № 4722-VI, а на державній службі ще й "Загальні правила поведінки державного службовця" (прийняті Наказом Голодержслужби України від 4 серпня 2010 р. № 214, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 р., нові зміни, прийняті Наказом Нацдержслужби України від 28 вересня 2012 р. № 194).

У нашій країні вже є досвід укладення кодексів 2-го рівня. Наприклад, у 2003 р. були прийняті "Норми поведінки в системі податкової служби України", а 7 лютого 2006 р. Наказом Державної податкової адміністрації № 59 затверджено "Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби України"; існує "Кодекс честі працівника внутрішніх справ" (Додаток до наказу МВС України від 11 січня 1996 р. № 18), "Правила професійної етики посадових осіб Рахункової палати" (затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 15 січня 2008 р. № 1-4) тощо.

#### Довідка

Службові викриття є одним з інструментів, що забезпечує прозорість та ефективність державного управління. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики високо поціноване у світі та широко використовується в практиці державних служб інших країн. Під "службовим викриттям" розуміється надання державними службовцями керівництву чи ЗМІ інформації про незаконні, неетичні або неефективні дії державних органів чи окремих посадових осіб. Вважається, що службові викриття контролюють держслужбу зсередини, тим самим доповнюють зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість. Процедура службового викриття здебільшого закріплюється законодавчо та включається у внутрішні інструкції державних органів.

Особлива роль у підтриманні етики державного службовця відводиться координаторам етичної роботи на державній службі. Такими координуючими органами можуть бути центральні міністерства та відомства, парламентські комітети або ж спеціально створені структури - етичні комітети (комісії).

Завдання органів-координаторів етичної роботи відображені на рис. 23.3.



Рис. 23.3. Завдання органів-координаторів етичної роботи

Вирізняються три типи нині існуючих на державних службах світу етичних комітетів залежно від основних функцій, які вони виконують: комітети - "радники" (проводять дослідження, виробляють рекомендації для здійснення етичних реформ), комітети - "менеджери" (розробляють та впроваджують стандарти поведінки, здійснюють контроль за їх дотриманням), комітети - "сторожові пси" (проводять розслідування випадків неетичної чи незаконної поведінки й оцінюють такі дії).

Побудова етичної інфраструктури сприятиме створенню етичного режиму, здійсненню системного управління етикою державного управління в Україні.

Визначення шляхів етизації державної служби й формування ціннісно-нормативної системи державного службовця дасть змогу уникати корупційних ризиків, більш результативно, творчо та етично коректно розв'язувати суспільні проблеми, зміцнити довіру до державної влади, сприяти гуманізації управлінських процесів, утворенню відносин соціального партнерства та демократизації суспільства.

Таким чином, основне суспільне призначення державної служби - служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців. На державній службі фіксують стандарти поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ; ставлення до професійних обов'язків; внутрішньослужбової поведінки; участі в об'єднаннях та політичній або іншій неупередженості; ділових відносин із представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями; управління конфліктом інтересів; антикорупційного поведіння; поведіння з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; службових викриттів тощо. Перетворення в етиці державної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Система інституційних засобів підтримки етики державного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство.

## **23.2. Загальні правила поведінки державного службовця**

У Конституції України закріплюються права і свободи громадян України, проголошується, що "...людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" (ст. 3). Стаття 19 Основного Закону визначає, що "...органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Законодавче закріплення етичних стандартів державної служби є свідченням прагнення держави утверджувати в системі державно-суспільних відносин ті моральні цінності, яких прагне суспільство, та піднести право до рівня моральної цінності. Мораль як регулятор суспільних відносин базується не на силі державного примусу, як, наприклад, право, а на свідомості громадян та несилових формах впливу: переконанні, навіюванні, наслідуванні, соціальному санкціонуванні (схваленні соціально позитивної та осуді негативної поведінки) тощо. Загалом моральні норми охоплюють більше коло норм, ніж ті, що окреслюються чинним правовим полем. Тому правова регуляція є необхідною, але недостатньою умовою ефективного виконання державним службовцем своїх професійних функцій. Правова компетентність державного службовця повинна обов'язково поєднуватися з наявністю в нього високорозвиненої етичної складової професійно-управлінської культури.

Запровадження системи моральних цінностей, які набувають систематизації у правилах поведінки службовців через створення етичного кодексу, є одним із основних напрямів удосконалення адміністративної культури управлінців, а також основою формування сучасної державної служби. Кодекси поведінки державних службовців існують у багатьох країнах і включають правові й моральні норми, прийняті в державі та суспільстві. Предметом регулювання кодексу поведінки є порядок обробки та опрацювання службової інформації, привілеї державних службовців. Метою кодексу є встановлення для всіх державних службовців уніфікованих правил службової поведінки. Ці правила роблять діяльність службовців більш відповідальною, прозорою, підконтрольною та підзвітною громадянам і сприяють формуванню певного стилю поведінки державного службовця, що відповідає цінностям та принципам як державної служби, так і очікуванням суспільства від держави.

У правових документах фіксуються принципи, визначаються критерії, які в подальшому надають можливість здійснювати управління державною службою як соціальним інститутом та контролювати реалізацію суспільної місії професії, проводити розслідування непрофесійної і протиправної поведінки управлінців, застосовувати дисциплінарні санкції. Це дає підстави вважати нормативно-правові документи джерелами етики державного службовця.

Етичні вимоги до державних службовців та посадових осіб знаходять правове забезпечення в чинному Законі України "Про державну службу", зокрема в ст. 5 "Етика поведінки державного службовця". Тут наголошується, що державний службовець повинен "сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця". Фіксація професійно-етичних вимог у законі демонструє місце професійної етики в діяльності виконавчої влади. Етизації державної служби сприяють також закони України "Про звернення громадян", "Про державну таємницю", кодекс законів "Про працю", Закони України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про боротьбу з корупцією" і "Про засади запобігання та протидії корупції".

У схваленій Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" фіксуються характерні риси корупції як суспільного явища, основні шляхи її подолання та покарання за корупційні діяння, виявляються засоби забезпечення доброчесності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, йдеться про необхідність посилення ролі громадянського суспільства та ЗМІ у виявленні та запобіганні корупції. Одним із заходів реалізації Концепції є розроблення та прийняття Кодексу поведінки державних службовців.

Необхідність запровадження Кодексу честі або Кодексу поведінки державного службовця вперше в Україні зафіксована в Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97. Здійснено велику роботу з формування такого Кодексу, проаналізовано світовий досвід, розроблено професійно-етичну термінологію. Однак розгляд і прийняття Кодексу було відкладено через те, що його прийняття призвело б до необхідності редагування чинного законодавства про державну службу України. Навесні 2000 р. до України як до члена Ради Європи надійшов рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи так званий Модельний кодекс поведінки державного службовця. Робота над проектом національного кодексу набула нового імпульсу. Згодом були затверджені наказом Головного управління державної служби України (23 жовтня 2000 р.) і зареєстровані в Міністерстві юстиції (7 листопада 2000 р.) Загальні правила поведінки державних службовців, що налічували 27 пунктів. Загальні правила не стали частиною трудової угоди, як це рекомендувалося Комітетом Міністрів Ради Європи, проте кожен чиновник мав ознайомитися з ними і завірити підписом те, що він погоджується дотримуватися закріплених документом норм.

Сьогодні суто професійно-етичній регламентації в державному управлінні присвячений Закон України "Про правила етичної поведінки" (від 17 травня 2012 р. № 4722-VI), а на державній службі - Загальні правила поведінки державного службовця (затверджені Наказом Голодержслужби України від 4 серпня 2010 р. № 214, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 р.; нові зміни, прийняті Наказом Нацдержслужби України від 28 вересня 2012 р. № 194).

Загальні правила поведінки державного службовця (далі - Загальні правила) уперше були схвалені Координаційною радою з питань державної служби при Президентові України 18 вересня 2000 р. і затверджені наказом Головного управління державної служби України від 23 жовтня 2000 р. № 59. Загальні правила націлені на узагальнення стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів урегулювання конфлікту інтересів. Документ є певним "витягом" етичних компонентів із чинних законів України та містить такі частини, як: загальні положення, загальні обов'язки державного службовця, урегулювання конфлікту інтересів, запобігання проявам корупції. На відміну від Загальних правил, Закон України "Про правила етичної поведінки" від 17 травня 2012 р. визначає основні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України "Про правила етичної поведінки" та Наказу Національного агентства України з питань державної служби "Про внесення змін до Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Голодержслужби України від 4 серпня 2010 р. № 214", чітко прописаний механізм запобігання корупційним діянням на державній службі, порядок притягнення уповноважених державою осіб до відповідальності за порушення таких норм та визначені способи забезпечення прав на захист державного службовця під час здійснення

ним професійної діяльності, що сприяє реалізації основних норм поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування під час виконання ними службових повноважень.

Надзвичайно важливим моментом етичного кодексу державного службовця є те, що в разі виникнення морального конфлікту між особистими інтересами або переконаннями і службовими обов'язками державний службовець повинен не приховувати його, а повідомити керівництво. У ряді випадків передбачена ситуативна заміна такого службовця іншим. Іноді державний службовець може уникнути виконання морально неприйнятних для нього обов'язків лише шляхом відставки. Серцевину професійної етики становлять етичні кодекси, в яких виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професії, втілюється належна гідна поведінка професіонала, виголошуються вимоги, що висуває до особистості працівника його професійне середовище та суспільство в цілому. Існування таких документів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. Вважається, що кодекси підтримують інституціонально закріплені ролі та являють собою складову громадського контролю.

