

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

Виконав: магістр 2-го курсу, групи 8.2810-з спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньої програми «Публічне управління та адміністрування»
В.Ю. Барна

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та управління, д.філос.н. Масюк О.П.

Рецензент: І.С. Цапліна, к.філос.н., доцент кафедри соціальної філософії та управління

Запоріжжя – 2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет Соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти Магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії
та управління

_____ Т.І. Бутченко

«___» _____ 2021 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТУ

Барні Владиславу Юрійовичу

1. Тема роботи (проекту) Формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні

Керівник роботи Масюк Олег Петрович, д.філос.н., доцент, професор кафедри
Затверджені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 р.

3. Вихідні дані до роботи 1.Артеменко Н.Ф., Гончарук Н.Т. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології: монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 184 с.; 2.Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.; 3.Павленко В.В., Павленко В.Л. Державна служба в Україні. Київ: Вид. дім «Персонал», 2019. 554 с.; 4.Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.5.Селіванов С.В. Оцінювання діяльності персоналу органів державної влади як компонент особистісного розвитку державного службовця для планування кар'єри. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 90-95.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити):

1.Розглянути історію досліджень формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні. 2. Уточнити зміст і сутність основних понять дослідження «державна служба», «кадровий склад». 3. Визначити підходи і методи дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні. 4. Розглянути кадровий склад державної служби в сучасній Україні як об'єкт управління. 5.Вивчити державну кадрову політику як основу формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні. 6. Дослідити професійний розвиток державних службовців в системі управління кадровим складом державної служби в сучасній Україні. 7.Проаналізувати сучасний стан формування кадрового складу державної служби в Україні. 8. Запропонувати напрямки оптимізації формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Масюк О.П., професор кафедри соціальної філософії та управління	17.06.21	17.06.21
Розділ 2	Масюк О.П., професор кафедри соціальної філософії та управління	30.08.21	30.08.21
Розділ 3	Масюк О.П., професор кафедри соціальної філософії та управління	14.10.21	14.10.21

7. Дата видачі завдання 18 червня 2021 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2021	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>виконано</i>

Студентка _____ В.Ю. Барна

Керівник роботи (проекту) _____ О.П. Масюк

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ А.І. Васильєва

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 92 сторінок, 71 позиції у списку літератури, 1 додатку.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, КАДРОВА ПОЛІТИКА, КАДРОВИЙ СКЛАД, ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК, УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Мета дослідження: проаналізувати тенденції формування кадрового складу державної служби в сучасній Україні та запропонувати шляхи його оптимізації.

Об'єкт дослідження: кадрова політика в системі державної служби в Україні.

Предмет дослідження: формування кадрового складу державної служби.

Методи дослідження: історико-генетичний, аналіз, синтез, індукція, дедукція, класифікація, узагальнення.

Новизна дослідження: здійснено комплексне висвітлення проблем кадрової політики в Україні, формування якісного кадрового складу державної служби та професійного розвитку посадовців в органах публічного управління.

Гіпотеза: 1. Кадровий склад державної служби слугує конкурентною перевагою сучасної держави у глобальному геополітичному просторі. 2. Від ефективності кадрового складу державної служби безпосередньо залежить рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники.

Висновки: 1. В кризові моменти стає очевидною необхідність посилення ролі державних управлінських структур в оздоровленні економіки та соціальної сфери. У зв'язку з цим управління формуванням і розвитком кадрового складу державної служби виступає одним з головних факторів подолання кризових явищ.

2. До числа першочергових задач в управлінні кадровим складом слід віднести підвищення наукової обґрунтованості державної кадрової політики, створення прогресивної системи роботи з кадрами (створення кадрового резерву), професійного розвитку державних службовців, використання різноманітних методів і процедур формування кадрового складу.

3. Добір і розвиток кадрового складу державної служби, підвищення рівня професійних компетентностей посадовців на державній службі дозволить в цілому сприяти підвищенню публічно-управлінської діяльності на користь задоволення суспільних потреб громадян.

SUMMARY

Qualification work consists of 92 pages, 71 items in the bibliography, 1 appendix.
CIVIL SERVICE, HUMAN RESOURCES POLICY, HUMAN RESOURCES,
PROFESSIONAL DEVELOPMENT, PERSONNEL MANAGEMENT

The purpose of the study: to analyze the trends in the formation of civil service personnel in modern Ukraine and suggest ways to optimize it.

Object of research: personnel policy in the civil service in Ukraine.

Subject of research: formation of civil service personnel.

Research methods: historical-genetic, analysis, synthesis, induction, deduction, classification, generalization.

The novelty of the study: a comprehensive coverage of the problems of personnel policy in Ukraine, the formation of high-quality staff of the civil service and professional development of officials in public administration.

Hypothesis: 1. The staff of the civil service is a competitive advantage of the modern state in the global geopolitical space. 2. The standard of living of citizens, the quality of doing business, the level of GDP and other economic indicators directly depend on the efficiency of the civil service staff.

Conclusions: 1. In times of crisis, it becomes obvious the need to strengthen the role of public administration in the recovery of the economy and social sphere. In this regard, the management of the formation and development of civil service personnel is one of the main factors in overcoming the crisis.

2. Among the priority tasks in personnel management should be to increase the scientific validity of state personnel policy, create a progressive system of work with personnel (creation of personnel reserve), professional development of civil servants, use of various methods and procedures of personnel formation.

3. Selection and development of civil service personnel, increasing the level of professional competencies of officials in the civil service will generally contribute to improving public administration in favor of meeting the social needs of citizens.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1	9
МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	9
1.1. Історія дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні	9
1.2. Уточнення змісту і сутності основних понять дослідження «державна служба», «кадровий склад», «кадрова політика».....	18
1.3. Підходи і методи дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні	24
РОЗДІЛ 2	31
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ.....	31
2.1. Кадровий склад державної служби в сучасній Україні як об'єкт управління	31
2.2. Державна кадрова політика як основа формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні.....	40
2.3. Професійний розвиток державних службовців в системі управління кадровим складом державної служби в сучасній Україні	49
РОЗДІЛ 3	61
ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	61
3.1. Аналіз сучасного стану формування кадрового складу державної служби в Україні	61
3.2. Напрямки оптимізації формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні	70
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	85
ДОДАТКИ.....	92

ВСТУП

Актуальність дослідження. Послідовна і ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом повинна створити міцний базис подальшого стійкого політичного і економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування усіх ключових сфер публічного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення. Цим зумовлені процеси реформування державної служби в сучасній Україні. Вони тісно пов'язані з вирішенням однієї з найважливіших проблем, а саме – формування кадрового складу державних службовців, які б володіли необхідними професійними якостями для ефективного здійснення державної політики та служіння народу України. Ця ідея була підтверджена Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» в якості одного з пріоритетних напрямків реформи державної служби України.

Проблемна ситуація викликана тим, що державна служба України не теперішній час знаходиться у стадії реформування й розвитку, у пошуку нових підходів та ідей, розробки нових механізмів і технологій управлінської діяльності. На цьому шляху вже досягнуті доволі серйозні позитивні зрушення. Однак неефективність публічного управління і критика державної служби, яка лунає й до тепер як з боку політичного керівництва української держави, так і з боку засобів масової інформації, багатьох громадян України і навіть самих державних службовців, свідчить про те, що ключові цілі реформи ще не досягнуті. Тому, головною задачею науки і практики управління є встановлення причин повільного ходу реформи державної служби і визначення нових шляхів виходу з її затяжної кризи.

Таким чином, актуальність теми магістерського дослідження визначається декількома позиціями, а саме: протиріччям між вірними, по суті, цілями і задачами цієї реформи, які об'єктивно обумовлені, і відсутністю реальних пропозицій щодо зміни системи управління кадровим складом, перегляду статусу складових частин суб'єктів управління цим складом, особливо кадрових

служб державних органів. Крім того, в нормативних документах державних органів, які регулюють процес формування кадрового складу державної служби, ставиться задача значного скорочення чисельності державних службовців, що викликає необхідність вдосконалення управління кадровим складом з тим, щоб скорочення не призвело до втрати якісних її показників. Все це підтверджує актуальність обраної нами теми магістерського дослідження і робить її значущою з точки зору управлінської науки і практики.

Об'єкт дослідження: кадрова політика в системі державної служби в Україні.

Предмет дослідження: формування кадрового складу державної служби.

Мета дослідження: проаналізувати тенденції формування кадрового складу державної служби в сучасній Україні та запропонувати шляхи його оптимізації.

Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- розглянути історію досліджень формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні;
- уточнити зміст і сутність основних понять дослідження «державна служба», «кадровий склад», «кадрова політика»;
- визначити підходи і методи дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні;
- розглянути кадровий склад державної служби в сучасній Україні як об'єкт управління;
- вивчити державну кадрову політику як основу формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні;
- дослідити професійний розвиток державних службовців в системі управління кадровим складом державної служби в сучасній Україні;
- проаналізувати сучасний стан кадрового складу державної служби в Україні;
- запропонувати напрямки оптимізації формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні.

Головна гіпотеза дослідження. Кадровий склад державної служби слугує конкурентною перевагою сучасної держави у глобальному геополітичному просторі.

Допоміжна гіпотеза.

Від ефективності кадрового складу державної служби безпосередньо залежить рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному висвітленні проблем кадрової політики в Україні, формування якісного кадрового складу державної служби та професійного розвитку посадовців органів публічного управління.

Апробація дослідження. Результати дослідження обговорювалися на професійних нарадах, круглому столі «Розвиток кадрового потенціалу органу державної влади» Вільнянської районної адміністрації Запорізької області.

Структура роботи: магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатку.

РОЗЛІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

1.1. Історія дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні

Проблема формування і успішного управління кадровим складом – це проблема не лише не нова, але, навпаки, така, що має дуже давню історію. Виникла вона не з появою наукового методу, а взагалі з появою у суспільстві структурування і соціальної ієрархії. Так, успішне вирішення поставлених управлінських задач відомо і історії задовго до того, як з'явилося науково управління у сучасному його розумінні. Можна сказати, що першою науково-обґрунтованою ідеєю управління вважалися ідеї А. Сміта. Щоправда вони стосувалися управління виробництвом і господарською діяльністю [62]. Ці ідеї доволі успішно застосовувались практиками наприкінці XVIII ст. у Сполучених Штатах. Однак їх ще не можна було називати достеменно науковою теорією управління. Вважається, що така теорія з'являється наприкінці XIX – початку XX ст., коли Ф. Тейлор опублікував свої перші праці з управління.

Більшість науковців саме Тейлора визнають батьком-засновником наукового менеджменту – науки управління, яка базується на знанні соціальних і економічних законів. Можна сказати, що з цього моменту починає формуватися теорія управління. Спочатку вона розвивалася як група окремих напрямків досліджень з теорії і практики управління. Їх можна представити у вигляді п'яти основних шкіл: 1) школа наукового управління (Ф. Тейлор, Ф. Гілберт, Г. Емерсон), 2) адміністративна (класична) школа (А. Файоль), 3) школа людських відносин і психології людини (Е. Мейо, В. Френч, Ч. Белл), 4) школа людини у виробництві (в організації) або поведінкова школа (Д. Макгрегор, В. Бернар, А. Маслоу), 5) школа кількісних методів (математичних моделей).

Характерно, що означені школи відображали певні методологічні підходи

щодо управління, не виокремлюючи при цьому особливостей менеджменту функціональних сфер.

На сьогоднішній день умовно формується загальна теорія управління, яка представляє собою низку послідовних, взаємодоповнюваних і взаємозбагачуваних теорій.

Із названих окремих управлінських шкіл найближчими до формування кадрового складу і управління людськими ресурсами взагалі і державної служби зокрема можна віднести школу людських відносин і психології людини та школу людини у виробництві (в організації) або поведінкову школу. На їх здобутки ми будемо посилалися протягом дослідження нашої проблематики.

На думку О. Дрозда, «державна служба в усі часи відігравала важливу роль у розвитку будь-якої держави. Навіть первинні державні утворення у своєму функціонуванні спиралися на відповідні державні апарати, які склалися із чиновників. Механізм формування корпусу державних службовців, а також їх правове становище обумовлювалося особливостями пануючого політичного режиму у державі. Історія свідчить про те, що найбільшого розвитку державна служба отримала у тих державах, де суспільно-державне життя гуртувалося на демократичних засадах. В Україні ж розвиток державної служби був пов'язаний з існуванням СРСР, до складу якого вона входила протягом багатьох десятиліть» [20, с. 82].

Історія дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні передбачає «аналіз даних з врахуванням змін, починаючи з поточного моменту до якогось минулого періоду часу. Такий аналіз дозволяє врахувати попередній досвід, що дозволить оптимізувати усі поточні управлінські процеси і регулювати ризики у майбутньому» [9, с. 191]. Отже, якщо безпосередньо аналізувати формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні, слід спочатку визначити термінологію «сучасна Україна». Терміном «сучасність» (modernity) визначалося суспільство, яке було змінене в наслідок утвердження індустріалізації, урбанізації, секуляризації, розвитку інститутів держави та громадянського суспільства [5]. Даний термін

(modernity) закріпився як сукупна назва історичної епохи нового і новітнього часу, тобто приблизно 300 років. Але в рамках даної роботи, ми вважаємо, брати до уваги такий широкий історичний відрізок для України не раціонально, оскільки у означений період Україна знаходилася у складі різних імперій і не представляла собою єдиного цілого ані з політичної, ані з економічної точки зору. Тому, у даному дослідженні під сучасною Україною ми будемо розуміти період її незалежності, тобто з 1991 року.

24 серпня 1991 року Верховна Рада України прийняла історичний документ надзвичайно важливого значення для сучасної України – Акт проголошення незалежності України. Цим документом Верховна Рада урочисто проголосила незалежність України і створення суверенної держави Україна, територія якої є неподільної і недоторканної. На цій території мають виключну силу Конституція і Закони України.

Акт незалежності був підтверджений 1 грудня 1991 року українським народом на Всеукраїнському референдумі. З цього історичного моменту розпочинається розбудова сучасної української державності. На цей же період припадає створення, а потім і реформування державної служби України як особливої інституційної форми.

Реформування державної служби України є складовою частиною усього спектру реформ суспільного сектору (public sector reforms), які у сукупності охоплювали структуру органів виконавчої влади і принципи їх функціонування, державний апарат, державний бюджет, державні установи, взаємовідносини держави і громадянського суспільства, освіти і охорони здоров'я.

Треба відзначити, що серед реформ публічного сектору, реформа державної служби займала особливе місце, оскільки державні службовці є не тільки об'єктом, але й суб'єктом реформування. Державний апарат відповідає за реалізацію усіх реформ публічного сектору, і без його активної участі жодна реформа не може бути реалізованою у повній мірі. Крім того, система державної служби як об'єкт реформування володіє значно більшою інерційністю ніж будь які інші об'єкти реформування.

В рамках реформи державної служби приходилося перебудовувати не лише правові норми, але й менталітет самої бюрократії, яка за часів панування радянського ладу звикла працювати, орієнтуючись виключно на вище керівництво, а не на суспільство в цілому. Вона зазвичай мала низький рівень професійно-етичної самосвідомості, не орієнтованої на суспільне служіння. Крім того існувала проблема невідповідності правозастосовної практики встановленим нормативно-правовим актам. Натомість, часто панував волюнтаризм у прийнятті управлінських рішень як наслідок егоїстичної групової поведінки бюрократії та прагнення використовувати правові норми у своїх власних інтересах.

Як стверджують деякі дослідники, зокрема О. Аркуша, О. Бойко, С. Віднянський та інші, реформа державної служби, розпочавшись одного разу, не може завершитись остаточно або зупинитися внаслідок постійного розвитку держави та її інституційних структур. Адже, по-перше, зупинка реформи державної служби неминуче призведе до її стагнації, а це в свою чергу, призведе до «закінчення» усіх реформ публічного сектору, зупинить розвиток держави і зробить її неконкурентоздатною у порівнянні з іншими країнами, які прагнуть здійснювати соціально-економічні перетворення. По-друге, для реформи державної служби характерний циклічний характер, а іноді частково зворотній процес реформування, що іноді сприймається як «неуспіх» чи «поразка». Причинами цього є недостатнє врахування можливостей самої бюрократії інтерпретувати управлінські рішення, які приймаються в своїх корпоративних інтересах, та зворотній вплив інших реформ на реформу державної служби (наприклад, відсутність прогресу у бюджетній реформі, тобто відсутність бюджетування за результатами діяльності, підриває мотивацію державних службовців працювати ефективно і результативно, а посилення централізації державного управління призводить до надмірної регламентації посадових обов'язків і підриває ініціативність державного службовця і таке інше) [2, с. 311].

Все це з проголошенням незалежності України сформувало суспільні потреби до нової бюрократії, яка повинна була замінити собою попередній

партійно-радянський державний апарат, на відміну від якого вона повинна була стати професійною, партійно незаангажованою, зорієнтованою на демократичні і правові цінності, служити суспільству в цілому і окремій особистості зокрема.

Серед таких потреб чітко сформулювалися такі:

1) потреба у формуванні професійної державної служби, побудованій на системі заслуг і чеснот (merit system). Під професіоналізмом розумілося добросовісне виконання посадових обов'язків на засадах знання відповідних теорій управління, наявність вмінь і навичок у вирішенні проблем, у розмежуванні професійних державних службовців від «політичних призначенців», в орієнтації на надання якісних публічних послуг;

2) потреба у створенні відкритої і прозорої державної служби, адже «радянсько-партійне» керівництво було замкнутим і непрозорим внаслідок відсутності демократичної правової держави;

3) потреба в посиленні ефективності і результативності службової діяльності державних службовців. Оцінка ефективності і результативності повинна спиратися не на суб'єктивні оцінки, а на цілком вимірювані індикатори, визначені теоріями державної служби;

4) потреба у формуванні такої системи оплати праці державного службовця, яка базується на врахуванні їх внеску в успішне функціонування державних органів і держави в цілому [22, с. 87].

Таким чином, починаючи з 1991 року, тобто з першого етапу формування системи державної служби та її кадрового складу, діяльність державного апарату полягала в тому, щоб створити таку державну службу, яка б відповідала запитам суспільства і базувалася на існуючих теоріях публічного управління та найкращому досвіді європейських держав.

На початковому етапі реформування державної служби України зусилля були зосереджені на проблемі формування професійної державної служби. Здійснювані заходи головним чином торкалися середньої ланки інституційного рівня управління. В цей період сформувався спеціалізований державний орган з управління кадрами державної служби – Головне управління державної служби

України при Кабінеті Міністрів України (1994 р.), структурно схожий на існуючі в багатьох країнах світу органи по управлінню державною службою.

Даним документом визначалося, що «Головдержслужба забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління кадрами державної служби.», а також здійснює «забезпечення функціонального управління державною службою; розроблення поточних довготермінових прогнозів і планів потреби центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів та їх органів у кадрах; розроблення заходів щодо підвищення ефективності і державної служби в центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, місцевих Радах народних депутатів та їх органах, координація і контроль за їх виконанням; здійснення методичного керівництва проведення конкурсного підбору державних службовців у центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, місцевих Радах та їх органах; організація навчання та професійної підготовки державних службовців» [50].

Декларативно проголошувалося про створення якісно нової державної служби в Україні, але насправді це робилося при відсутності норм і цінностей професійного управління, без якісного усвідомлення необхідності розробки регулятивних механізмів, правил і процедур взаємовідносин цього та інших державних органів. Передбачалося, що створення Головдержслужби призведе до вирішення трьох головних взаємопов'язаних задач: налагодження роботи щодо навчання і підвищення кваліфікації держслужбовців; створення системи управління державною службою; проведення атестації кадрів державної служби для встановлення їх професійної відповідності новим задачам розбудови демократичної правової України.

Якщо аналізувати результати цього першого етапу, то слід сказати, що виконана була лише перша задача. Завдяки Головдержслужбі з'явилися перші вищі навчальні заклади, у яких почали готувати за новою спеціальністю «Державна служба», зокрема мова може йти про створення Української Академії державного управління при Президентові України (Указ Президента України від

30 травня 1995 р. № 398). У 1996 р. розпочали діяльність регіональні підрозділи Української Академії державного управління при Президентіві України у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові.

На реформи у публічному секторі управлінні, на ті реальні кроки, які здійснювала держава щодо формування кадрового складу державної служби, почала активно реагувати академічна спільнота. Починають з'являтися наукові публікації з означеної проблематики. При чому, тут слід зауважити, що проблема формування і ефективного управління розвитком кадрового потенціалу державної служби носить міждисциплінарний характер, тому наукові праці з'являються не лише серед науковців публічного управління, але й серед представників економічних, юридичних, філософських, соціологічних, психологічних та інших наукових напрямків. Так, щодо авторів економічного спрямування можна назвати В. Бодрова [8], Л. Лазоренко, О. Могильного [38] та ін. В своїх працях вони звертають здебільшого увагу на економічні аспекти формування кадрового складу державної служби та вплив професійного складу держслужбовців на розвиток економічної сфери держави [35].

Наприклад, В. Бодров говорить про те, що на початку ХХІ ст. в Україні майже вичерпані традиційні джерела соціально-економічного розвитку, що породжує загрозу для конкурентних позицій нашої держави на світових ринках. Вона вже не може існувати за рахунок дешевої робочої сили, низьких цін на енергоресурси, економії на розвитку соціальної сфери тощо. Тому науковець стверджує, що подальший розвиток економіки можливий за рахунок структурного, технологічного і, головне, управлінського характеру. Саме генерація управлінців, озброєних знанням у сфері новітніх технологій, спроможна здійснити управління процесами всього соціально-господарського організму. Але, наголошує автор, їх треба ретельно готувати. У зв'язку з чим проведення ефективної державної кадрової політики потребує створення комплексу інституцій і механізмів, адаптованих до вимог ринкового господарства і процесів глобалізації [8, с. 15].

Психологічні аспекти формування кадрового складу державної служби розкриваються у працях В. Гурієвської, Л. Титаренко, ін. В цих працях наголошується в основному на мотиваційних механізмах в діяльності держслужбовців, на психологічних чинниках, які впливають на зміну поведінки, установок, намірів публічного службовця щодо виконання посадових обов'язків. Авторка В. Гурієвська багато уваги приділяє проблемі психологічного впливу, який може відігравати як позитивну, так і негативну роль в публічному управлінні: мобілізувати або демобілізувати потенційні сили та здатності особистості та групи, підвищувати або знижувати трудову активність, формувати позитивні або негативні якості особистості державного службовця [15, с. 57].

З позиції юридичних наук питання формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні досліджували В. Мельник, О. Рябченко, О. Сушинський, О. Стець та багато ін. Науковці цього напрямку, які є фахівцями конституційного, адміністративного права, теорії та історії держави і права, відзначають, що сучасна адміністративно-правова доктрина України в останні роки збагачена ґрунтовними здобутками, в яких глибоко проаналізовано правову природу публічної служби, особливості правового статусу державних службовців, сформовано доктринальну основу побудови теоретико-правової моделі публічної служби, що враховує вимогу примату інтересів людини і громадянина. Разом з тим, багато з них також наголошують, що існує низка проблемних питань стосовно правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. Крім того, чинне законодавство часто містить взаємовиключні норми щодо повноважень державних службовців груп А, Б, а також чинне законодавство не передбачає застосування процедури проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби стосовно голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та інших заступників, що не враховує вимоги Закону України «Про державну службу» та деякі інші не вирішені питання.

Наприклад, В. Мельник у своїй статті зосереджує увагу на адміністративно-правовій характеристиці управління кадрами публічної служби, визначає адміністративно-правовий статус суб'єктів цієї структури, їх місце і роль в системі публічного управління [37]. О. Сушинський розмірковує над проблемами правової відповідальності посадових осіб публічної служби. Автор наголошує: «Суспільний інтерес і актуальність інституту правової відповідальності обумовлюють розробку проблематики видів правової відповідальності, пов'язаних з публічною владою та публічним управлінням, і насамперед, з публічною службою» [65, с. 23]. О. Стець наголошує на тому, що зміна підходів до службових взаємовідносин між управлінською структурою та службовцями корелює з розвитком суспільних відносин, трансформацією правової системи та впровадженням людиноцентристського підходу правового регулювання. Система управління персоналом державної служби виступає активним суб'єктом державно-правових відносин [63, с. 284].

Але найбільший внесок у дослідження проблеми формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні звичайно зроблений науковцями з публічного управління. За останні роки з питань управління кадрами публічної служби захищена ціла низка наукових дисертацій, проведено багато наукових конференцій (в тому числі міжнародних), круглих столів та інших наукових заходів. Серед науковців з питань публічного управління, які досліджували означену проблематику, слід назвати Ю. Ковбасюка, Н. Драгомирецьку, І. Розпупенку, А. Рачинського, В. Козакова та ін. Завдяки їх доробкам розглянуті проблеми методологічного забезпечення формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні, розроблені стратегії державної кадрової політики у формуванні кадрового потенціалу публічного управління, запропонована організаційно-кадрова модель державного управління і реформування в Україні, визначені основні чинники ефективності сучасних технологій управління персоналом на державній службі, досліджений закордонний досвід щодо формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні та багато інших питань.