### 23.3. Морально-психологічний клімат у колективі

Від налагоджених взаємодій у професійних колективах значною мірою залежить успішність та ефективність діяльності будь-якої організації, установи.

Професійна етика державних управлінців розглядає службові відносини з позиції збереження людяності та налаштованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

Основою побудови колективних взаємодій, які спроможні привести організацію до успішного вирішення професійних завдань, є усвідомлення того, що всі структурні ланки організації складають єдину схему, тобто необхідним є:

- успішне функціонування всіх служб;
- правильна, з урахуванням етичних вимірів, побудова взаємостосунків між колегами.

Кожний співробітник є унікальною цінністю для організації.

Працівники - це найважливіший ресурс організаційного розвитку та втілення в життя нової моделі управління. Нині свою доцільність доводить формування організації таким чином, щоб працівник був у змозі усвідомити власні можливості, повністю використати їх згідно з наявним потенціалом, що дало б змогу підвищити дієвість функціонування організації в цілому, ефективність діяльності та можливості для самореалізації кожного співробітника.

Ідентифікація себе з колективом дає службовцю відчуття морального зв'язку, який позначає особливе ставлення до членів колективу і передбачає вияв до них довіри, доброзичливості, лояльності, чесності, солідарності та готовності допомогти.

Кожна організація встановлює свою власну систему цінностей, яка складає організаційну культуру або своєрідне моральне обличчя організації.

#### Визначення

**Організаційна культура** - сукупність найбільш важливих принципів, прийнятих членами організації, заявлених організацією цінностей, які задають людям орієнтири їхньої поведінки, та норм, які практикуються у відносинах і діяльності членів організації.

Організаційна культура органів та установ виконавчої влади формується й розвивається і свідомо, і стихійно. Вона може підсилювати або послаблювати моральний потенціал дій працівників. Організація, яка налаштована на підтримку етичних засад професії, зазвичай дбає про створення умов та структур, які заохочуватимуть та полегшать дотримання державними службовцями етичних стандартів. Організаційна культура формує моральну атмосферу в колективі.

#### Визначення

**Морально-психологічний клімат колективу** - стійкий емоційно-моральнісний його стан, в якому відображаються типове для колективу ставлення до справи, цілей і мотивів у сумісній діяльності, домінуючі настрої, відносини, суспільна думка, звичаї, моральні та інтелектуальні настанови і поривання людей, ставлення один до одного, до найважливіших матеріальних і духовних цінностей, дух колективу.

Організаційна культура, що формує клімат у колективі, складається з таких чинників:

- *формальної легітимної організаційної культури*, яка опирається на офіційно прийняті закони та кодекси;
- *тіньової, реальної організаційної культури*, яка визначається реальними цілями, змістом діяльності та характером взаємин людей.

За визначеннями дослідників, що вивчають організаційну поведінку, установки і цінності культури організації повинні якщо не поділятися, то принаймні прийматися більшістю членів організації, зокрема:

- вищим керівництвом організації, яке стоїть у витоків культури, - його заяви, безпосередня або опосередкована демонстрація ставлення до певних цінностей мають значний вплив на працівників;
- вищим ешелонам управлінців - їхні вчинки служать "лакмусовим папірцем" закликів до підвищення якості надання послуг та етичної чутливості до розв'язання професійних проблем;
- працівниками - від ступеня впливу культури на їх поведінку і від ступеня спільності поширених серед них установок і цінностей культура характеризується як відносно "сильна" чи "слабка".

Ключову позицію в процесі формування морально-психологічного клімату займає **керівник**. Від його вміння правильно вибудувати відносини з персоналом, здатності розбиратися в людях, вибудовувати коректне спілкування, бути психологічно компетентним залежить налагодження сприятливої атмосфери в організації. Загальними етичними настановами взаємодії керівника з підлеглими є:

- повага до особистості підлеглого, тактовність;
- жорсткий самоконтроль, уважне ставлення до своїх особистих якостей;
- обґрунтованість вчинків з точки зору норм моралі та професійної етики.

Однак і кожен **співробітник** несе відповідальність за клімат у команді, яка робить спільну справу. Створення товариської атмосфери в організації зумовлюється й існуванням та підтриманням етичних норм.

Суттєвим елементом налагодження відносин у колективі є дисципліна.

#### **Визначення**

**Дисципліна** - певний порядок поведінки людей, що забезпечує узгодженість дій всередині колективу, обов'язкове засвоєння та виконання людьми встановлених норм і правил, а також способи, за допомогою яких встановлюється цей порядок.

Розрізняють три види дисципліни залежно від мотивації її дотримання членами колективу:

- *дисципліна за примусом* - базується на зовнішній санкції примусового характеру;
- *дисципліна з міркувань вигоди* - опирається на зовнішні матеріальні та моральні санкції позитивного і негативного характеру;
- *самодисципліна* - є глибоким усвідомленням необхідності спільних дій.

Існують чотири головних сфери взаємин у колективі, у яких можуть виникнути проблеми (М.Робсон), а саме:

- різне розуміння кінцевої мети;
- розподіл ролей;
- методика роботи в групі;
- міжособисті відносини.

Міжособисті відносини (міжособисті сприйняття, сумісність, конфлікти тощо) становлять суттєвий фактор побудови сприятливого мікроклімату в колективі, їхня гармонійна побудова дає змогу організації ефективніше функціонувати. Спільність цілей, ціннісних пріоритетів, ставлення до справи та до оточуючих, що виявляються в діяльності та відносинах членів колективу, формують професійну сумісність.

Морально-психологічна обстановка в колективі залежить також від правильної розстановки кадрів, за якої передбачається врахування:

- особливостей колективу (традицій, моральних пріоритетів, віку співробітників, рівня їхньої кваліфікації тощо);



- рівня професійної придатності працівника;
- особливих якостей кандидата, його здатності швидко адаптуватися до умов діяльності та їх змін.

Незадоволеність спільною діяльністю, спілкуванням, відсутність ефективного керування, невпевненість у справедливому та коректному ставленні до себе, нечіткі визначення цілей та розподіл завдань призводять до порушення колективного взаємозв'язку.

#### **Визначення**

**Управлінське спілкування** - спілкування, що викликано необхідністю здійснення управлінських функцій з урахуванням зворотного зв'язку.

Виокремлюють три форми управлінського службового спілкування:

1. **Субординаційна** - спілкування між керівником і підлеглим, між керівниками та виконавцями, між керівниками різних рівнів; в основі цієї форми спілкування лежать адміністративно-правові норми.

2. **Службово-товариська** - спілкування між колегами, в основі якого - адміністративно-моральні норми.

3. **Дружня** - спілкування між колегами, керівником і підлеглим; таке спілкування базується на морально-психологічних нормах взаємодії.

Загальний етичний принцип спілкування "за горизонталлю" формулюється таким чином: "В діловому спілкуванні стався до свого колеги так, як би ти хотів, щоб він ставився до тебе". Основні етичні правила взаємодії між колегами подані в табл. 23.2.

Показниками сприятливого морально-психологічного клімату в колективі вважаються:

- зрозумілі всім членам колективу цілі діяльності;
- чіткий розподіл обов'язків;
- прийняття рішень у робочому порядку;
- набуття керівником статусу неформального лідера;
- робота без невиправданих штурмів;
- відсутність плинності кадрів;
- невимушена атмосфера спілкування;
- активне обговорення питань;
- вільне висловлення власних думок;
- поважливе ставлення до позиції інших;
- обговорення спірних позицій і знаходження правильного групового рішення;
- відсутність особистих випадів при критичних зауваженнях.

*Таблиця 23.2*

### **Основні етичні правила взаємодії між колегами**

#### **Основні етичні правила взаємодії між колегами**

- Будьте доброзичливими, не ставтеся до колег упереджено.
- Демонструйте впевненість у собі.
- Виявляйте скромність, не перебільшуйте власну значимість та ділові можливості.
- Не давайте обіцянок, які не можете виконати.
- Досягніть чіткого розподілу прав і відповідальності у виконанні спільної роботи (якщо цього не зробив керівник, спробуйте зробити це самі).
- Визнавайте помилки, не приховуйте власних труднощів, звертайтеся з проханням про допомогу, пропонуйте колегам свою допомогу.
- Ставтеся з повагою до позиції інших, намагайтеся домовитися, якщо вам щось потрібно від колеги, не вимагаючи.
- На роботі не прийнято запитувати про особисті справи, проблеми.
- Не переказуйте іншим того, що вам стало відомим про особисте життя колеги з його слів, не розповідайте співробітникам про свої конфлікти з керівниками, колегами

Вагомими моральними принципами побудови відносин у колективі стають **доброзичливість, чесність і взаємодопомога**. Моральні зв'язки, солідарність і взаємодовіра поєднують службовців із колегами, дають їм відчуття групової належності, лояльності, посилюють ідентифікацію працівників із своїм колективом. Відкритість до спілкування, вияв скромності за належної самоповаги та впевненості в собі, не перебільшення власної значимості та ділових

можливостей, виконання обіцянок, готовність у разі потреби звернутися за допомогою, або, у свою чергу, допомогти колегам, визнання власних помилок стають способами підтримки етичних відносин між "субординаційно рівними" співробітниками.