Разом з тим аналіз відповідної наукової літератури дозволяє зробити висновок, що проблемам формування й управління кадрами органів публічної служби, а також проблемам підготовки резерву висококваліфікованих фахівців у галузі публічного управління поки що приділяється недостатньо уваги. Майже не вивчалися питання методології розробки і створення ефективної системи управління розвитком кадрового потенціалу державної публічної служби. Виходячи з гостроти існуючих кадрових проблем, яка часто лунає зі шпальт засобів масової інформації та висловів державних діячів про «кадровий голод» в Україні, ми вважаємо, що обрана нами проблематика наразі є актуальною та такою, що потребує подальшого вивчення.

1.2. Уточнення змісту і сутності основних понять дослідження «державна служба», «кадровий склад», «кадрова політика»

Науковий дискурс завжди спирається на певний науково-понятійний апарат, характерний для тієї чи іншої галузі знання. Під науковим дискурсом розуміється «система сформованого наукового знання, доказова система знань, яка раціонально засвідчує отриманий людиною пізнавальний результат» [40, с. 216]. Саме однозначність дефініцій дає можливість науковому співтовариству комунікувати з приводу певного предмету дослідження. Тому, на першому етапі даного наукового пошуку, ми вважаємо за потрібне здійснити смисловий аналіз ключових понять, тим самим окреслюючи проблемне поле, в руслі якого буде вирішуватися проблема дослідження.

Черговість понятійно-категоріального аналізу визначається послідовністю дослідження об'єкту і предмету. Тому розпочнемо з поняття «державна служба». В даному дослідженні ми будемо в першу чергу керуватися Законом України «Про державну службу», де зазначається: «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки

пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [49].

Більшість авторів наукових статей і монографій послуговуються саме таким визначенням, але при цьому звертаючи увагу на різні додаткові аспекти. Так, О. Пархоменко-Куцевіл розглядаючи державну службу як інституціональний феномен, розкриває її сутність з різних сторін, а саме: 1) соціальної значущості, тобто як суспільно-корисну працю, завдяки якій вирішуються задачі як державного управління, так і задовольняються потреби громадян України; 2) політичної значущості – реалізації державної політики щодо втілення політичного курсу і мети; 3) практично-функціонального значення, що виражається у діяльності персоналу органів державної служби за конкретними напрямками (забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, культури тощо); 4) організаційного, тобто формування й реалізація організаційних засад діяльності працівників державного апарату; 5) морального – формування морально-етичних основ працівників усіх структур державної публічної служби [46, с. 48].

В. Кікінчук визначає поняття «державна служба» в широкому і вузькому сенсі. Автор пише, що «у широкому розумінні під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших організаціях. Що ж стосується вузького трактування поняття «державна

служба», то у даному випадку під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків власне в органах державної влади» [29, с. 282].

На нашу думку, найбільш повно і розлого розкриває зміст і сутність державної служби В. Авер'янов, який пише: «Під державною службою слід розуміти: 1) сукупність організаційної (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення), людської (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців) складових; 2) діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління і регулювання; 3) публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних, тобто публічних інтересів [1, с. 56].

Отже, державна служба – це специфічна професійна діяльність, яка на відміну від будь-якої іншої професійної діяльності, покликаної задовольнити особисті інтереси і потреби працівника, направлена на задоволення потреб і інтересів усіх громадян держави. Саме тому до неї привернуто значно більше уваги ніж до інших видів професійної діяльності.

Наступне поняття, яке є ключовим у даній кваліфікаційній роботі – це кадровий склад або кадри.

Поняття «кадри» тісно співвідноситься з такими дефініціями як «людські ресурси», «трудові ресурси» та «персонал», які інколи сприймаються як синоніми, хоча це неправильно. Спробуємо розібратися в змісті цих понять.

Найширшим в цьому переліку виступає дефініція «людські ресурси». Людські ресурси – це, з одного боку, населення, зайняте у суспільному виробництві. В цьому сенсі воно майже співпадає з дефініцією «трудові ресурси». Разом з тим, людські ресурси є більш змістовним поняттям у порівнянні з трудовими ресурсами, оскільки включає ті характеристики людей, які можуть бути використаними в трудовій діяльності: інтелектуальні, духовні,

професійні, соціально-психологічні тощо. Тобто, це певна сукупність якостей і характеристик людини, яка характеризує її здатність до трудової діяльності.

Трудові ресурси – це економічно активне, працездатне населення країни, яке має певні якості для участі в трудовій діяльності [59, с. 302]. Як соціально-економічна категорія «трудові ресурси» представляє собою сукупність носіїв функціонуючої і потенційної суспільної та індивідуальної робочої сили. Таким чином, поняття «трудові ресурси» охоплює усіх фактичних і потенційних працівників, які мають придатність до праці.

Персонал – це увесь особовий склад організації, установи, підприємства, фірми або частина цього складу, яка виокремлюється за ознакою певного характеру виконуваної роботи, наприклад обслуговуючий персонал [59, с. 276]. Тобто, персоналом називають постійних і тимчасових співробітників, представників кваліфікованої і некваліфікованої праці.

Кадри (кадровий склад) – це соціально-економічна категорія, яка характеризує людські ресурси підприємства, організації, фірми, установи тощо. Поняття «кадри» вміщує в себе постійний (штатний) склад кваліфікованих працівників, що знаходяться в трудових відношеннях з організацією [59, с. 138].

Отже, говорячи про кадри (кадровий склад), слід розуміти штатних кваліфікованих працівників, які пройшли спеціальну попередню професійну підготовку і володіють спеціальними знаннями, трудовими і досвідом роботи в певній сфері діяльності.

При цьому, поняття «кадри» не співпадає з поняттям «персонал організації», яке в широкому сенсі характеризує усіх працівників в організації. Основні характерні складові поняття «кадри», такі як праця на постійній основі і високий рівень кваліфікації працівника, для поняття «персонал» є необов'язковими.

Тепер розглянемо кадри державної служби. За твердженням авторів видання «Енциклопедія державної служби»: «При характеристиці кадрів

державної служби слід враховувати, що «кадри» – це постійний, штатний, кваліфікований склад працівників тієї чи іншої організації, установи чи органу, які належать до органів державної влади чи місцевого самоврядування» [23, с. 174].

У сфері державної служби зазвичай використовуються обидва терміни: і «кадри», тобто – особи, які займають посади державних публічних службовців і державні посади, як то державні секретарі, голови державних адміністрацій тощо; і «персонал» (у вузькому сенсі цього терміну), який означає окремі групи (категорії) працівників, що характеризуються спільністю правового становища і професійно-трудових ознак, наприклад, адміністративний персонал, технічний персонал, персонал з обслуговування приміщень, персонал охорони і таке ін.

Разом з тим, а ні в законі України «Про державну службу», а ні в інших нормативно-правових актах про державну службу, стосовно характеристики державних службовців не використовується термін «персонал», а виключно «державний службовець» або «кадри державної служби».

Отже, у публічному управлінні в межах характеристики державної служби використовується термін «кадри» або «кадровий склад», які за характером функцій в органах державної влади поділяється на: 1) керівників – осіб з високою професійною підготовкою, професійним досвідом, які безпосередньо займаються управлінням органом державної влади та підлеглими співробітниками; 2) професіонали (державні службовці) – співробітники, які займаються виконанням прямих функцій органів державної влади, здійснюють підготовку й оформлення документів, виконують адміністративну, статистичну, аналітичну та інші функції [18, с. 86].

Кадровий склад державної служби формується завдяки цілеспрямованій діяльності – кадровій політиці в системі державної служби. «Кадрова політика – це сукупність цілей і принципів, які визначають основні напрямки діяльності щодо добору, розстановки, підготовки (підвищення кваліфікації), перепідготовки та переміщення персоналу в організації. Через кадрову політику

здійснюється реалізація цілей і задач управління персоналом будь-якої організації, тому її вважають ядром системи роботи з людськими ресурсами яке задає пріоритетні напрямки роботи з кадрами. Кадрова політика організації визначає способи, напрямки і зміст роботи з персоналом. Це один з базових напрямків в системі роботи з персоналом, тому в ньому беруть участь не лише кадровики, але й керівники різних рівнів. Структурно це виглядає так: кадрова політика організації формується керівництвом, реалізується кадровою службою і контролюється менеджерами на місцях» [59, с. 124-125].

Суть кадрової політики в органах публічного управління полягає у залученні, закріпленні і раціональному використанні висококваліфікованих кадрів на посадах державної служби, створенні оптимальних умов, завдяки яким фахівці спроможні виявляти і реалізувати свої професійні знання і компетентності на тих чи інших посадах в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Як відмічає І. Гусак основними задачами кадрової політики держави у створенні якісного кадрового складу посадовців державної служби є: «1) залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; 2) побудова кар'єри та просування по службі на основі особистісних якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; 3) забезпечення професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби; 4) здійснення ефективного управління кадрами державної служби» [16, с. 153].

У результаті здійснення понятійно-категоріального аналізу, ми з'ясували зміст ключових понять, за допомогою яких описується об'єкт і предмет даної кваліфікаційної роботи. Однозначність дефініцій є важливим елементом наукового дослідження.

1.3. Підходи і методи дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні

Жодне наукове дослідження не може бути якісно організоване і проведене, якщо воно не буде забезпечено відповідною методологією. Методологія представляє собою вчення щодо способів системного пізнання оточуючого світу. Дослідник, для досягнення поставленої мети, керується обґрунтованою методологією, яка спирається на певний науково-методичний апарат. До такого апарату входять принципи і методи пізнання, наукові підходи і теорії, поняття і категорії науки [33, с. 63].

Пізнавальна діяльність, з якої розпочинається процес наукового дослідження, завжди вимагає від науковця пошуку концептуального бачення свого предмету дослідження і, відповідно до нього, вибору вірної методології. Сучасна методологія в останній час суттєво змінилася. На зміну вузькому формально-логічному підходу, прийшов міждисциплінарний, який дозволяє широко дивитися на проблематику з позицій гуманістичного і соціокультурного вимірів соціальної реальності. Він поєднав в собі різні способи і методи наукового пошуку, тим самим дозволив по новому отримувати і обґрунтовувати знання.

В арсеналі сучасної методології виявляються різні рівні методологічного аналізу. За класичними традиціями – це, в першу чергу, філософська методологія, яка налаштовує мислення науковця на найвищий рівень абстрагування й узагальнення [33, с. 19]. На другому рівні розташована загально-наукова методологія, яка спирається на визнані принципи, підходи і форми наукового знання – теорії, концепції, гіпотези, які існують в усіх науках (тому й зветься загально-науковою). До загально-наукової методології належать загальнологічні методи аналізу і синтезу, індукції і дедукції, аналогії і порівняння і таке інше. Така загальність наближує її до рівня філософського аналізу. Стосовно філософської методології слід зазначити, що вона має найбільш узагальнений характер, спирається на загальні закони мислення і науково-пізнавальної діяльності. Філософська методологія може бути визначена

«як загальне вчення про систему апробованих принципів, норм і методів науково-пізнавальної діяльності, про форми, структуру та функції наукового знання. Її призначення – виявити й осмислити рушійні сили, передумови, підстави та закономірності росту і функціонування наукового знання і пізнавальної діяльності, організувати проектно-конструктивну діяльність, її аналіз і критику [28, с. 203]. Третій рівень представлений конкретно-науковою методологією, яка спирається на конкретні методики і прийоми, норми і правила наукового пошуку й аналізу.

Отже, щоб здійснити ґрунтовне дослідження проблеми формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні, нам в першу чергу, слід визначити й обґрунтувати доцільність застосування тих чи інших підходів і методів. Це дозволить забезпечити науковість даної магістерської роботи.

Науковий принцип щодо формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні, базується на таких показниках: по-перше, наскільки у повному обсязі враховані об'єктивні соціально-економічні, соціально-політичні і державотворчі закони, що лежать в основі цього процесу, та механізми їхньої дії; по-друге, використання у дослідженні теоретичних і практичних здобутків вітчизняних і закордонних науковців.