Увага до етичного компоненту професійного життя, бажання практикувати етично коректні відносини в колективах державних службовців спроможні призвести до подвійного ефекту:

- створити сприятливу морально-психологічну атмосферу в організації, що дасть змогу розкрити професійні можливості кожного співробітника більш яскраво та сприятиме підвищенню ефективності трудових зусиль;
- підтримати у співробітників почуття власної гідності, зробити їхнє перебування в колективі комфортним та повноцінним.

**Визначення** Моральний комфорт роботи в організації - задоволення співробітника (співробітників) спільною трудовою та позатрудовою діяльністю, спілкуванням в колективі.

Складові морального комфорту перебування в колективі відображені на рис. 23.4.



Рис. 23.4. Складові морального комфорту

Задоволення працівників перебуванням у колективі, спільною діяльністю зміцнює колективні відносини.

Стратегією, що набуває популярності в сучасному внутрішньо-організаційному менеджменті, є командна діяльність, за якої взаємна підтримка, добровільна робота в групі, взаємозамінність зумовлюється спільними консолідуючими інтересами та цілями групи. Вважається, що діяльність управлінських команд у сфері державної служби дає змогу значно покращити розв'язання міжгалузевих управлінських проблем шляхом оптимізації прийняття державно-управлінських рішень і підвищення їх якості, забезпечує продуктивність, доцільність та результативність їх реалізації. Командний підхід є першим кроком до запровадження інноваційного менеджменту в систему державної служби.

Однак у державному управлінні командні стратегії мають і свої небезпеки морально-етичного характеру. Невипадково іноді під управлінською командою розуміють групу особисто відданих і матеріально заохочених службовців, які об'єднуються корпоративними й політичними зв'язками. І хоча такий підхід критикується як спотворене розуміння призначення, суті і змісту управлінської команди в системі держслужби, але підстави для виділення цієї проблеми дає практика бюрократичної діяльності. У разі підбору кадрів "команди" за критерієм особистої відданості нехтується справедливістю, професійний рівень претендентів на посади, прозорість

процедури. За такої кадрової рокировки досвідчених і сумлінних працівників часто не заслужено зміщують із посад. Тим самим порушуються принципи стабільності та професійного кар'єрного зростання, які є наріжними принципами існування державної служби. Така "командна робота" провокує комплекс меншовартості, конформізм, не сприяє утвердженню професійної й людської гідності.

Аби подібні підходи не знецінювали стратегії командної роботи, необхідно розробити чітку систему цінностей і технології створення й функціонування управлінських команд на державній службі.

При цьому командну діяльність важливо поєднувати із заохоченням вияву індивідуальних здібностей і переваг. Чинником етичних взаємодій може виступати поцінування членів команди, урахування та оптимальне використання їх особливостей із наданням можливостей для самореалізації. Будь-яке співробітництво, засноване на повазі до гідності людини, реалізуватиметься тоді, коли кожен службовець виграватиме у разі досягнення організаційних цілей й організація усвідомлюватиме, що трудова діяльність - важлива складова життя особи, що пов'язана з його сенсом, із емоційно-почуттєвою сферою. У цьому контексті організація мусить серйозно ставитися до мотивації службовців у професійній діяльності, яка зростатиме в разі гармонійного поєднання характеру завдань із особистими схильностями. Можливість реалізувати себе, задоволення від процесу та результатів роботи, повага з боку керівника, колег, громадян, довіра до службовця, прагнення до лідерства, відчуття професійної честі, колективної солідарності та усвідомлення власного внеску в здобутки колективу, цікаве спілкування, особистісне інтелектуальне, професійне та людське зростання можуть стати вагомими мотивами результативної та етично ограненої праці.

Увага до етичного компонента професійного життя, бажання практикувати етично коректні відносини в колективах державних службовців спроможні привести до подвійного ефекту:

- підтримати у співробітників почуття власної гідності, зробити їхнє перебування в колективі комфортним та повноцінним;
- створити сприятливу морально-психологічну атмосферу в організації, що дасть змогу розкрити професійні можливості кожного співробітника більш яскраво та сприятиме підвищенню ефективності трудових зусиль.

Таким чином, від налагоджених взаємодій у професійних колективах значною мірою залежить успішність та ефективність діяльності будь-якої організації, установи.

Кожен співробітник є унікальною цінністю для організації і, у свою чергу, несе відповідальність за морально-психологічний клімат у колективі.

Створення товариської атмосфери в організації значною мірою зумовлюється існуванням і підтриманням етичних норм. Професійна етика державних управлінців розглядає службові відносини позиції збереження людяності та спрямованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

Морально-психологічна обстановка в колективі залежить від правильної розстановки кадрів, дисципліни, відчуття морального комфорту від роботи в організації тощо. Вагомими моральними принципами побудови відносин у колективі стають доброзичливість, чесність і взаємодопомога.

Розробка чіткої системи цінностей і технології створення й функціонування управлінських команд на державній службі посилює колективні взаємодії та покращить морально-психологічний клімат в організаціях.

#### **23.4. Репутація, авторитет і імідж державних службовців**

Формування позитивних іміджу та репутації державної служби пов'язані зі зміцненням взаємозв'язків суспільства з державними інститутами, з пошуком можливостей для відкритих суспільних дискусій, що мали б стати важливим ресурсом у виробленні політико-управлінських рішень. У такий спосіб державне управління як управління суспільними справами отримало б оцінку не тільки з точки зору прагматичних критеріїв ефективності, але включило б і політико-моральні критерії, різновиди громадських експертиз, що сприяли б моральній легітимізації державно-управлінської діяльності в Україні.

Авторитет, імідж, репутація державних службовців - це поняття, що описують, як зовнішнє та внутрішнє середовище оцінює діяльність державних службовців чи органів державної вла-

ди в цілому; у них зафіксовано загальну думку про певні риси, переваги або ж недоліки державної служби та державних службовців.

При цьому авторитет, імідж та репутація є атрибутивними ознаками статусу державних службовців.

Статус (лат. status) - позиція, місце, яке індивід або група посідає у суспільстві в цілому чи в його окремій підсистемі та яке характеризує його відносини з іншими індивідами чи групами.

Говорячи про репутацію державних службовців, доречно вжити термін німецького соціолога М.Вебера "stand", яким він позначав цілу спільноту людей, об'єднаних не лише стилем життя, звичаями, вірою, а й спільними цінностями. Статус у його тлумаченні - не лише повага, визнання і престиж, а й статусна честь - гідність, репутація, яка включає професіоналізм, компетентність, почуття обов'язку, моральний самоконтроль та елементи "служіння".

#### Першоджерело

Ви знаєте, від якого слова походить термін "адміністрування" у значенні "державне управління"? Від слова "служити"\*. Ось чому ми зазвичай кажемо "державне управління", а не "державний менеджмент"... Державні службовці, як передбачається вже в самій цій назві, мають обслуговувати діячів культури, учителів, лікарів і все населення в цілому. Вони потрібні для того, щоб полегшувати життя людей, а не управляти ним.

*І.К.Адїзес*

Статус державних службовців визначає їхні рольові функції, дає змогу оцінити якість їхньої діяльності з позицій суспільного інтересу.

Державна служба відрізняється від усіх інших видів служби своєю публічністю (загальнодержавний інтерес, а не приватний), професійністю (як професія), постійністю (не на тимчасовій основі, а на постійній) та функціонуванням у сфері державного управління/регулювання.

#### Визначення

Відповідно до законодавства "**державна служба** - професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг".

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

Культурний інститут державної служби акумулює в собі такі складові культури державної служби, як: правову, інформаційну, управлінську, організаційну, політичну, професійну, етичну, естетичну, педагогічну. В цьому контексті імідж є інтегральним індикатором сприйняття громадськістю проявів усіх аспектів діяльності зазначеного інституту.

#### Довідка

У контексті загального процесу формування іміджу державної служби організаційна культура відіграє значну роль:

- вона формує внутрішній каркас, який складається із переконань та цінностей персоналу, а отже, сприяє виробленню єдиної моделі поведінки;
- вона виступає як важлива інтегративна характеристика організації, що визначає взаємовідносини не тільки із внутрішнім, а й із зовнішнім середовищем;
- організаційна культура є невід'ємним складником нормального функціонування та розвитку установи, урахування якого буде передумовою отримання позитивних результатів у разі необхідності зміни іміджу.

Проблеми, пов'язані з поглибленням кризи сучасного індустріального суспільства, виявилися основою для появи нових факторів невизначеності стосовно як окремого індивіда, так і груп людей, а також цілих інститутів. Як наслідок, виникла нагальна потреба розробки механізмів, які б сприяли зменшенню рівня ризику та соціалізації особистості в нових умовах. Одним із важливих факторів у цьому напрямі і є саме імідж у контексті його тлумачення як

\* Тут ідеться про термін "civil service" ("державна служба"), від англ. "serve" - "служити".

рефлексуючого компоненту. Відомий факт, що чим вищий рівень культури індивіда, тим вища його здатність не тільки до протистояння можливим видам ризику, а й до можливості прогнозування ситуації, що, у свою чергу, веде до зменшення ймовірності припущення помилок. Зазначений підхід проявляється не лише на рівні індивіда, а й, безумовно, на рівні організації чи інституту зокрема.

**Визначення**

**Імідж** - символічний образ суб'єкта, який характеризується динамічністю, неподільною єдністю чуттєвих й змістових компонентів та відтворює потреби соціальної групи.