Для початку визначимо основні підходи, які дозволять у повній мірі відобразити об'єкт дослідження, і методи, за допомогою яких отримуватимуться об'єктивні дані про його стан. Під науковим підходом в методології науки розуміється «певний погляд (кут зору) на дослідження властивостей і особливостей об'єкта, виявлення його суттєвих ознак, якостей, закономірностей розвитку, зв'язків і факторів, що визначають його поведінку. На відміну від буденного, науковий підхід дозволяє вивчити глибинні, системоутворюючі властивості об'єкта, тим самим наблизившись до істинного знання» [19, с. 113].

Одним з основних підходів, на якому буде ґрунтуватися дослідження проблеми формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні є діалектичний. Діалектика в перекладі з грецької означає «мистецтво сперечатись» або «міркувати». У первісному значенні діалектика – це мистецтво

полеміки, логічний метод встановлення істини шляхом виявлення й подолання суперечностей у судженнях опонента; у сучасному філософському трактуванні діалектика – це вчення про найзагальніші закони руху як саморуху, розвитку як саморозвитку [19, с. 68].

В основу даного підходу покладено основоположні принципи діалектики: загального зв'язку, причинності і розвитку. Отже, саме діалектичний принцип взаємозв'язку і взаємообумовленості дозволяє нам розглянути процес формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні у таких зв'язках і зумовленостях: державна служба – державне публічне управління; державна служба – кадри (кадровий склад) державної служби; кадри (кадровий склад) – професійний розвиток державних службовців; кадри (кадровий склад) – кадрова політика; кадрова політика – державне публічне управління.

Застосовуючи діалектичний підхід, ми виявили фактори, які зумовлюють ефективність функціонування державної служби, а значить і усього публічного державного управління. Серед таких факторів, в першу чергу, слід назвати професіоналізм і компетентність осіб, прийнятих на державну службу. Але без розумної, виваженої, побудованій на принципах науковості, кадрової політики сформувати професійний і компетентний кадровий склад майже неможливо. Для того, щоб кадровий склад державної служби не піддавався застою і стагнації, слід постійно дбати про його професійний розвиток. Все це нам вдалося встановити застосовуючи саме діалектичний принцип взаємозв'язку і взаємообумовленості.

Сучасна загально-наукова методологія озброїла науковців системним підходом. Це доволі новий напрямок в методології наукового пізнання і соціальної практики, в основу якого покладено розуміння об'єкту як системи. Специфіка системного підходу полягає в тому, що він орієнтує дослідника на вивчення не лише цілісності об'єкта, а й механізмів, які забезпечують його функціонування, виявлення усіх типів зв'язків і елементів, що в решті решт дозволяє побачити увесь об'єкт цілком, дійсно як цілісну систему. Крім того,

даний підхід чітко вказує на властивості системи, які слід враховувати в ході дослідження: цілісність, структурність, взаємозв'язок системи і середовища, автономність, адаптивність, динамічність емерджентність та інші [36].

У даному дослідженні системний підхід є одним з ключових, оскільки і об'єкт – трудовий потенціал державної служби в нашій країні, і предмет – формування кадрового складу державної служби, представляють собою складні багатофункціональні системи, які складаються із множини елементів і підсистем. Їм у повній мірі притаманні усі характеристики системи, тому системний підхід є і доцільним, і обов'язковим.

В підрозділі 1.2. при здійсненні смислового аналізу ключових понять: «державна служба», «кадровий склад» та пов'язаних з ними «людські ресурси», «трудові ресурси», «персонал», «кадрова політика», ми мали змогу переконатися, що вони (як, власне, процеси і явища, описувані за їх допомогою) досліджуються й вивчаються багатьма науками: теорією управління, публічним управлінням, економікою, соціологією, політологією, психологією тощо. Тому, ми вважаємо за необхідне у даній роботі використати міждисциплінарний підхід.

Міждисциплінарний підхід сьогодні став однією з характерних ознак сучасного соціогуманітарного знання, оскільки суттєво розширює пізнавальні можливості соціальних явищ. Даний підхід ми використовували протягом усього дослідження, починаючи із першого підрозділу.

Із арсеналу загально-наукових методів використано історико-генетичний. Це метод, який налаштований на вивчення генезису (походження, етапів розвитку) конкретних історичних явищ і аналіз причинності змін. І. Ковальченко визначив зміст методу як послідовне розкриття властивостей, функцій і змін досліджуваної реальності в процесі її історичного руху, що дозволяє найбільшою мірою наблизитися до відтворення реальної історії об'єкта. Відмінними рисами методу автор вважав конкретність (фактографічність), описовість та суб'єктивізм [31].

Отже, за своїм змістом історико-генетичний метод найбільшою мірою відповідає принципу історизму. В його основі лежать переважно описові

технології, однак результат історико-генетичного дослідження тільки зовні має форму опису. Основна мета історико-генетичного методу полягає в виявленні причин певних явищ (в нашому дослідженні – це розвиток державної служби в Україні як інституційного органу реалізації основних функцій держави та забезпечення ефективної внутрішньої і зовнішньої державної політики), поясненні фактів, особливостей розвитку та наслідків.

Історико-генетичний метод застосований нами у підрозділі 1.1. «Історія дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні», завдяки чому досліджена еволюція предмету даної роботи.

Із загально-логічних методів доцільно використати метод аналізу, синтезу, індукції, дедукції, класифікації, систематизація, порівняння і узагальнення.

Застосування системного підходу дозволило нам розглядати об'єкт і предмет дослідження як систему, що, власне, відповідає об'єктивній дійсності. Будь-якій системі притаманна наявність множини елементів, їх властивостей, зв'язків і відношень.

Першочергово у дослідника складається доволі загальне уявлення, так би мовити – загальна картина щодо предмету вивчення з доволі смутним баченням його внутрішньої структури, елементів, з яких він складається і зв'язками між ними, знання яких є необхідною передумовою розкриття сутності предмету. Для подолання цієї перешкоди на шляху до повного розуміння, необхідно цілісний предмет розчленувати (мислинево або практично) на складові частини, а потім вивчати їх, виокремлюючи властивості й ознаки, прослідковуючи зв'язки і відношення, а також виявляючи їх роль в системі цілого. Така пізнавальна процедура отримала назву методу аналізу.

Завдяки використанню даного методу ми дослідили структуру державної служби, виявили, що представляє собою її кадровий склад, з яких елементів він складається (держслужбовці різних рівнів), як вони взаємодіють між собою і як підпорядковуються. Виявили необхідні властивості і якості, якими повинні володіти особи, прийняті на державну службу, щоб реалізувати її соціальну

місію. Також завдяки аналізу ми чітко усвідомили сутність кадрової політики у формуванні кадрового складу державної служби.

Після того, як завдяки аналізу вирішена одна пізнавальна задача, частини системи (вірніше, знання про них) можна об'єднати в єдиний предмет і скласти вже конкретно узагальнене уявлення, яке спирається на знання внутрішньої природи цього предмету. В методології науки така процедура отримала назву «метод синтезу», завдяки якому ми тепер чітко можемо бачити цілісну картину формування кадрового складу державної служби.

В процесі наукового пошуку досліднику часто приходиться, спираючись на знання, яке вже відоме, відкрите, робити певні висновки про невідоме. Тобто, «просуваючись від відомого до невідомого, дослідник може або використовувати знання про окремі факти, підходячи при цьому до відкриття загальних принципів, або, навпаки, спираючись на загальні принципи, робити певні висновки про окремі, одиничні явища. Подібні переходи здійснюються за допомогою таких логічних операцій (методів), як індукція і дедукція» [19, с. 122].

Отже, індукція – це спосіб міркування і метод дослідження, у якому загальний висновок будується на основі окремих приватних посилянь, а дедукція – це спосіб міркування, шляхом якого із загальних посилянь з певною необхідністю витікають висновки приватного (окремого) характеру.

Дані методи були використані у другому і третьому розділах кваліфікаційної роботи.

Метод класифікації використовується при дослідженні видів і методів кадрової політики при формуванні кадрового складу державної служби. Метод систематизації дозволив виявити і систематизувати фактори, які впливають на ефективність функціонування кадрового складу державної служби. Метод порівняння, який використаний при зіставленні формування кадрового складу вітчизняної державної служби та зарубіжних країнах, дозволив виявити особливості цих процесів з подальшим застосуванням найкращого досвіду в Україні.

Метод узагальнення використовується нами під час підведення підсумків з кожного розділу та при написання висновків усієї кваліфікаційної роботи магістра.

Таким чином, за результатами праці над першим розділом можна зробити наступні висновки. Вивчення історії дослідження формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні дозволило не лише прослідкувати еволюцію цих процесів, але й усвідомити їх сучасне місце й роль в системі публічного управління, врахувати помилки кадрової політики попередніх періодів з метою недопущення їх повторення в теперішній час, і, навпаки, примножити досягнення попередніх років, особливо в частині підвищення професіоналізму і компетентності кадрового складу державної служби.

На основі аналізу наукових джерел було визначено сутність ключових понять, якими ми будемо оперувати при розкритті об'єкту і предмету дослідження.

Обрана й обґрунтована методологія даної роботи. Таким чином, написання першого розділу кваліфікаційної роботи створило необхідне методологічне підґрунтя для подальшого наукового пошуку.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

2.1. Кадровий склад державної служби в сучасній Україні як об'єкт управління

Процеси й результати розвитку державної публічної служби в Україні тісно пов'язані з вирішенням такої важливої проблеми як формування кадрового складу державних службовців, які володіють необхідними якостями і компетентностями державного і суспільного служіння. Ця ідея була закладена ще в «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року», потім продовжила своє обговорення на низці науково-практичних конференцій, семінарах за участі міжнародних партнерів, «круглих столах», які проводило Національне агентство з питань державної служби, зокрема на таких: «Разом ми будемо нову амбітну державну службу України» (вересень 2019 р.), «Нова державна служба: європейська модель належного управління для України» (грудень 2019 р.), «Смисли і цінності нової державної служби: рівність можливостей» (вересень 2021 р.) та інших.

На теперішній час державна публічна служба України знаходиться у стадії розвитку, пошуку нових підходів та ідей, розробки нових механізмів і технологій управлінської діяльності. На цьому шляху вже досягнуті значні позитивні зрушення. Однак, неефективність державного управління за низкою напрямків і у зв'язку з цим критика державної публічної служби як з боку політичного керівництва держави, так і засобів масової інформації та наукового експертного середовища, а також громадян України й самих державних службовців, свідчить про те, що цілі реформування державної служби ще не досягнуті в повному обсязі. Тому, одним з ключових завдань науки й практики публічного управління є виявлення причин повільної реалізації реформи державної публічної служби і визначення шляхів якнайшвидшого подолання різноманітних кризових явищ.

Задля вирішення означених питань на даному етапі виконання магістерського дослідження ми концентруємо свою увагу на кадровому складі державної публічної служби як об'єкті управління.

У підрозділі 1.2. ми зазначали, що кадровий склад будь-якої організації (підприємства, установи, закладу) – це сукупність працівників різних професійно-кваліфікаційних груп, зайнятих в даній організації і які входять до її облікового складу. А оскільки державна публічна служба може розглядатися як різновид соціальної організації, то дане визначення може бути застосоване й до неї. При цьому як зазначає Л. Лазоренко «під кадрами державної служби розуміються передусім особи, що посідають державні посади, причому не тільки керівні» [35, с. 80].

При характеристиці кадрів державної служби слід також враховувати, що кадри – це основна і провідна частина персоналу державної служби, адже вони (особливо керівні кадри, які стоять на чолі державних органів) є носіями реальної влади і, відповідно, створюють її образ і авторитет.

Основною функцією кадрового складу державної публічної служби є реалізація публічно-управлінської діяльності. Під державною публічно-управлінською діяльністю розуміється різновид суспільно-корисної праці, яка здійснюється посадовими особами уповноважених структур (органів), котрі безперервно, систематично і планомірно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів [39, с. 76]. По суті, публічно-управлінська діяльність – це професійна праця державних службовців, задіяних в центральному апараті державної публічної влади та на місцях, яка здійснюється на постійній основі.

Публічно-управлінська діяльність, як і будь-який трудовий процес, висуває низку вимог до тих, хто цю діяльність здійснює. Тому, всі, хто зайнятий у сфері державної публічної служби, повинні мати високий рівень кваліфікації і особливі людські якості.

Дійсно, роль якісного кадрового складу у публічному управлінні важко переоцінити. Кваліфікація, знання, досвід, управлінські компетентності і

здатність приймати науково обґрунтовані й виважені рішення – це одна з умов авторитету державної влади, і в цілому поступального прогресивного розвитку держави як в середині країни, так і на міжнародній арені. Реалізація економічної політики і соціальної стратегії можлива лише за умови, коли держава представлена фахівцями з особливими професійними якостями.

Управлінська праця у владних структурах має низку особливостей як з теоретичної точки зору, так і з практичної. В першу чергу потреба у даному виді діяльності визначається самою сутністю і соціальним призначенням державної публічної служби, де кадровий склад управлінського апарату покликаний визначати основні напрямки суспільного розвитку, організувати і регулювати суспільні відношення, регламентувати і давати оцінку діяльності не окремо узятих соціальних груп, а усього населення країни.

Таким чином, управління кадровим складом державної публічної служби – це одна з форм практичного втілення державної політики у сфері її повноважних представників.

На сьогоднішній день державні службовці належать до особливої соціально-професійної групи, яка складає десятки тисяч спеціалістів. Так, за даними Національного агентства з питань державної служби станом на 30 червня 2021 року становить 164136 осіб [26]. Це особи, які мають різний посадовий статус, освітній профіль і кваліфікацію. Так, згідно Закону України «Про державну службу» статусом державного службовця наділені працівники (ст. 3): 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) органів дипломатичної служби; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 Закону, а саме: керівник Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, керівник Фонду державного майна України, працівники Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,

Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби [49]. Кадри державної публічної служби призначаються вищими керівними особами на конкурсній основі у відповідності до українського законодавства.

Усі управлінці у тій чи іншій мірі наділені владними повноваженнями. Виходячи з цього, їх особистісні і професійні якості повинні відповідати доволі жорстким професійним вимогам. Тому процес відбору і формування кадрового складу державних службовців повинен бути чітко продуманим і налаштованим, адже країною повинні керувати висококваліфіковані проукраїнські професіонали.

Структура державної публічної служби доволі складна і розгалужена. Як відмічає Д. Кулик: «Структура державної служби – це сукупність ланок і рівнів державної служби, їх підпорядкованість і взаємозв'язок. Під ланкою державної служби слід розуміти окремий, самостійний елемент структури державної служби, який виконує одну чи декілька функцій державної служби, а під рівнем державної служби – послідовність підпорядкування одних ланок державної служби іншим знизу догори» [34, с. 215].

Не менш важливим елементом структури державної служби є й внутрішньоструктурні зв'язки. Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками державної служби в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші – повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими.

Виходячи із зазначеної структури, увесь кадровий склад державних службовців поділяється на три групи посадових категорій, серед яких виокремлюються такі: 1) керівники вищої ланки управління (категорія «А»), до яких належать посади державних секретарів Кабінету Міністрів України та їх

заступники; керівники центральних органів виконавчої влади (крім членів Кабміну); керівники апаратів Конституційного, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів; голови обласних місцевих адміністрацій; керівники державної служби за напрямки (наприклад, з надзвичайних ситуацій, фінмоніторингу, податкової, митної тощо); 2) посадові особи категорії «Б», до яких належать керівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступники, керівники структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступники голів місцевих державних адміністрацій; заступники керівників апаратів апеляційних і місцевих судів, керівники структурних підрозділів апаратів судів, їх заступники; заступники керівників державної служби за напрямками; 3) посадові особи категорії «В» – це працівники державної служби низової ланка, тобто працівники управлінь, департаментів, відділів і таке ін. [46, с. 49].

Як бачимо із наведеної структури, кадровий склад категорії «А» і категорії «Б» – це управлінці, які у своїй професійній діяльності реалізують великий об'єм владних повноважень. Посадові особи категорії «В» здебільшого займають посади організаційного і виконавчого характеру. Разом з тим, їх праця також має значення в системі державної служби, оскільки вони безпосередньо забезпечують реалізацію політико-державних рішень.

Як стверджує Н. Протасова, «Вихідні характеристики управлінців на посадах державної служби (незалежно від рівня цих посад) можна скласти за чотирма основними позиціями. Так, першочергове значення має загальнокультурний і освітній аспект» [53, с. 114]. Ми дотримуємось такої ж думки, адже формування кадрового складу з залученням осіб, які не мають широкої загально-гуманітарної і соціально-економічної освітньої підготовки, навряд чи принесе позитивний результат. Тому, важливо щоб державні службовці володіли достатнім рівнем знань, які передбачені стандартами вищої

освіти, зокрема з філософії, теорії держави і права, історії своєї держави і зарубіжних країн, політології, соціології, іноземної мови тощо.

Далі дослідниця Н. Протасова наголошує на тому, що претенденти на посади державної служби повинні мати високий рівень знань (спеціальна професійна освіта) у тих галузях, які вони будуть очолювати або в яких працювати [53, с. 116]. Дійсно, з цим також не можна не погодитись. Важко уявити, що журналіст, наприклад, здатен професійно управляти перевезеннями на залізниці чи архітектор керувати організацією освітнього процесу на рівні Міністерства освіти чи департаменту.

Третім компонентом у професійних характеристиках державних службовців повинні бути компетентність, певний досвід у відповідній сфері діяльності, а також володіння інформаційними технологіями необхідного рівня. До слова, знання у сфері інформаційних ресурсів у більшості випадків виявляються основними, оскільки в умовах сучасного інформаційного суспільства важливо вміти комплексно діагностувати і впливати на зміни, що відбуваються, сприяти розвитку позитивних тенденцій і не допускати регресу.

І, нарешті, четвертим компонентом є особистісні якості. Тут можна говорити про великий перелік якостей, але в першу чергу звертати увагу на громадянську позицію, орієнтацію на соціальне служіння, високий рівень організованості, дисциплінованості і відповідальності, вихованості, тактовності, стресостійкості. Серед особистісних якостей також важливе значення мають наполегливість в процесі виконання поставлених завдань, прагнення до постійного професійного зростання і вдосконалення, здатність давати об'єктивну оцінку виконаній роботі. І, можливо, найголовніше – вміти слідувати професійним принципам і протидіяти різним спокусам (не брати хабарів, не зловживати посадовим положенням). Крім того, особи, які займають керівні посади, також повинні володіти харизмою та ораторським мистецтвом.

Отже, підбиваючи проміжні підсумки даного підрозділу, варто зазначити, що без професійного кадрового складу в органах центрального апарату та на місцях неможливо ефективно управляти соціальними ризиками, вирішувати

питання соціально-економічного розвитку, впроваджувати комп'ютерні технології в галузях охорони здоров'я, освіти, екології, транспортної інфраструктури тощо.

Представлені вище компоненти характеристик державного службовця є ідеальною моделлю з наукової точки зору. Можна сказати, що дана модель охоплює усі вимоги, які висуваються до публічного державного службовця. Посадовець, що відповідатиме цим вимогам і володітиме зазначеним набором якостей, дійсно здатен здійснювати державно-управлінську діяльність послідовно, конструктивно, чесно, застосовувати інноваційні підходи, об'єктивно прогнозувати і планувати, грамотно управляти ресурсами з метою досягнення позитивних результатів.

Нажаль, дійсність часто відрізняється від ідеальної моделі. Інколи в реаліях ми маємо змогу спостерігати якщо й не прямо зворотній процес, то принаймні велике відставання від ідеалу. На теперішній час кадрову політику української держави складно назвати до кінця продуманою і високоефективною. Кадровим технологіям не вистачає планомірності, послідовності, стабільності і виваженості. Часто вона обмежена політичною ідеологією, тимчасовими непродуманими реформами і недостатнім професіоналізмом самої управлінської ланки на найвищому рівні.

Спираючись на наукові джерела і досвід країн, які у різні часі проходили різні стадії кризи державної служби, ми вважаємо, що сьогодні основною задачею державної системи управління кадровим складом є формування резерву, створеного із освіченого, психологічно стійкого і врівноваженого та цілеспрямованого персоналу. Виходячи з цього головними напрямками кадрової політики повинні бути:

- вивчення новітніх технологій прогнозування і стратегічного планування;
- застосування моніторингового режиму, який би дозволяв у реальному часі виявляти потреби в кадрах, які володіють вже названими вище якостями;

- впровадження систем пошуку, що пройшли тестування, для відбору і визначення професійної придатності кандидата на посаду в системі публічної державної служби;

- забезпечення умов для стабільного кар'єрного зростання персоналу за рахунок безперервної освіти та підвищення кваліфікації;

- створення раціональної системи заохочення продуктивної праці;

- використання дієвого резерву для своєчасного оновлення кадрового складу публічної державної служби.

Як відмічає Я. Жовнірчик «Одним з базисних принципів реалізації кадрової політики та формуванні кадрового складу державної служби є прагматизм, професіоналізм і стабільність кадрових процесів» [25, с. 103]. Крім названого основного є низка важливих принципів, на які авторка також закликає звернути увагу. Серед них: «1) принцип конкретно-історичного підходу, який дозволяє враховувати потреби суспільства в кадрах державних службовців на даний момент і оцінювати фактичні можливості їх задоволення; 2) принцип легітимності, тобто прийняття кадрових рішень у відповідності до законодавства; 3) принцип системності роботи апарату державної публічної служби, який забезпечує єдність цілей з методами і процедурами реалізації кадрової роботи; 4) принцип диференційованого підходу щодо виконання запланованих кадрових програм і концепцій, враховуючи особливості різних сфер управлінської діяльності; 5) принцип поєднання традиційних наукових форм і методів з інноваційними проектами в кадровій роботі; 6) принцип рівноправ'я, забезпечення загального доступу до державної служби, заборони дискримінації і обмеження за статтю, національністю, віросповіданням, політичними вподобаннями тощо; 7) принцип сповідування моральних цінностей і гуманізму; 8) принцип захисту прав, свобод, гідності людини і громадянина» [25, с. 104].

Проаналізувавши означені принципи, ми можемо зробити висновок, що дійсно, якщо їм слідувати, то можна досягти ефективного забезпечення висококваліфікованими кадрами органи державної влади.

Говорячи про управління персоналом в органах державної служби, окремо варто розглянути методи формування кадрового складу. На думку Н. Артеменко і Н. Гончарук «Сучасна кадрова робота володіє великим розмаїттям методів для успішного протікання кадрових процесів» [3, с. 68]. Як відмічають науковці, усі методи поділяються на адміністративні, до них належать прогнозування, планування і безпосередні організаційно-розпорядчі впливи на кадрові процеси. Сюди ж відносяться й інструменти мотивації, оцінювання, контролю, заохочення чи санкціонування недоброчесних співробітників. Саме адміністративні методи передбачають ретельний відбір кандидатів на посади шляхом вивчення особистих даних, результатів тестування, атестації, кваліфікаційних екзаменів, експертних висновків тощо.

Друга група методів пов'язана із правовою стороною. Тобто, це методи, які забезпечують дотримання законодавства у сфері державної публічної служби. В першу чергу мова йде про ведення нормативно-правової бази щодо розстановки, переміщення кадрів, розробки посадових інструкцій, атестації кадрів, звільнення і таке ін.

Третя група – це психологічні методи формування кадрового складу. Особливості цих методів полягає у використанні неформальних факторів, особистісних інтересів співробітників в процесі управління персоналом. Серед них називають такі як створення комфортного клімату в колективі, аналіз особистої мотивації співробітників, вирішення міжособистісних конфліктів, розробка моделей професійного розвитку співробітників [3, с. 69-70].

На важливій ролі психологічних методів у реалізації кадрової політики також наголошувала Л. Титаренко у своїй статті «Психологічна наука як методологія державної кадрової політики». Авторка наголошує на необхідності використання соціально-психологічних чинників у формуванні кадрового складу державної служби. Вона говорить, що використання психологічних методів є засобом гуманізації професійної підготовки управлінських кадрів державної служби [67]. Л. Титаренко запропонувала власну психологічну

методику аналітичної професіограми та оцінки особистісних якостей державних службовців.

Підводячи підсумок даного підрозділу, зробимо висновок про те, що кадровий склад державної публічної служби у якості об'єкту управління розглядається як специфічна соціально-професійна група з певними нормами, цінностями, правами й обов'язками, стилем життя і престижем.

Управлінського впливу на кадровий склад державної служби потребують її ключові елементи: особи, які обіймають провідні управлінські позиції (посадовці групи А і групи Б) і посадовці групи В.

Суттєвими ознаками кадрового складу державної служби виступають професіоналізм, компетентність, громадянська позиція та особливі особистісні якості.

При формуванні кадрового складу державної публічної служби не припустимі принципи особистих зв'язків при відборі і переміщенні кадрів, переважання корпоративних інтересів над суспільними, прагнення управлінської еліти закріпитися на позиціях.

До числа першочергових задач в управлінні кадровим складом слід віднести підвищення наукової обґрунтованості державної кадрової політики, створення прогресивної системи роботи з кадрами (створення кадрового резерву), професійного розвитку державних службовців, використання різноманітних методів і процедур формування кадрового складу.