Визначення цього багатоаспектного поняття має охоплювати такі ознаки:

- спрямованість на певну соціальну групу;
- відображення потреб та запитів аудиторії на даний час;
- символічна природа (існування стереотипів у психіці);
- гнучкість та ситуативність, залежність від моменту, з одного боку, та постійність, статичність - з другого;
- поєднання зовнішніх та внутрішніх складових у процесі його формування;
- соціально-психологічне походження.

Імідж - явище комплексне. Імідж організації створюють люди, які в ній працюють, а сукупний образ організації ототожнюється з образом сфери їх діяльності.

Таким чином, державна служба ототожнюється із державними службовцями, з їх діяльністю, виконанням службових обов'язків, поведінкою та ставленням до громадян.

Державний службовець, який займає певну посаду та володіє окресленим колом службових повноважень, представляє як державний орган, в якому працює, так і державну службу. Тому імідж кожного окремого державного службовця формує імідж державного органу та імідж державної служби. При цьому такий вплив є взаємним і характеризується наявністю зворотних зв'язків.

Ділові якості державного службовця виступають своєрідним фундаментом, а індивідуалізація іміджу відбувається за рахунок якостей особистісних. Стосовно ділових якостей державного службовця існує два підходи, що впливають на формування іміджу. Перший полягає в абсолютизації володіння технікою керівництва незалежно від об'єкта управління. Другий концентрує увагу на досконалому знанні передусім самого об'єкта управління. У сучасній літературі знаходимо прихильників кожного з підходів. Для української практики управління у недалекій перспективі право на існування мають обидва підходи.

Ділові якості, необхідні для професійних працівників управління, досить різноманітні. У наукових джерелах містяться коментарі щодо кількох десятків таких якостей, причому аргументація здійснюється відповідно до обраної підстави. Такою підставою у випадку з державним службовцем є відображення в іміджі таких якостей, як, наприклад: компетентність, відповідальність, послідовність, бачення перспективи та вміння виділити головне, самоорганізація, пунктуальність та обов'язковість, прагнення до самоосвіти. Особливого значення для державного службовця набуває ораторське мистецтво, оскільки саме контакти з людьми займають 80% його робочого часу. Більшість людей намагаються не порушувати норм лінгвістичної поведінки, тому що відхилення від них часто викликає обурення оточуючих та може призвести до негативних соціальних санкцій, як і порушення інших традицій та звичаїв. Вміння правильно літературно розмовляти - найкоротший шлях до підвищення авторитету. Керівник, який володіє ораторськими здібностями та вміло ними користується, має великий вплив на підлеглих.

В іміджі державного службовця відображаються такі сторони особистості, як схильність бути лідером, встановлювати партнерські відносини з підлеглими, колегами та керівником, вміння розв'язувати конфліктну ситуацію, запевняти у правильності своєї позиції, адаптивність, оптимізм, доброзичливе ставлення. Особливого значення набуває етика державного службовця.

**Визначення**

Отже, **імідж державного службовця** - уявлення широкого кола громадськості про систему специфічних, притаманних цьому колу працівників, рис характеру, а також про зовнішній вигляд, ораторські та комунікаційні вміння, ділові якості та особливості поведінки.

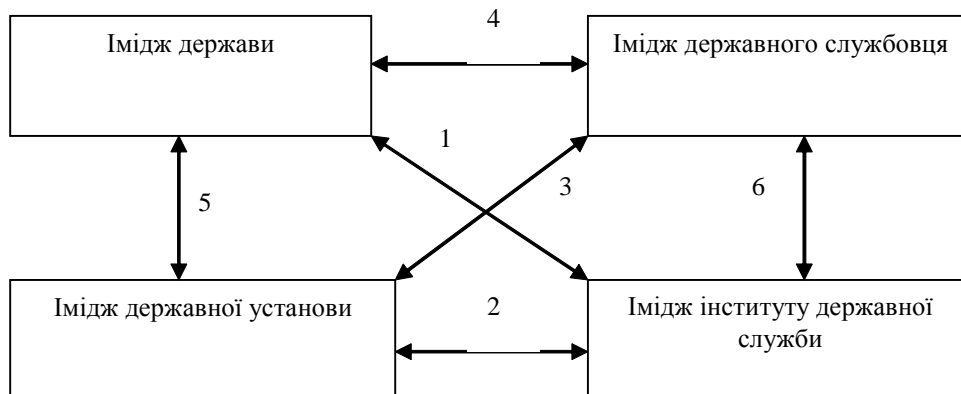
**Своєрідність іміджу державного службовця** полягає в послідовному відстоюванні інтересів держави, проведенні в життя її політики та одночасно надання певних послуг громадянам, що також виступає показником рівня професіоналізму. Звідси важливою є необхідність поєднання таких якостей, як принциповість та увага до потреб людей, вміння працювати зі зверненнями громадян. Професійна компетентність державного службовця має бути саме державною, оскільки йдеться про постійну необхідність поєднання в управлінському рішенні спеціалізованих видів праці з державними інтересами. Очевидним є те, що всі ці якості неможливо "відобразити", імітуючи діяльність. Партнери, колеги та підлеглі дуже швидко зрозуміють, чи є компетентним службовець, чи ні. В останньому випадку не допоможуть жодні прийоми створення іміджу.

Слід зауважити, що концентрація на одному із засобів або на одному із складників іміджу не дасть позитивного ефекту. Бо якщо під іміджем розуміти виключно вміння, наприклад, вигідно себе "подати", то державних службовців треба вчити саме етикету, який теж є важливим, але є лише частиною іміджу. Вагомий вплив на імідж державної служби справляє і рівень ефективності її діяльності як інституту в цілому, який повинен віднайти вираз та публічну оцінку під час його прояву у якійсь формі, яку не завжди можна одразу побачити, власне імідж стає у цій ситуації необхідним репрезентантом.

Велика роль у створенні цілісного іміджу державної служби належить також засобам масової інформації, які висвітлюють різні аспекти образу, починаючи від персоніфікованих портретів і закінчуючи поданням інформації стосовно результатів втілення будь-якої програми. Водночас ЗМІ оперативно реагують на думку громадськості і у цьому сенсі є надійним засобом зворотного зв'язку між громадянами та органами влади.

**Визначення**      **Імідж державної служби** як комплексний образ культурного інституту складається із зовнішніх та внутрішніх елементів сприйняття, формування яких спрямовується на суспільну свідомість різних груп аудиторії шляхом актуалізації низки конкретних характеристик з метою створення сприятливих умов щодо позитивної оцінки корпоративними групами його діяльності.

Дослідження свідчать, що в ситуації, коли людина незнайома з ефективністю діяльності та особливостями функціонування державної служби конкретної країни, імідж цієї країни може стати найважливішим фактором, який впливатиме на сприйняття як галузі, у якій працює установа, так і безпосередньо самої установи. Таким чином, відбувається перенесення стереотипів з іміджу держави на сукупний імідж інституту. Отже, є можливим прослідкувати взаємозалежність, яка існує між іміджем інституту, іміджем держави та іміджем державного службовця (рис. 23.5):



*Рис. 23.5. Взаємозв'язок іміджевих систем*

Інакше кажучи, відбувається ланцюгова реакція, зупинити яку можна на будь-якому рівні, але найбільш ефективним у даному випадку може стати цілеспрямоване формування іміджу всіх систем з урахуванням їх взаємодії та впливу.

Якщо розглядати імідж державної установи як засіб управління, то в даному контексті іміджелогія буде виступати як методологія, тобто може бути представлена як сукупність принципів та процедур, урахування яких необхідно для розробки та впровадження іміджу. До них

можна віднести: проведення соціологічних досліджень, позиціонування іміджу та розробку його концепції, вибір стратегії щодо об'єктивації іміджу та каналів його впровадження.

**Ефективність формування іміджу державної служби визначається за допомогою таких критеріїв:**

- показники оцінки іміджу (якісні: мета, структура, зміст, виконавці, технології запровадження, соціальна ефективність; кількісні: витрати, терміни, результати, економічна ефективність);
- методи оцінки іміджу (профіль сприйняття; метод семантичного диференціалу);
- характеристики іміджу (аудиторія сприйняття; комплекс якостей, що сприймаються та вимірюються; вага та значення оцінок якостей; тривалість існування, стійкість; рівень позитивності чи негативності; відповідність ідеалу).

Що ж таке репутація? Згідно з тлумачним словником Вебстера, репутація - це "оцінка, загальна думка про когось", або ж "авторитет", "вплив", "престиж", "сила" і синонімом до нього, на думку автора, є "слава". Так, в українській світоглядній свідомості також поняття "репутації" ідентичне поняттям "слава" - "добра слава", "погана слава" тощо (або ж "поголок" у значенні "недоброї слави"). Академічний "Тлумачний словник української мови" трактує поняття "слава" як "широку популярність як свідчення загального схвалення, визнання чийось заслуг, таланту, доблесті і т. ін."

Поняття "репутація" вперше увів у науку американський дослідник Ч.Фомбран у 1996 р., але найбільший інтерес до її вивчення виник наприкінці 90-х рр. ХХ ст., коли західні уряди масово захопила неоліберальна ідеологія. Більшість із цих праць того часу, до речі, протистоять антиліберальному (ніцшеанському) погляду на авторитет як інструмент волі і влади.

Репутація (лат. *kerutare* - розмірковую) - це узагальнена думка про якості, переваги або ж недоліки її носія, яка складається з асоціацій, образів, досвіду, але вона найчастіше визначається минулим, а не теперішнім, і містить у собі очікування ("майбутнє"). Як інтегральна оцінка репутація державних службовців постає як втілення довіри різних груп зацікавлених сторін та як результат відносин і комунікацій.