2.2. Державна кадрова політика як основа формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні

Кадрова політика у сфері державного публічного управління – це послідовна діяльність держави і усіх її повноважних органів щодо формування правил підготовки та добору державних службовців, їх раціонального використання, а також висування вимог до їх професійних компетентностей.

Сутність кадрової політики в системі державної публічної служби полягає,

у першу чергу, в залученні, закріпленні на робочих місцях та адекватному використанні на посадах державної служби висококваліфікованих професіоналів; по-друге, у створенні умов для реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків на користь держави і кожного окремого громадянина.

Сучасна кадрова політика спрямована на те, щоб у повній мірі використовувати творчий потенціал держслужбовців, їх енергію і спроможності щодо вирішення складних задач, пов'язаних з реалізацією державної політики. Крім того піднімаються питання як допомогти державним службовцям найбільш повно розкрити й використати свої знання, вміння й навички у професійній діяльності. Такий підхід дозволить підвищити якість роботи державних службовців і забезпечити вирішення найважливіших державних програм в економічній, соціальній, культурній та інших сферах суспільного життя.

Виходячи із такого розуміння сутності кадрової політики в системі органів державної публічної влади, вважаємо, що результатом може бути формування такого кадрового складу, який у професійному і діловому плані дозволить забезпечити ефективне функціонування органів державного апарату та виконавчої влади на благо народу України.

Як зазначає Л. Бобко «Державна кадрова, не дивлячись на політичну кон'юнктуру, повинна орієнтуватися на створення сприятливих і рівних соціальних умов і правових гарантій для виявлення кожним працівником своїх здібностей і компетентностей; забезпечення високого професіоналізму управлінського і технологічного процесу при прийнятті рішень; укомплектованість усіх ланок органів державної влади кваліфікованими, активно спроможними, добросовісними працівниками; установлення непоборних бар'єрів на шляху можливого проникнення на керівні і управлінські посади осіб недостойних, схильних до неправомірних корупційних дій» [7, с. 24].

В історії України в системі кадрової політики довгий час прослідковувалося дві тенденції: 1) високоцентралізована, яка характеризувалася широким використанням принципу призначення керівних кадрів державної служби при

обмеженні демократичних механізмів їх висування і розміщення. Така система була характерна для командно-адміністративної системи управління;

2) демократична – це така система формування й розвитку кадрового корпусу державної публічної служби, яка базується на виборності, врахуванні суспільної думки, колегіальності у вирішенні кадрових питань тощо.

На теперішній час ми маємо змогу спостерігати поєднання цих двох тенденцій у державній кадровій політиці. Адже без призначення на посаду певних посадових осіб органи державного публічного управління взагалі не можуть функціонувати. Так, наприклад, Президент України призначає голів обласних державних адміністрацій, голови призначають своїх заступників. Разом з тим, варто зазначити, що сам механізм призначення може спиратися на різні підходи: це може бути або цілком суб'єктивна воля керівника і тоді головне при призначенні не професіоналізм і компетентність, а відданість лідеру, керівнику. Тобто, знову реалізуються принципи командно-адміністративної системи. Другий підхід – базується на демократичних засадах, коли навіть призначення відбуваються, спираючись на думку народу (або населення регіону, району), тобто йдуть консультації з представниками території з приводу тієї чи іншої кандидатури, дослухаються до їх думку, проводяться конкурси на посади і таке інше. Демократичні механізми призначення передбачають відкритість при призначенні, гласність і звітність.

Реальним втіленням вираженої й обґрунтованої кадрової політики в органах публічної влади є цілеспрямована кадрова робота, яка представляє собою сукупність технологій, способів і механізмів її здійснення.

Кадрова робота – це безпосередня діяльність кадрових служб різних організацій (в тому числі й органів публічного управління) по формуванню і вдосконаленню кадрового складу відповідних структур. Вона складається з таких елементів як: 1) кадрове планування, 2) відбір персоналу, 3) мотивація і забезпечення професійного розвитку кадрового складу, 4) оцінка кадрів [38, с. 107].

Вихідним моментом кадрової роботи в системі державної служби є кадрове

планування. Воно визначається як «процес забезпечення органів державної публічної влади необхідною кількістю кваліфікованих кадрів, прийнятих на посади у відповідності до потреб оптимального функціонування даного органу» [3, с. 43].

Головним завданням при кадровому плануванні є задоволення потреб органу публічної влади у кваліфікованих службовцях згідно штатного розкладу, тобто чітко визначити коли й скільки працівників потрібно звільнити (досягнення пенсійного віку, закінчення контракту тощо), прийняти на посаду, перевести і таке ін.

Грамотно організоване кадрове планування повинно дати чіткі відповіді на наступні питання: 1) скільки фахівців і якої кваліфікації будуть необхідні у перспективі найближчих п'яти років? (планування потреби у персоналі); 2) яким чином можна залучити необхідний персонал? (створення кадрового резерву, стажування); 3) яким чином можна використовувати фахівців у відповідності до їх здібностей і компетентностей? (планування використання кадрів); 4) яким чином можна цілеспрямовано сприяти підвищенню кваліфікації кадрів? (кадровий розвиток, тобто кар'єрні пропозиції і у зв'язку з цим необхідність підвищення кваліфікації); 5) яких витрат вимагатимуть заплановані кадрові заходи? (витрати щодо утримання персоналу).

Кожен орган публічної влади і управління повинен здійснювати кадрове планування, інакше виникає небезпека появи такого феномену, який на теперішній час отримав назву «кадровий голод». Даний термін широко увійшов сьогодні у науковий обіг, а ще ширше – в реальне політико-державне управління. Виходячи з цього, деякі органи публічного управління починають серйозно займатися кадровим плануванням, зокрема проводять дослідження на предмет конкретного визначення загальної потреби в персоналі в органах влади і управління за їх кількістю, кваліфікацією, часом, зайнятості і розстановці у відповідності з поточними і перспективними задачами розвитку. Розрахунок відбувається на основі порівняння потреби у кадрах і фактичним станом кадрового забезпечення на певну дату. Ці показники слугують інформаційною

основою для прийняття управлінських рішень щодо залучення персоналу, його підготовки і перепідготовки, створення кадрового резерву. Зараз всіма цими питаннями займається Національне агентство з питань державної служби.

Нажаль, на місцях в органах публічного державного управління не приділяють даному питанню достатньої уваги, покладаючись на принцип «складеться ситуація – звернемо увагу». Насправді, як стверджує наука з державного управління (публічний адміністративний менеджмент), довготривалий успіх будь-якої організації, в тому числі і владні структури, в кінцевому рахунку, залежить саме від наявності необхідних службовців, призначених у необхідний час на важливі державні посади [6; 39; 48].

Отже, недобросовісно виконане чи й зовсім занедбане кадрове планування здатне спровокувати серйозні проблеми в державному публічному управлінні. І, навпаки, за допомогою ефективного кадрового планування можна швидко «заповнити» вакантні позиції, а також зменшити плинність кадрів, оцінюючи можливості кар'єрного зростання фахівців в межах того чи іншого органу державної служби – управління, департаменту, відділу тощо.

В системі державної кадрової політики крім планування вагоме місце належить найму персоналу або, говорячи мовою HR-менеджменту, залучення й рекрутування. Здійснюючи набір співробітників, кадрова служба органів державної публічної влади повинна вирішувати певні задачі. По-перше, визначити вакантні посади та чітко визначити їх кваліфікаційні характеристики, які будуть покладені в основу професійних вимог до кандидатів. По-друге, важливою складовою кадрової роботи в органах державної публічно служби є забезпечення високої професійної підготовки державних службовців. Як відмічає О. Воронько «професіоналу, зайнятому на державній службі сьогодні повинні бути притаманні такі риси: 1) глибокі знання у відповідній сфері діяльності; 2) вміння застосовувати на практиці фундаментальні теоретичні здобутки; 3) вміння зосереджуватися на предметі діяльності; 4) глибоке усвідомлення цілей і мотивів своєї діяльності; 5) вміння прогнозувати і приймати правильні рішення; 6) здатність працювати у команді, тобто бути не одинаком, а

командним гравцем; 7) чітко усвідомлювати місію і призначення державного службовця як соціальне служіння тощо» [12, с. 112].

Професійні якості є стрижнем у будь-якій сфері діяльності, але у сфері державного публічного управління вимоги до них зростають багаторазово. Тому, важливе значення в системі кадрової політики займає процедура, яка має назву «оцінка персоналу» – це «цілеспрямований процес щодо досягнення відповідності якісних характеристик персоналу (здібностей, знань, компетентностей, мотивації і особистісних якостей) вимогам посади чи робочого місця. Також під системою оцінки персоналу розуміється комплекс єдиних і узгоджених ідей, задач, очікуваних результатів; це система процедур, технологій і засобів оцінки» [58, с. 90].

Принципами побудови системи оцінювання державних службовців мають стати: пріоритетність національних інтересів; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень, відповідальності та оплати праці; планування кар'єри; відкритість до громадян; адміністративна культура управління та етика [58, с. 94].

Оцінка персоналу в системі органів державної влади має свої особливості. Основним правовим актом, який заклав основу для оцінки персоналу державної публічної служби, є Закон України «Про державну службу», а також регулюється Постановою Кабінету Міністрів № 640 (23.08.2017 р.) «Про порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» та низкою Розпоряджень Кабінету Міністрів України, як наприклад, «Про затвердження завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних секретарів міністрів на 2021 р.» (№ 1545-р від 28.12.2020 р.), «Про визначення результатів виконання завдань у 2020 році державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А», призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України» (№ 1314-р від 21.10.2020 р.) і подібні.

У відповідності до цих нормативно-правових актів основними кадровими технологіями, під час яких відбувається оцінка персоналу, є: висновки

конкурсної комісії під час проведення конкурсу на заміщення вакантної посади, проведення атестації, здача кваліфікаційного екзамену, тощо.

Так, наприклад, під час атестації згідно діючому законодавству і практиці, яка склалася в державному управлінні, відбувається перевірка кваліфікації співробітника. В ході атестації оцінюються знання державного службовця, його професійні компетентності, навички, досвід, якість роботи (ефективність щодо реалізації поставлених задач, досягнення конкретних результатів тощо). Підсумком атестації є висновок щодо відповідності / невідповідності співробітника займаній посаді (виконуваній роботі).

Розуміючи непересічну значимість формування корпусу професіоналів на посадах державної публічної служби, і науковці, і практики приділяють цій проблемі велику увагу. В тому числі реформа всієї системи державної управління, яка в Україні триває вже декілька років, також є свідченням розуміння важливості і стратегічної значимості цієї проблеми. Так, в коментарях Національного агентства України з питань державної служби стосовно реформи державного управління вказано, що пріоритетними напрямками реформування державної служби (поряд з низкою інших) є «реформування системи професійного навчання державних службовців» [56]. А стосовно професійного навчання фахівці НАДС вказують «професійне навчання – це набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності» [54].

Таким чином, серед різноманітних форм і напрямків роботи, які сприяють підвищенню професійної компетентності державних службовців, особливе місце займає освітня діяльність. Про це говорить прем'єр-міністр України Д. Шмигаль. У своєму виступі щодо завершення реформи державного управління посадовець зазначає: «Основними проблемами у реалізації реформи державного управління є, скоріше, не кількість держслужбовців, а невідповідна потребам часу та реальним задачам система підготовки кадрів. Зміни в цьому напрямі відбуваються, але занадто повільно. У нашому останньому звіті 2020 року ми

наголошували на тому, що фахівці, які не мали досвіду роботи на державній службі, оцінювали навчальні програми як відносно корисні, хоча навіть базове навчання відбувається зі значною затримкою (6-8 місяців). Це часто нівелювало освітню цінність тренінгів, адже фахівці вже встигали набути необхідні знання на робочому місці. Досвідчені державні службовці, у свою чергу, критично ставилися як до викладачів, так і до наповнення тренінгів» [69].

З виступу урядовця ми бачимо, що не дивлячись на позитивні зміни у навчанні державних службовців, потреба у професійній підготовці і перепідготовці, підвищенні кваліфікації в цілому задовольняється поки що недостатньо. Реальна практика, яка характеризується наявністю великого державного апарату, регіональних і місцевих управлінських структур, потребує значного розширення освітньої діяльності державних службовців.