Репутація державної служби може виступати у статусі її моральної легітимації, відтак - здобути обґрунтування, визнання, довіру, прийняття своїх дій. Довіра тут позначає таке ставлення до державних службовців, їхньої діяльності, яке базується на переконаності та впевненості у їх надійності, компетентності, сумлінності, чесності та визнанні їхніх дій. Репутація включає і *кредит довіри* - очікування в майбутньому від них ще більш позитивних дій, ніж вони зробили в минулому.

#### **Визначення**

**Репутація державних службовців** - суспільна оцінка зацікавленими сторонами поведінки, дій і результатів діяльності носія репутації, що формується протягом певного часу та відображає професійні й службові якості державних службовців, рівень довіри чи недовіри до них як у внутрішньому, так і в зовнішньому середовищах, викликає позитивні або негативні асоціації і спирається на історію взаємин зацікавлених сторін із носієм репутації, власний досвід таких взаємин або оцінку інших, чия думка значима для зацікавлених сторін.

У соціології репутацію тлумачать як інституційний престиж, за допомогою якого можна описати стратифікацію в рамках соціальної системи чи певної підсистеми. Згідно із соціологічним підходом репутація є показником легітимності: вона уособлює відповідність суб'єкта нормам і очікуванням в інституційному полі. У сучасних теоретичних підходах до репутації "правильні" дії суб'єкта репутації тлумачаться як право отримати "ліцензію на діяльність". "Ліцензія на діяльність" характеризується прозорістю, чесністю та поведінкою, що викликає довіру.

За однією з впливових теорій Веттена-Меккі імідж та репутація є компонентами симетричної комунікації між їх носіями та відповідними зацікавленими сторонами ("іншими"). З точки зору самоменеджменту організації імідж - це надсилання конгруентних повідомлень "агентами" організації до зовнішнього світу. Інакше кажучи, імідж - це те, як "еліта організації" хотіла б, щоб її уявляли назовні. Репутація - це щось на зразок зворотного зв'язку, взаємності, отриманих від зацікавлених сторін, здатність організації відповідати раціональним очікуванням стейкхолдерів. Отже, ключовими характеристиками репутації державної служби є довіра, емоційний зв'язок (ставлення), результати та очікування.

Відомий французький соціолог П.Бурдьє розглядає репутацію як одну з форм символічного капіталу: "це кредит, але в найширшому значенні слова, тобто свого роду аванс, задаток, позика, які сама лише віра групи може надати тому, хто гарантував їй матеріально-символічні вигоди". Оскільки для державних службовців цей капітал - це низка взаємних суспільних зобов'язань і визнань, його можливо накопичувати та інвестувати, примножувати і втрачати, оцінювати і обмінювати. Репутації властива така характеристика, як реципрокність (від лат. *reciprocus* - зворотний, взаємний) - центральне поняття мережевого підходу, в рамках якого репутація функціонує як один із видів соціального капіталу. Отже, репутація державних службовців не є абстрактною моральною категорією; вона тісно пов'язана з уже сформованими відносинами та цінностями державного управління в цілому.

У доктрині цивільного права є поняття "честь" - тобто суспільна оцінка особистості, міра її духовних, соціальних цінностей, та "гідність" - внутрішня самооцінка громадянина - його здібностей, світогляду, суспільного значення. Поняття ділової репутації закріплено ст. 2 Закону України № 2121-III "Про банки і банківську діяльність", а саме: ділова репутація - це сукупність підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про професійні та управлінські здібності такої особи, її порядність та відповідність її діяльності вимогам закону. Якщо говорити про державних службовців, то змістом репутації є оцінка їхніх *професійних і службових якостей*.

Основні характеристики бажаної репутації державного службовця сформульовані в законах України "Про державну службу" (1993, 1996, 2012 рр.), де визначено основні вимоги з боку громадян і держави до державних службовців (ст. 3 - "Принципи державної служби", ст. 11 - "Обов'язки державного службовця", ст. 13 - "Вимоги до політичної неупередженості державного службовця", ст. 18 - "Присяга державного службовця").

Стандарти етичної поведінки осіб, зобов'язаних на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які є правовою основою для відповідних кодексів, встановлює Закон України "Про правила етичної поведінки", ухвалений у травні 2012 р. Він зобов'язує державних службовців забезпечувати позитивну репутацію органів державної влади і органів місцевого самоврядування, всіляко сприяти зміцненню довіри громадян до влади, утверджувати чесність, неупередженість та ефективність влади.

Репутаційна складова діяльності державних службовців врахована і в Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції", який визначає поняття "конфлікт інтересів", "корупційне правопорушення", "корупція", "неправомірна вигода", що стосуються дій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АРК (вичерпний перелік - у ст. 4 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції"), які за вчинення корупційних правопорушень притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку.

Таким чином, особливістю іміджу та репутації державної служби є те, що на неї здійснюється проекція ставлення, оцінки громадянським суспільством держави. Тому доцільним є формування іміджу та репутації державної служби у таких фундаментальних вимірах: її професійних і соціальних досягнень; її успішності з точки зору соціальної відповідальності та відповідності соціальним очікуванням; її авторитету та статусу як індикатора легітимності дій, який, зі свого боку, визначає соціальний престиж інституту державної служби та вписує його у соціальну систему.

### 23.5. Етикет державного службовця

Норми етикету оформлюють етичні стандарти діяльності державного службовця і є складовими його загальної культури.

#### Визначення

**Етикет** - сукупність правил поведінки, які регулюють зовнішні прояви людських стосунків - ставлення до інших людей, форми звертання, поведінку, манери тощо; більш-менш ритуалізована форма осмисленого спілкування, умовна мова.



Спільним у різноманітних етикетних формах є його змістові характеристики - визнання та підтримання *значимості* (поваги, пошани) людини, з якою встановлюється фізичний чи духовний контакт.

Визнаючи значимість кожної людини, ми тим самим визнаємо і відмінності цієї значимості, які залежать від особистих здібностей, кваліфікації, індивідуальних якостей, обов'язків, знань, соціальних статусів, статі, віку. Проте соціальна роль, яку відіграє та чи інша людина і яка здебільшого фіксується в етикеті, не повинна бути самодостатньою, оскільки до будь-якої людини, незалежно від її соціального статусу, має виявлятися повага.

Безсумнівним позитивним внеском етикетних норм у людську культуру є те, що етикет регулює особисту дистанцію між людьми, охороняє особистий простір кожної людини, виступає показником соціалізації, самодисципліни, моральних установок особи. Етикет спрямований проти фамільярності, на захист власної гідності та гідності іншої людини.

Слабким місцем етикету в історії людства було те, що в ньому зазвичай фіксувалася майнова нерівність. І нині етикетні вимоги можливо використовувати прагматично, ставлячись до іншої особи формально, практикуючи інструментальне розуміння людини. Етикет може виявлятися узаконеною формою лицемірства.

Проте недотримання етикетних вимог призводить: у сфері масових контактів - до безглузких непорозумінь, конфліктів, роздратувань; у дискусіях - до неможливості досягти взаєморозуміння, конструктивних результатів; у професійних відносинах, відносинах "керівник - підлеглий" - до свавільних дій, інструментального ставлення до людини.

Правила етикету вказують на єдність двох його сторін:

- **морально-етичної:** етикет є виразом моральної норми - турботи, поваги, захисту, любов'язності;
- **естетичної:** етикет свідчить про красу, добірність форм поведінки.

Моральна сторона етикету найбільш яскраво виражена в таких його нормах, як ввічливість, тактовність, коректність, вихованість.

- **Ввічливість** - уміння поводитися чемно.
- **Тактовність** - уміння дотримуватися певної міри у відносинах із людьми.
- **Коректність** - уміння поводитися, не принижуючи гідність інших.
- **Вихованість** - уміння поводитися пристойно будь-де.

#### **Визначення**

**Етикет державного службовця** - сукупність правил поведінки, які регулюють зовнішні прояви людських стосунків у процесі професійної діяльності державного службовця в усій багатоманітності форм службового спілкування та взаємодій.

Етикет державного службовця допомагає успіхам у справах, налагодженню сприятливого клімату в професійному колективі, зміцненню авторитету організації.

У практиці професійної діяльності існують стандартні ситуації, для них виробляються форми і правила поведінки (у тому числі й етикетні), які фіксуються в кодексах честі або правилах поведінки.

Проблема впровадження етикету в практику діяльності державного службовця України має свої особливості:

- відчутна нестача етикетних знань і навичок поведінки державних службовців, що призводить до непорозумінь, труднощів у спілкуванні, стресів, тощо;
- нехтується ствердження поважливого ставлення до особи можливостями етикету;
- поширене сприйняття етики лише як етикету, тому багато хто бачить в освоєнні етикетних вимог панацею від аморальних дій і міжособистих конфліктів.

Однак етикет визначає зовнішню канву, оформлення поведінки, яку можливо використовувати для різних цілей. Лише якщо на особистому рівні в основі етикетних вимог лежать *моральні цінності*, ці вимоги виражають дійсні наміри людини і перестають сприйматися як лицемірні. У професійному етикеті державних службовців оформлюється етична настанова *поваги до людини* як до особистості. За службовим етикетом залишаються певні статусні функції, однак вони не дають змоги перейти за межі поцінування людської гідності. Повага до особистості - вимога до будь-яких поведінкових актів представника виконавчої влади, хоча оформлен-

ня її є варіативним залежно від особливостей індивіда. Переродження статусних етикетних норм в улесливість та догідливість є однією з проблем службових відносин. Відсутність практики застосування етикетних норм у професійному середовищі державної служби здатна нівелювати моральні засади управління та комунікації.