Однак, було б не зовсім вірно зводити професійний розвиток управлінського персоналу виключно до спеціалізованого навчання (у вищих навчальних закладах освіти за програмою «Публічне управління та адміністрування», на курсах підвищення кваліфікації, семінарах і тренінгах тощо). Професійний розвиток полягає, як на нашу думку, у формуванні і постійному збагаченні державних службовців професійно значимих якостей, знань, навичок і вмінь, які необхідні їм для ефективного виконання своїх посадових функцій і обов'язків. Цей напрямок ми плануємо розглянути у наступному підрозділі.

Розкриваючи тему нашого дослідження, ми вже визначили, що чітка державна кадрова доктрина, як основа формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні, є на теперішній час головною запорукою в процесі формування якісного державного публічного управління. Разом з тим, підвищення авторитету і престижності державної служби, створення належних соціально-економічних і соціально-правових умов, котрі стояли б на заваді дратуючих громадськість явищ, таких як корупція, некомпетентність, притік «випадкових» людей в органи державного публічного управління і виштовхування звідти достойних фахівців, також набувають особливого значення. Ставка на інтелектуального управлінця, його компетентність,

професіоналізм і ефективні інформаційні технології можуть стати одним з шляхів вдосконалення кадрової роботи в державних органах.

В свою чергу, вдосконалення всієї системи управління, кадрової і організаційної роботи, виступають умовою успішного вирішення задач, які сьогодні постають перед українським суспільством в укріпленні української державності. Саме професіонали державної служби можуть безпосереднім чином впливати на результати реформ, які відбуваються в Україні, забезпечувати реалізацію рішень, направлених на модернізацію економіки і всього суспільного життя громадян.

Підбиваючи підсумок даного підрозділу, зазначимо, що проблема формування якісного, високопрофесійного корпусу державних службовців центральних і місцевих органів управління є однією із найскладніших проблем будь-якої державної системи. Адже тут піднімаються такі неоднозначні питання як вдосконалення системи відбору кадрів на державну службу, розробка наукових критеріїв їх оцінки, науковий підхід щодо аналізу потреб в управлінському персоналі, формування ефективних технологій розстановки і кар'єрного просування кадрів, підвищення обґрунтованості кадрових рішень тощо.

Ефективне функціонування органів державної публічної служби передбачає певний підхід щодо кадрових питань і повинен бути побудований не стільки на «відданих» або «зручних», скільки на відборі компетентних спеціалістів. Це складне завдання стосовно добору кадрів часто реалізується шляхом покладання на власний досвід керівника підрозділу. Як показує практика, такий досвід у кожного різний, тому й різні й самі принципи, і способи відбору і службового переміщення кадрів державної служби. Натомість сучасний HR-менеджмент стверджує, що у питаннях відбору кадрів для такої системи, як державна служба, повинен реалізовуватися виключно на наукових засадах спеціалістами у цій галузі – HR-менеджерами. Саме тому відбір персоналу передбачає вироблення єдиної науково обґрунтованої і законодавчо закріпленої кадрової політики, яка буде визначати всю систему управління кадровим корпусом.

Таким чином, проблема стабільності державного апарату усіх рівнів, притік до державної служби державницьки мислячих, кваліфікованих кадрів є ключовою задачею кадрової роботи в органах державної публічної служби і кадрової політики в цілому.

2.3. Професійний розвиток державних службовців в системі управління кадровим складом державної служби в сучасній Україні

Сучасні виклики світової економічної і політичної конкуренції визначають загальну парадигму інтенсифікації людського фактору і людського капіталу, яка включає в себе зміни, в тому числі, в стратегії формування й розвитку кадрового складу державної публічної служби. В цих умовах одним з пріоритетних векторів державної кадрової політики стає саме професійний розвиток державних службовців. Новітній етап розбудови державної публічної служби на порядок денний ставить питання щодо необхідності забезпечення безперервного професійного розвитку державних службовців. Ми вважаємо, що саме постійний професійний розвиток є найважливішим фактором ефективного публічного державного управління.

Разом з тим, система професійного розвитку посадовців державної служби, яка створювалася роками, вбираючи в себе в тому числі ще й досвід радянського періоду, сьогодні не в повній мірі відповідає вимогам часу. Більш того, як підкреслює В. Ягупов, стало очевидним, що велика кількість державних службовців виявилася у певній мірі слабко, а інколи й просто погано підготовленими для виконання своїх службових повноважень і обов'язків. Їх професійні знання, вміння й навички сформувалися в інший період розвитку країни й держави, при інших об'єктивних і суб'єктивних обставинах [71, с. 24].

Отже, треба виправляти ситуацію, шукати нові методи і способи управління професійним розвитком державних службовців. Але для цього слід чітко дослідити, що представляє собою професійний розвиток і як управляти цим процесом.

Як визначає І. Олійник «Професійний розвиток розуміється як процес знаходження або вираження (прояву) себе в професії, що має в цілому висхідний характер» [42, с. 70]. Н. Жиденко, трактуючи дане поняття дуже широко, під професійним розвитком розуміє «динамічний, варіативний, системно-організований, індивідуально-творчий процес становлення фахівця як професіонала; це багатогранне та складне поняття, що охоплює широке коло взаємозв'язаних психологічних, педагогічних, соціальних та економічних проблем» [24, с. 32]. М. Година розглядає професійний розвиток державних службовців в єдності з компетентнісним розвитком і розуміє його як «напрямок діяльності щодо управління кадрами, орієнтований на забезпечення безперервного розвитку професійних компетентностей, які сприяють ефективному виконанню посадових обов'язків службовцями у єдності цілей і задач державної політики і особистісних установок посадової особи» [14, с. 20]. А. Кібанов, під професійним розвитком розуміє «систему організаційних, економічних, соціальних заходів, які розробляються і застосовуються відповідним суб'єктом управління в системі проходження публічної служби. Традиційно таким суб'єктом виступає служба управління персоналом. А заходи включають добір, навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів, а також планування кар'єри та атестацію кадрів і формування кадрового резерву» [30, с. 90].

Питання професійного розвитку державних службовців висвітлюється також в межах українського законодавства. Так, у Законі України «Про державну службу» професійний розвиток трактується як «безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей» [49]. На цьому ж наголошується у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 р. № 106.

Головне, на чому концентрують увагу законодавчі акти – це те, що професійний розвиток розглядається як комплексний і цілісний процес професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей.

Таким чином, проаналізувавши наведені визначення, ми робимо висновок, що поняття «професійний розвиток» є надзвичайно багатогранним і в ньому можна виокремити наступні складові: 1) професійно-кваліфікаційний розвиток, пов'язаний, як правило, з освітою і самоосвітою державних службовців, набуттям ними нових знань і професійного досвіду; 2) професійно-посадовий розвиток, пов'язаний із посадовим просуванням, можливістю використання фахівця як в конкретному державному органі, так і (з урахуванням службової ротації) в інтересах всієї системи державного управління; 3) особистісно-професійний розвиток, який представляється як динамічний інтегративний процес, пов'язаний зі змінами особистісних і професійних характеристик, які забезпечують новий рівень потреб, готовності і можливості саморозвитку і самореалізації спеціаліста в процесі службової діяльності.

Поетапно розглянемо кожен з визначених структурних елементів. Розпочнемо з професійно-кваліфікаційного розвитку, пов'язаного з освітою і самоосвітою державних службовців, набуттям ними нових знань і професійних компетентностей.

На теперішній час система професійної освіти державних службовців представляє собою досить розгалужену, але впорядковану систему, яка керується двома державними установами: Національним агентством України з питань державної служби (НАДС) і Міністерством освіти України. Як зазначено на порталі НАДС «Професійна підготовка – це успішне виконання державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження їм ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого

самоврядування, за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» [54].

Професійна підготовка за названою освітньою програмою є дійсно важливою складовою професійного розвитку державного службовця. Адже, як правило, на посади у різні підрозділи державних органів: державні адміністрації, їх управління, департаменти, відділи та органи місцевого самоврядування приходять спеціалісти з різною спеціалізованою вищою освітою: медичною, юридичною, педагогічною, інженерною, аграрною тощо. При цьому, у них відсутня спеціальна підготовка з публічного управління. Подолати цю прогалину якраз і покликана підготовка посадовців за освітньо-професійною програмою другого магістерського рівня за спеціальністю 281.

129 закладів вищої освіти в Україні пройшли конкурсний відбір виконавців державного замовлення НАДС на право здійснювати професійну підготовку за спеціальністю «Публічне управління і адміністрування» і мають ліцензію на провадження освітньої діяльності. Освітньо-професійні програми акредитовані в Міністерстві освіти і Національному агентстві України з питань державної служби.

Важливо відзначити, що в освітніх програмах передбачена низка дисциплін, які дійсно сприятимуть зростанню професіоналізму державних службовців саме в питаннях публічного управління. Як приклад можна назвати такі навчальні дисципліни: «Організація діяльності державного службовця», «Публічне управління», «Стратегічне управління», «Комунікації у публічному управлінні і адмініструванні», «Електронне врядування, інформаційні технології, ресурси та сервіси публічної служби», «Соціальне проектування у публічному управлінні» та інші.

Крім того, важливим компонентом професійної освіти державного службовця є підготовка кваліфікаційної магістерської роботи. Як правило, тематика магістерських робіт безпосередньо прив'язана до професійної діяльності здобувачів освіти, що ще більше сприяє їх професійному розвитку як

державних службовців.

Важливою складовою професійного розвитку державного службовця в рамках професійної освіти є впровадження нових освітніх методик з використанням технологій проєктного навчання, технологій сценарного планування і прогнозування, групових форм навчання, використання спеціальних комп'ютерних програм, тощо.

На нашу думку, реалізація таких освітніх програм державними службовцями, які їх опановують, сприятиме підвищенню професіоналізму і компетентності для успішної професійної діяльності.

Вагому роль у професійній освіті державних службовців відіграє також система підвищення кваліфікації. «Підвищення кваліфікації – це набуття державними службовцями усіх рівнів вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань» [54].

Становлення системи підвищення кваліфікації державних службовців нерозривно пов'язано з формуванням якісно нової системи державної служби і є складовою частиною її кадрового забезпечення. Спираючись на аналіз задач, особливостей і тенденцій розвитку інституту державної служби, вимог до державних службовців, сучасного стану і досвіду організації системи професійної підготовки державних службовців в Україні і за кордоном, можна виокремити цілі, задачі і принципи організації і функціонування системи їх підвищення кваліфікації.

Ми вважаємо, що метою системи підвищення кваліфікації державних службовців є забезпечення високого рівня професіоналізму посадовців органів державного публічного управління, здатних найбільш ефективно і раціонально реалізувати задачі і функції держави у своїй практичній діяльності, а також отримати знання про нові тенденції і тренди в системі публічного управління.

На нашу думку, ці цілі повинні конкретизуватися в задачах системи підвищення кваліфікації державних службовців, а саме: 1) навчання у відповідності з затвердженими кваліфікаційними вимогами до державних службовців; 2) розробка фундаментальних і прикладних проблем розвитку й

функціонування державної служби; 3) інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади; 4) наукова експертиза проєктів, програм і рекомендацій щодо проблем державної служби; 5) забезпечення науково-методичною літературою, здійснення консультаційних послуг щодо питань державної служби, підготовка науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації для системи навчання державних службовців.

Програми підвищення кваліфікації державних службовців повинні чітко фіксувати, який набір нових кваліфікацій і компетентностей отримають слухачі в результаті навчання. Цьому сприяв Наказ НАДС № 109-21 від 13 липня 2021 року «Про погодження програм підвищення кваліфікації». В документі наголошується, що «підвищення кваліфікації державними службовцями, главами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування і депутатами місцевих рад – це вдосконалення ними раніше набутих компетентностей в рамках професійної діяльності і галузі знань. Підвищення кваліфікації здійснюється навченими закладами, установами, організаціями, які мають право надавати відповідні освітні послуги» [51].

Також зазначається, що освітні програми з підвищення кваліфікації повинні охоплювати загальні питання з публічного управління і місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, питання щодо змін у сучасному законодавстві з державної служби, європейської та євроатлантичної інтеграції, питання щодо гендерної рівності та забезпечення рівних прав чоловіків і жінок, а також інші питання, які забезпечать високий рівень знань, професіоналізму і компетентності державних службовців [51].

Крім загальних програм підвищення кваліфікації розроблена низка спеціалізованих програм, наприклад, «Внутрішній контроль діяльності закладів охорони здоров'я», «Ціноутворення і кошторисне нормування у будівництві», «Економіка і фінанси в системі управління освітою», «Екологічна безпека і охорона оточуючого середовища» та багато інших.