Етика державного службовця потребує свого оформлення в дотриманні етикету державного службовця, а етикетні вимоги без внутрішнього морального їх наповнення набувають характеру штучності, лицемірності, нещирості.

Етикетні правила відпрацьовуються століттями, але вони втрачають свою дієвість, якщо нехтують вимогами сучасності. Нині відбувається *демократизація етикету*, що виявляється у знятті певних умов, універсалізації етикету. Ці зміни торкаються всього розмаїття людських стосунків.

Однак, незважаючи на демократизацію, за етикетом залишаються певні статусні, субординаційно орієнтовані, розподільчі функції.

В офіційній, діловій сфері діє міжнародний принцип переваги рангів, тобто ставлення до персони визначається насамперед її рангом, посадою, яку ця особа обіймає. Старшинство в діловому етикеті розподіляється так:

- старший за рангом, категорією, посадою;
- старший за віком.

Статеві відмінності не підкреслюються та не демонструються.

У діловій, професійній сфері на працівника передусім дивляться як на особу, яка обіймає певну посаду, і рахуються насамперед з її діловими якостями (здоровий глузд, порядність, успішне ведення справ тощо).

Позитивний образ державного службовця складається із зовнішнього вигляду, мови, манери поведінки в цілому.

**Зовнішній вигляд.** Одяг управлінця має відповідати основному призначенню його діяльності - бути функціонально доцільним, зручним для роботи, не відволікати уваги ні самого працівника, ні оточуючих від справи. Строгість, охайність та елегантність одягу управлінця символізують надійність, стабільність, значимість і культуру державного службовця. Речі мають гармоніювати між собою; одяг повинен бути відповідним ситуації та часу. Неприйнятним є одяг надто дешевий, поношений, мішкуватий, неохайний, що не відповідає діловому стилю.

Загалом передбачається, що державні службовці мають загальний рівень етикетної культури, який дає їм змогу формувати достойний імідж. Однак ті етикетні вимоги, які пред'являються до представників влади, можуть фіксуватися в певних формалізованих документах організації, так званих дрес-кодах.

#### Першоджерело

Діловий костюм державного службовця дає змогу не тільки успішно виконувати свої робочі функції, а й встановлювати відносини з людьми, позитивно впливати на них. Зовнішній вигляд державних службовців свідчить про рівень їх ділової культури, надає їм впевненості в собі, позначається на кар'єрному зростанні.

Під час вибору одягу слід бути обізнаним з дрес-кодом (правилами вибору вбрання з урахуванням певної ситуації) і вміло використовувати його. Діловий одяг державного службовця передбачає певні обмеження щодо його вибору та конкретних деталей гардеробу.

Державним службовцям повинен бути притаманний стриманий діловий стиль одягу, який надає авторитетності і свідчить про компетентність працівника. Такий стиль викликає повагу, довіру, дає змогу контролювати партнерів і тримати дистанцію. Костюм державного службовця повинен створювати враження наявності смаку та бути стильним, він не повинен бути надто яскравим чи зухвалим.

Під час вибору одягу слід урахувати особливості фігури людини (зріст, поставу, повноту), колір шкіри, очей, волосся, а також вік. Не обов'язково дотримуватися модних віянь, слід знайти свій індивідуальний стиль, який потім може варіюватися відповідно до змін моди.

Елегантність одягу також досягається шляхом поєднання кольорів (стилісти радять поєднувати їх не більше двох). Діловому вбранню державного службовця притаманні традиційні забарвлення, які можна назвати класичними: темно-синій, сірий, бежевий, темно-коричневий, оливковий, креманий, колір слонов'ячої кістки. Перевага віддається синьому і сірому кольорам, їх темним відтінкам у холодну пору року та світлим, пастельним - у теплу. Така кольорова гама

найбільше сприяє продуктивності ділових стосунків. Чорний колір вбрання доречний під час урочистих та жалобних заходів.

Основні вимоги до одягу - акуратність, стриманість і охайність. Костюм повинен бути завжди добре випрасуваний, сорочка, блуза - свіжою, взуття - начищене і без збитих підборів. Одяг повинен відповідати місцю, часу і характеру діяльності державного службовця. Краще вдягатися просто, ніж з претензією. Варто уникати авангардних напрямів і "писку моди".

Діловий етикет чітко визначає, що два дні підряд не можна ходити на роботу в одному і тому самому вбранні.

*Рекомендації щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України (затверджені наказом Міністра Кабінету Міністрів України № 155 від 30 вересня 2010 р.)*

**Дистанції спілкування.** У діловому, службовому спілкуванні важливо дотримуватися фізичної дистанції, яку слід зберігати між співрозмовниками, певні фізичні межі, за які не слід переходити, аби не образити іншу людину.

Розрізняють дистанцію:

- інтимну (дотик - 15-50 см) - при потиску руки;
- особисту (0,6-1,2 м) - під час бесід, переговорів, підпису договорів;
- соціальну (1,2-3,7 м) - при спілкуванні з незнайомими людьми, бесідах керівника з підлеглими, при небажаності довготривалого спілкування;
- публічну (більше 3,5 м) - під час виступів на нарадах, семінарах, спілкування з великою групою людей.

**Звернення.** Важливим початком вербального спілкування є звернення. Звертаючись до громадян і колег, необхідно вживати прикметник "шановне товариство", "шановний колего", або звертатися, називаючи ім'я та по батькові співрозмовника. Вважається, що в офіційній обстановці не припустимими є фамільярність, панібратство, тому обов'язковим є звернення до оточуючих на "Ви", навіть у ситуації, коли між колегами існують дружні стосунки. У спілкуванні, звертаючись до незнайомих людей, можна використовувати й такі звернення, як "пані", "панове".

**Знайомство.** Основними етикетними вимогами до знайомства є такі:

- знайомити між собою можна лише знайомих нам людей, якщо вони цього хочуть або якщо вони підходять до вас під час розмови;
- першим називають молодшого за віком. Якщо знайомлять однолітків - першим називають молодшого за посадою, при різних посадах - того, хто підійшов, чоловіка - потім жінку (лише якщо чоловік вельми старий - жінку представляють першою);
- називають спочатку ім'я, по батькові, прізвище, а потім посаду. Якщо людина дуже відома, посада не називається.

Під час знайомства ділові люди обмінюються **візитними картками**. Візитівка - це своєрідний "представник" свого власника. Вона ненав'язливо нагадує своїм існуванням про певну людину. Крім того, вона сприяє створенню позитивного іміджу, як особистого, так і організації.

Візитні картки виготовляються на цупкому папері. Чітких правил щодо їх розмірів немає, але слід подумати про те, щоб картка мала стандартний розмір і не виникало проблем із її зберіганням (щоб її не довелося підгинати або підрізати). Щоб візитну картку можна було легко помістити в стандартну візитницю, її розміри не повинні перевищувати 90 мм у довжину і 55 мм у висоту. Етикет наполягає на строгому оформленні карток, вони повинні бути білого, кремового або сіруватого кольору з чітким шрифтом. Так, головна вимога до шрифту - це можливість його легкого прочитання. Не варто намагатися здивувати оточуючих химерними мудрими шрифтами. Шрифт на картці повинен бути жирним, середнього (ближче до великого) розміру. Курсив дозволяється лише власникам легковимовлюваних прізвищ. Неприпустимим він є при виготовленні карток на іноземній мові.

Основна інформація, яка повинна бути відображена у візитці, може містити вказівки на звання, посаду державного службовця, номери телефону (телефонів), факсу, телекса, електронної пошти та інших способів зв'язку з власником картки. Якщо відбулися зміни номера телефону, то прийнятним є закреслення старого та акуратне вписування нового. Закреслювати і вписувати нове найменування посади вважається поганим тоном - слід подбати про те, щоб якомога швидше замовити нові візитні картки.

На діловій візитній картці повинна бути адреса власника картки, виняток становлять лише дипломати і вищі державні посадові особи.

Свою візитну картку бажано вручити при першій зустрічі. Якщо особа отримує візитку, їй необхідно обов'язково вручити свою.

Вручаються візитні картки або правою рукою, або обома руками. При врученні не обов'язково розшаркуватися, достатньо кивка голови чи взаємного легкого поклону. Вручаючи візитну картку, кажуть вголос своє прізвище. Це позбавляє співрозмовників від незручності, якщо раптом вони проголосять прізвище власника візитки неправильно.

Вважається, що якщо співрозмовник вручив візитну картку, не вимовивши свого прізвища, необхідно самому прочитати його вголос. Якщо воно буде вимовлено неправильно, то співрозмовник це одразу виправить. Приймаючи візитку, слід з'ясувати посаду та становище людини, яка вручає картку.

Неввічливо одразу ж ховати у візитницю тільки що отриману картку. Краще покладіть її перед собою. Не можна м'яти візитку, робити на ній позначки, вертїти в руках на очах у власника, оскільки це демонструватиме неповагу до нього.

**Вітання.** Загальним правилом щодо вітання є те, що першим вітається чоловік з жінкою, молода людина - зі старшою, підлеглий з керівником. На службі жінка має рівні права з чоловіком, тому може вітатися першою. Чоловікам рекомендується потиск рук, жінкам - по обопільному бажанню. Руку першим подає вищестоящий за посадою нижчестоящому, старший за віком - молодшому, жінка - чоловіку. Однак хоч би якого рангу керівник увійшов у кабінет підлеглого, першим руку протягає хазяїн кабінету незалежно від посади і віку. Якщо ви підходите до групи, де вам знайома лише одна людина, ви вітаєтесь з нею, і, лише після того як вас представили, зі всіма іншими. Для вітання рекомендують використовувати не лише вербальні, але й невербальні засоби: уклін, кивок, змах руки. Вітання з вживанням імені - найбільш поважливе.

**Прийом відвідувачів.** Хазяїн кабінету, після входу в кабінет відвідувача, повинен вийти з-за столу, привітати того, хто ввійшов (познайомитися з ним, якщо вони не знайомі), запропонувати йому сісти і тільки після цього зайняти своє місце. Не слід подавати руку сидячи або через стіл. В установах, де прийом громадян - основний вид діяльності, існує спрощена процедура знайомства: відвідувач називає своє прізвище й зразу переходить до викладення справи.

Під час бесіди необхідно уважно слухати співрозмовника, демонструвати ввічливість, доброзичливість, тактовність. Бажано не відволікатися на телефонні дзвінки, перегляд паперів, не поглядати кожну хвилину на годинник. Приймають відвідувачів по одному, оскільки в іншому випадку це може сприйматися як неповага, порушення конфіденційності бесіди. Закінчуючи бесіду, хазяїн кабінету піднімається і резюмує: "Отже, ми з Вами домовилися...".

**Листування.** Відповідати на отримані листи бажано якомога швидше, не пізніше ніж через 3-5 днів після їх отримання. Ділові листи пишуться лише на лицевій стороні листка. Сторінки, крім першої, нумеруються арабськими цифрами, що обрамляються тире. Листи повинні бути акуратні, без помилок, помарок, виправлень. Слід уникати переносів. Складають листи текстом усередину. У конверті лист рекомендується складати не більше ніж 2 рази. Найважливіші листи слід не складати, а посилати у великих цупких конвертах. За змістом листи мають бути чіткі й зрозумілі, не занадто довгі, складатися із коротких речень; не слід зловживати незрозумілими (іноземними, суто спеціальними) термінами.

**Телефонна розмова.** До телефонної розмови існують певні етикетні та організаційні вимоги:

- розмова по службовому телефону має бути короткою, ввічливою, по суті справи, з дотриманням часової міри;
- власні аргументи повинні бути правильними по суті та грамотно викладеними по формі;
- слід підготуватися до розмови: скласти план бесіди, попередньо підібрати всі матеріали, документи, календар, авторучку, папір тощо;
- важливими є тон, інтонація, тембр голосу, дикція;
- обіцяючи зателефонувати, слід зробити це у визначений термін.

Технологія ведення розмови по телефону для тих, хто телефонує, включає такі моменти: набір номера, після відповіді - вітання, уточнення, чи правильно спрацював зв'язок, представлення себе та цілі дзвінка, прохання запросити потрібну людину або уточнення, чи може співбесідник приділити увагу тому, хто телефонує.

Ті, кому телефонують, за етикетними вимогами мають діяти за таким алгоритмом: знімати трубку після 1-3 дзвоника; назвати свою організацію, або (особливо якщо мова йде про внутрішній телефон) посаду та прізвище (звільняючи того, хто дзвонить, від необхідності уточнювати правильність з'єднання). Називати прізвище не обов'язково, якщо телефон загальний або встановлений не в кабінеті посадової особи. У разі обриву зв'язку знову набирає номер той, хто дзвонив. Тривалість розмови зазвичай визначає старший або керівник. Молодший повинен повідомити старшого про те, що вже зрозумів усі питання. Якщо по телефону до Вас звертаються зі скаргою, необхідно набратися терпіння, дати людині виговоритися, не перебивати, відповідати спокійно, виразити співчуття; якщо організація винна - вибачитися.

Отже, позитивним внеском етикетних норм в історію людської культури є те, що етикет регулює дистанцію між людьми, охороняє особистий простір кожної людини, виступає показником соціалізації, самодисципліни, моральних установок особи. Етикет спрямований проти фамільярності, на захист власної гідності та гідності іншої людини. Етикет державного службовця - це сукупність правил поведінки, які регулюють зовнішні прояви людських стосунків у процесі професійної діяльності державного службовця в усій багатоманітності форм службового спілкування та взаємодій. Етикет державного службовця допомагає успіхам у справах, налагодженню сприятливого клімату в професійному колективі, зміцненню авторитету організації. Етика державного службовця потребує свого оформлення в дотриманні етикету державного службовця, а етикетні вимоги без внутрішнього морального їх наповнення набувають характеру штучності, лицемірності, нещирості.

Таким чином, підсумовуючи викладене можна констатувати ось що.

1. Основне суспільне призначення державної служби - служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців.

2. Перетворення в етиці державної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Система інституційних засобів підтримки етики державного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство.

3. Від налагоджених взаємодій у професійних колективах значною мірою залежить успішність та ефективність діяльності будь-якої організації, установи. Кожний співробітник є унікальною цінністю для організації і, у свою чергу, несе відповідальність за морально-психологічний клімат у колективі.

4. Створення товариської атмосфери в організації зумовлюється й існуванням та підтриманням етичних норм. Професійна етика державних управлінців розглядає службові відносини з позиції збереження людяності та спрямованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

5. Морально-психологічна обстановка в колективі залежить від правильної розстановки кадрів, дисципліни, відчуття морального комфорту від роботи в організації тощо. Вагомими моральними принципами побудови відносин у колективі стають доброзичливість, чесність і взаємодопомога. Розробка чіткої системи цінностей і технології створення й функціонування управлінських команд на державній службі посилять колективні взаємодії та покращить морально-психологічний клімат в організаціях.

6. Державна служба являє собою особливий культурний інститут. З цього погляду її слід розглядати у трьох аспектах: соціокультурна діяльність людини, результати цієї діяльності та рівень розвитку особистості.

7. Імідж державної служби - це комплексний образ культурного інституту, який складається із зовнішніх та внутрішніх елементів сприйняття, формування яких спрямовується на суспільну свідомість різних груп аудиторії шляхом актуалізації низки конкретних характеристик із метою створення сприятливих умов щодо позитивної оцінки корпоративними групами його діяльності.

8. Репутація державних службовців є суспільною оцінкою зовнішнім і внутрішнім середовищем (зацікавленими сторонами) поведінки, дій і результатів діяльності носія репутації,

формується протягом певного часу та яка відображає професійні й службові якості державних службовців, рівень довіри чи недовіри до них як у внутрішньому, так і в зовнішньому середовищах, викликає позитивні або негативні асоціації і спирається на історію взаємин зацікавлених сторін із носієм репутації, власний досвід таких взаємин або оцінку інших, чия думка значима для зацікавлених сторін.

9. Репутація державних службовців є втіленням трьох фундаментальних вимірів ефективності її суб'єкта: оцінки його професійних або соціальних досягнень; успішності з точки зору соціальної відповідальності та відповідності соціальним очікуванням; статусу як індикатора легітимності дій, який, зі свого боку, визначає соціальний престиж суб'єкта репутації і вписує його у соціальну систему. Репутація державних службовців діє як етичний контроль, створюючи культуру етичних цінностей і стандарти поведінки та діяльності.

10. Репутація державних службовців часто береться до уваги під час оцінювання легітимності їхньої діяльності. Якщо нормативна легітимність досягається шляхом існування відповідних законодавчих норм та дотримання відповідною установою усталених соціальних норм і правил, то легітимність у репутаційному вимірі - це досягнення згоди у "правилах гри", а якщо ширше - соціальної згоди.

11. Етикет державного службовця - це сукупність правил поведінки, які регулюють зовнішні прояви людських стосунків у процесі професійної діяльності державного службовця в усій багатоманітності форм службового спілкування та взаємодій.

12. Етикет державного службовця допомагає успіхам у справах, налагодженню сприятливого клімату у професійному колективі, зміцненню авторитету організації.

13. Етика державного службовця потребує свого оформлення в дотриманні етикету державного службовця, а етикетні вимоги без внутрішнього морального їх наповнення набувають характеру штучності, лицемірності, нещирості.

### **Запитання та завдання для самоперевірки до розділу 23**

1. Яка роль етики державних службовців у формуванні демократичної держави та ефективного державного управління?

2. Якими є основні етичні стандарти поведінки державного службовця України?

3. Назвіть засади та показники сприятливого морально-психологічного клімату в колективі.

4. Охарактеризуйте етичні правила взаємодії між колегами.

5. Що таке моральний комфорт роботи в організації та якими є основні його складові?

6. Дайте визначення термінів "імідж", "імідж державного службовця", "імідж державної служби".

7. У чому полягає особливість державної служби як культурного інституту суспільства?

8. Як репутація державних службовців характеризує їхній професійний статус?

9. На яких принципах ґрунтується кодекс етичної поведінки державних службовців?

10. Розкрийте роль етикету як складової адміністративної культури державного службовця.

11. Охарактеризуйте основні етикетні вимоги до зовнішнього вигляду державного службовця, а також до процесу знайомства, вітання, прийому відвідувачів, телефонної розмови, ділового листування.

### **Завдання для самостійної роботи до розділу 23**

1. Здійсніть аналіз механізмів підтримки етики на державній службі України та зарубіжних країн (за вибором).

2. Проаналізуйте основні труднощі морального характеру, з якими стикається новий співробітник.

3. Визначте, за допомогою яких методів відбувається формування Вашого власного іміджу як державного службовця. Проаналізуйте, яким чином цей процес відображається на іміджі установи, в якій Ви працюєте.

4. Носіями іміджу та репутації виступають державний службовець (особа), орган публічної влади та послуга/діяльність, яку він надає/провадить. Використовуючи подану нижче таб-

лицю, охарактеризуйте основні критерії, за допомогою яких формуються імідж та репутація кожного з цих носіїв.

	Державний службовець	Орган публічної влади	Послуга/діяльність
Імідж			
Репутація			

5. Виявіть типові порушення ділового етикету вітчизняними державними службовцями.

### **Напрями магістерських робіт до розділу 23**

1. Професійна етика на державній службі та професійно-особистісний розвиток державного службовця як професіонала.
2. Етична інфраструктура в системі державної служби в Україні.
3. Етика державного службовця: сутність та особливості реалізації.
4. Етичні кодекси на державній службі: принципи, норми та механізми впровадження.
5. Проблема конфлікту інтересів на державній службі.
6. Механізми формування та підтримки сприятливого морально-психологічного клімату в організаціях в системі державної служби.
7. Етичні аспекти взаємовідносин в колективах державних службовців.
8. Професіоналізація державно-управлінської діяльності як чинник покращення іміджу державної служби.
9. Механізм формування позитивного іміджу державного службовця.
10. Репутація та адміністративна етика державних службовців.
11. Проблеми захисту професійної репутації державних службовців.
12. Етикет державного службовця: основні вимоги, типові порушення, засоби формування.

### **Список використаних джерел до розділу 23**

1. Адизес *И. К.* Управляя изменениями. Как эффективно управлять изменениями в обществе, бизнесе и личной жизни / И. К. Адизес. - СПб. : Питер, 2011. - 224 с.
2. *Бурдые П.* Практический смысл / П. Бурдые ; пер. с фр. А. Т. Бикбов, К. Д. Вознесенская, С. Н. Зенкин, Н. А. Шматко ; отв. ред. пер. и послесл. Н. А. Шматко. - СПб. : Алетейя, 2001. - 562 с.
3. *Василевська Т. Е.* Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. - К. : НАДУ, 2008. - 336 с.
4. *Василевська Т.* Етикет на державній службі як умова особистої гідності / Т. Василевська // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 4. - С. 106-112.
5. *Васильев Д. В.* Административная этика как средство противодействия коррупции / Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов. - М. : Моск. центр Карнеги, 2003. - 46 с.
6. *Вебер М.* Покликання до політики // Макс Вебер. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика ; пер. з нім. О. Погорілий. - К. : Основи, 1998. - 534 с.
7. *Даулинг Г.* Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности / Г. Даулинг. - М. : Имидж-контакт ; Инфра-М, 2003. - 368 с.
8. *Дороніна М. С.* Культура спілкування ділових людей / М. С. Дороніна. - К. : "КМ Academia", 1997. - С. 49-76; 117-138.
9. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>. - Назва з екрана.
10. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.
11. Книга работника кадровой службы / под общ. ред. Е. В. Охотского, В. М. Анисимова. - М. : Экономика, 1998. - 494 с.
12. *Кондратенко О. М.* Технологія формування управлінської команди державних службовців [Електронний ресурс] / О. М. Кондратенко // Державне управління: теорія та практика :

електрон. наук. фах. вид. - 2006. - № 1. - Режим доступу до журн. : [http:// www.nbuv.gov.ua / e%2Djournals/DUTP/2006-1](http://www.nbuv.gov.ua/e%2Djournals/DUTP/2006-1). - Назва з екрана.

13. Корпоративная этика : учеб. пособие / авт.-сост. И. Н. Кузнецов. - М. : Изд-во делов. и учеб. лит., 2003. - 480 с.

14. *Лавренко О. В.* Діловий етикет та імідж державного службовця / О. В. Лавренко, А. А. Лавренко. - К. : [б. в.], 2008. - 70 с.

15. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, Н. Т. Гончарук та ін. ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 277 с.

16. *Ньюстром Дж. В.* Организационное поведение: поведение человека на рабочем месте / Дж. В. Ньюстром, К. Дэвис / пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуневского. - СПб. : Питер, 2000. - 448 с. - (Серия "Теория и практика менеджмента").

17. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.

18. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) / Программа государственного управления. Инфраструктура этики [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs./russianeth.pdt>. - Название с экрана.

19. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. - 2012. - № 26. - Ст. 273.

20. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 7 черв. 2011 р. № 3206 // Офіц. вісн. України. - 2011. - 20 черв. - № 44. - С. 9. - Ст. 1764.

21. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Офіц. вісн. України. - 2012. - 22 черв. - № 45. - С. 82. - Ст. 1739.

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

23. *Стошкус К.* Этикет в развитии общества / К. Стошкус // Этическая мысль. - М. : Политиздат, 1988. - С. 240-255.

24. *Хомуленко Т. Б.* Теоретичні та практичні аспекти дослідження іміджу : монографія / Т. Б. Хомуленко, Ю. Г. Падафет, О. В. Скориніна. - Х. : ВД "Інжек", 2005. - 272 с.

25. *Шепель В. М.* Управленческая этика / В. М. Шепель. - М. : Экономика, 1989. - 246 с.

26. *Fombrun C.* Reputation: Realizing Value from the Corporate Image / C. Fombrun. - Harvard Bussiness School Press, Boston, MA. - 1996.

27. Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.oecd.org/ dataoecd/13/22/2957360.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf). - Назва з екрана.

28. The Stockholm Accords. A Call To Action For Public Relations And Communications In Global Society [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.cipr.co.uk/sites/default/files/Stockholm-Accords-final-version.pdf>

29. *Whetten D. A.* A Social Actor Conception of Organizational Identity and Its Implications for the Study of Organizational Reputation / D. A. Whetten, A. A. Mackey // Business and Society. - 2002. - Vol. 41. - N 4. - P. 393-414.



## **Авторський колектив:**

### **РОЗДІЛ 11. Управлінська діяльність державного службовця:**

Ю.В.Ковбасюк, С.М.Серьогін, О.Ю.Оболенський, М.М.Іжа, І.В.Шпекторенко, О.М.Овчар, М.Г.Свірін, І.І.Шпітун.

### **РОЗДІЛ 12. Правовий та соціальний статус державного службовця:**

В.В.Баштанник, І.П.Кринична, С.М.Серьогін, О.Ю.Оболенський, І.І.Хожило, О.С.Петренко.

### **РОЗДІЛ 13. Формування та реалізація державно-службових відносин:**

С.М.Серьогін, В.С.Загорський, І.В.Шпекторенко, Т.Ю.Витко.

### **РОЗДІЛ 14. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування:**

С.М.Серьогін, Н.А.Липовська, Є.І.Бородін, А.В.Мазак.

### **РОЗДІЛ 15. Контроль і відповідальність державного службовця:**

С.М.Серьогін, Н.А.Липовська, Т.В.Маматова, І.В.Письменний, О.І.Сушинський, С.Д.Дубенко, О.С.Петренко.

### **РОЗДІЛ 16. Стратегічне управління персоналом у системі державної служби:**

А.П.Рачинський, С.Ю.Лукін, В.М.Сороко, О.Л.Євмешкіна.

### **РОЗДІЛ 17. Кар'єра державного службовця:**

М.М.Білинська, Н.Т.Гончарук, В.А.Ландсман, І.Г.Сурай, О.Л.Євмешкіна.

### **РОЗДІЛ 18. Управлінська команда в системі державної служби:**

К.О.Ващенко, Н.А.Липовська, С.В.Загороднюк, В.М.Сороко, О.М.Кондратенко.

### **РОЗДІЛ 19. Мотивація та стимулювання діяльності державних службовців:**

Т.І.Пахомова, С.М.Серьогін, Н.М.Богданова, Є.Г.Матвіїшин, М.В.Сіцінська.

### **РОЗДІЛ 20. Особистість державного службовця в професійній діяльності:**

С.М.Серьогін, О.Ю.Оболенський, С.В.Овчаренко, І.В.Шпекторенко, О.Л.Євмешкіна, О.М.Овчар.

### **РОЗДІЛ 21. Керівник у системі державної служби:**

Ю.В.Ковбасюк, А.П.Рачинський, В.А.Гошовська, Н.А.Липовська, С.М.Серьогін, Н.Б.Ларіна, В.О.Новік, М.С.Орлів.

### **РОЗДІЛ 22. Лідерство в системі державної служби:**

В.А.Гошовська, А.П.Рачинський, С.М.Серьогін, Л.А.Пашко, Л.О.Воронько, І.Г.Сурай, Г.О.Дутчак, С.Ю.Лукін.

### **РОЗДІЛ 23. Етика та етикет державного службовця:**

Т.Е.Василевська, С.М.Серьогін, О.В.Антонова, Т.В.Федорів.

Навчальне видання

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПІДРУЧНИК

*У двох томах*

**Том 2**

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Редактори : *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*  
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*  
Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 10.10.2013.  
Формат 60 x 84/8. Обл.-вид. арк. 31,08. Ум.-друк. арк. 40,45.  
Тираж 300 пр.

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Д36

**Державна служба** : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. - К. ; Одеса : НАДУ, 2013. - Т. 2. - 348 с.

ISBN 978-966-619-319-6

ISBN 978-966-619-338-7 (Т. 2).

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

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

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

**УДК 35.08**