На сьогоднішній день близько 25% державних службовців навчаються за

програмою «Публічне управління та адміністрування», а близько 60% охоплені підготовкою в системі підвищення кваліфікації [54]. Ці цифри свідчать, що кадрова робота в системі державної служби поступово нарощує свої оберти, що буде сприяти професійному розвитку державних службовців.

Наступним компонентом в системі професійного розвитку займає професійно-посадовий розвиток, пов'язаний із посадовим просуванням, тобто професійна кар'єра державних службовців, можливість використання фахівця як в конкретному державному органі, так і (з урахуванням службової ротації) в інтересах всієї системи публічного управління.

На теперішній час спостерігається особливий інтерес щодо дослідження кар'єри державних службовців різного рівня, оскільки кар'єра посадовця на державній службі є невід'ємною складовою системи його професійного розвитку. На необхідність досліджень у даному напрямку вказують Н. Артеменко, Л. Воронько та багато інших науковців. На їх думку, ця система представляє собою комплекс організаційно-правових заходів і процедур для визначення порядку і основоположних засад для прийняття на державну службу, виконання посадових повноважень, атестації, призначення рангу та просування фахівців на горизонтальних і вертикальних напрямках службової ієрархії, а також припинення повноважень на посаді у тому чи іншому органі. Крім того, кар'єра – це один із найважливіших соціальних механізмів професійного розвитку, адже вона забезпечує просування фахівців по сходинках посадових ієрархій у відповідності до зростання і підвищення їх професіоналізму і компетентності. Саме тому, від розвитку й реалізації кар'єри державних службовців залежить і розвиток і якісне функціонування самої державної служби. Тобто, чим справедливіше розвивається кар'єра державних службовців, тим якісніше відбуваються управлінські процеси в органах публічного управління [3; 12].

Для того, щоб ефективно управляти кар'єрою, необхідно чітко розуміння того, як її планувати, вибудовувати і як вона розвивається. Але на початку варто більш чітко визначити сутність терміну «кар'єра». Так, на думку А. Кибанова,

трудова кар'єра «це поступальне просування особистості у будь-якій сфері діяльності, зміна навичок, здібностей, кваліфікаційних спроможностей, повноважень і розмірів винагороди, пов'язаних з професійною діяльністю; це просування вперед по обраному шляху діяльності, досягнення професійного визнання» [30, с. 95]. Л. Титаренко більше уваги зосереджує на психологічних суб'єктивних складниках кар'єри. Авторка говорить, що кар'єра – це суб'єктивно усвідомлені власні судження працівника щодо свого професійного майбутнього, це очікувані й заплановані шляхи самовираження і задоволеності працею; це поступальне просування службовими щаблями завдяки зростанню професійних знань і компетентностей [66, с. 65]. Тобто, з позицій суб'єктивного підходу, кар'єра розуміється як інструмент самореалізації, особистісного розвитку і зростання, а також з точки зору того, в якій мірі цей особистісний розвиток може сприятливо вплинути на організацію в цілому.

Отже, можна зробити висновок, що кар'єра – це процес, що визначається як просування, послідовність зміни стану суб'єкта трудової діяльності у соціально-професійному просторі. Причому у цьому просуванні фахівець не обмежений рамками однієї організації. Кар'єрне зростання може бути пов'язане і з переходом співробітника із однієї організації в іншу. Даний процес багатогранний і визначається багатьма факторами, пов'язаними з особливостями особистості працівника, котрий робить кар'єру, умовами середовища, в якому реалізується кар'єра, а також особливостями і рівнем розвитку самої соціальної системи, у якій функціонує організація і працівник.

Проаналізувавши різні погляди на розуміння кар'єри, ми помітили одну важливу закономірність: кар'єра – це поступальне просування від сходинки до сходинки, в результаті чого суб'єкт кар'єрного зростання накопичує професійні знання, досвід, як наслідок – професійні компетентності. На нашу думку, усвідомлення цієї закономірності повинно стати наріжним каменем у формуванні й реалізації кадрової роботи державної служби. Можливо тоді можна буде уникнути такого факту, що у 2014 році першою заступницею

міністра освіти і науки України стає людина 29 років з бакалаврською освітою (це тільки перший освітній рівень) без будь-якого досвіду роботи у галузі крім участі у громадських організаціях. Або ще один приклад: очолювати охорону здоров'я (найбільш проблемну галузь із-за низки невдалих реформ) призначається особа без профільної освіти, у послужному списку якої крім «аналітик» або «експерт» з «чогось» не значиться жодної посади з управління хоч якоюсь ланкою в медичній галузі. В останні часи такі приклади, нажаль, є непоодинокими, мабуть тому формування кадрового складу державної служби є такою актуальною проблемою.

Повертаючись до кар'єри державних службовців як елементу професійного розвитку, відзначимо, що в процесі реформи державної служби на порядок денний піднімаються такі питання як: 1) формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців в усіх установах і органах державної служби; 2) утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; 3) утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; 4) реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати тощо [56].

Ми вважаємо, що великим здобутком у професійному розвитку державних службовців, управлінні їх кар'єрою стало створення служб управління персоналом державних органів. З метою ресурсного забезпечення цієї діяльності профінансовано декілька державних програм розвитку служби управління персоналом НАДС: 1) «Адаптація системи управління персоналом державної служби до стандартів ЄС»; 2) створення Центру оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби (Українська школа урядування); 3) створення Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС; 4) щорічне проведення комунікаційного заходу «День відкритих дверей на державній службі» з метою популяризації роботи в органах публічного управління та залучення найкращих кадрів до цієї діяльності.

Крім того, проведено дослідження потреби державних службовців у

професійному навчанні відповідно до індивідуальних програм професійного розвитку. На цій основі розроблено та затверджено щорічний план професійного розвитку державних службовців НАДС, розроблені заходи щодо управління якістю в органах влади з метою визначення напрямів для підвищення результативності, ефективності та якості їх діяльності [64].

На планування і розвиток кар'єри впливає як сам фахівець, так і служба управління персоналом, а також керівник органу публічної влади, який безпосередньо керує службовцем на тій чи іншій посаді.

Основним моментом планування кар'єри є розробка плану її безпосереднього розвитку. План кар'єри – це документ, у якому відображається професійний розвиток і посадове просування держслужбовця в органі публічної влади. В цьому документі передбачені як етапи професійного розвитку, так і найменування посад, на які може бути переведений фахівець. Відповідно до цього, обов'язково повинно бути заплановане стажування і тимчасове виконання обов'язків на цій посаді, а також заплановані заходи професійного розвитку щодо набуття необхідних компетентностей для виконання посадових обов'язків. Як правило план кар'єрного розвитку складається на 5 – 10 років.

В ньому містяться, з одного боку, як зобов'язання керівних органів (служби управління персоналом) щодо горизонтального і вертикального просування державного службовця, а з іншого – його особисті зобов'язання щодо власного підвищення рівня освіти, професійних знань і компетентностей та загального рівня культури.

На будь-який кар'єрний процес впливають як фактори, що сприяють просуванню і підсилюють його, так і фактори, що гальмують. Їх достатньо багато, а кількість їх комбінацій ще більше. Врахування цих факторів визначає стратегію розвитку кар'єри. Вона не обов'язково повинна бути найлегшою і швидкою, скоріше вона повинна бути оптимальною. Орієнтуючись на свій кар'єрний план, держслужбовець ставить і вирішує більш складні професійні задачі, а не лише обмежується поточними.

Як бачимо із викладеного, кар'єра державного службовця – це процес і результат усвідомленого вибору і реалізації ним свого просування до певного соціального статусу шляхом підвищення професійних знань, вмінь, і компетентностей. Побудова кар'єри залежить від мотивації державного службовця і фахової роботи служби управління персоналом. Управління кар'єрою державних службовців направлено на просування найбільш ефективних і професійних фахівців шаблями державної служби. Управління кар'єрою забезпечує зростання якості кадрового складу органів публічної влади усіх рівнів і галузей: освіти, охорони здоров'я, економічного розвитку, фінансової сфери тощо, що в свою чергу, забезпечить рівень зростання довіри до цих органів з боку населення.

Розглянемо третю складову професійного розвитку – особистісно-професійний розвиток, який представляється як динамічний інтегративний процес, пов'язаний зі змінами особистісних і професійних характеристик.

Для розуміння ролі особистісних якостей у професійному розвитку державного службовця важлива послідовність визначення їх місця і ролі в цьому процесі. Аналіз професійно-особистісних якостей у складі професійного профілю держслужбовця виявляє їх подвійний характер: з одного боку, особистісні якості впливають на професійні компетентності, а з іншого боку, професійні компетентності так чи інакше трансформують особистісні якості і характеристики посадовця. Таким чином, особистісні якості державних службовців розглядаються як частина цілого (професійного профілю) фахівця, і як елементу, що має самостійне значення, яке потребує вивчення, оцінки і розвитку.

Під особистісними якостями розуміються індивідуальні соціально-психологічні особливості особистості, які відображають її потреби, інтереси, цінності, настанови, мотиви, здібності, динамічні властивості нервової системи, тип темпераменту, риси характеру тощо.

Особистісні якості державного службовця мають велике значення, але не мають чітких (на відміну від професійних) індикаторів вимірювання. Їх можна

визначити хіба що за певними поведінковим характеристикам, наприклад, доброзичливе і шанобливе ставлення у спілкуванні, толерантність, дотримання загальнолюдських цінностей і правил поведіння, моральність, стриманість, готовність до компромісу, логічність і послідовність викладення своєї думки і позиції та багато інших.

Якщо професійні якості і компетентності набуваються і розвиваються в процесі професійної освіти і підвищення кваліфікації, то особистісні якості не надаються засобами освіти. В даному випадку мова може йти виключно про самоорганізацію і саморозвиток особистості державного службовця.

Врахування особистісних якостей викладені у «Етичному кодексі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Цей документ містить перелік загальних принципів і основних правил службової поведінки, якими повинні керуватися державні службовці. Так, у службовій поведінці посадовці не повинні допускати і утримуватися від прояву грубості, зневаги, зверхності, упередженості, будь-яких дискримінаційних висловів і таке ін.

Таким чином, підводячи підсумок даного підрозділу, зазначимо, професійний розвиток – це не лише система професійного навчання, підвищення кваліфікації, вдосконалення професійних компетентностей державних службовців, це не лише саморозвиток особистісних якостей, це в тому числі ще й специфічна діяльність спеціальних служб управління персоналом, пов'язана з плануванням і розвитком кар'єри державного службовця, починаючи зі створення кадрового резерву, прийняття на посаду і до завершення служби в органах публічного управління.

Досягнення ефективності управління професійним розвитком державних публічних службовців відбувається на основі вдосконалення його нормативно-правового і організаційного забезпечення, адже на сучасному етапі реформування системи державного публічного управління вдосконалення системи професійного розвитку державних службовців є одним з найбільш важливих напрямків діяльності державних органів.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

3.1. Аналіз сучасного стану формування кадрового складу державної служби в Україні

Моніторинг різних соціальних явищ і процесів в теорії і практиці публічного управління завжди розглядається як спосіб пізнавальної і предметно-практичної діяльності, направленої на комплексну, оперативну і адекватну оцінку тих ситуацій, які склалися в тій чи іншій сфері. Результати моніторингу, покладені в основу державно-управлінської діяльності, дозволяють здійснювати ефективне прогнозування і вироблення оптимальних управлінських рішень.

Моніторинговий принцип організації і проведення досліджень достатньо добре себе зарекомендував не лише в соціології, але і в систем публічного управління. Так, наприклад, в управлінській практиці державної служби України останнім часом отримав широке розповсюдження моніторинг кадрових процесів з метою виявлення динаміки змін, оцінки їх якості тощо. Основна мета таких моніторингових практик полягає у створенні умов для забезпечення невідкладних управлінських дій щодо реалізації кадрової політики, особливо в ситуації її ускладнення або виявлення негативних відхилень.

В даній кваліфікаційній роботі ми також скористалися соціальним моніторингом з метою вивчення ефективності формування кадрового складу державної служби в Україні в останні роки, особливо з урахуванням реалізації основоположних нормативно-правових актів: Закону України «Про державну службу» (2016 р., зі змінами і доповненнями в редакції від 10 листопада 2021 р.), «Типового положення про службу управління персоналом державного органу» (Наказ НАДС від 3 березня 2016 р.), «Стратегії реформування державного управління України до 2025 року» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р.) та інших.

За основу методики соціального моніторингу ми обрали вибіркоче опитування державних службовців, які працюють в різних органах публічної влади і можуть виступати експертами у досліджуваній нами проблематиці. В інструментарій опитувальника було закладено декілька проблемних блоків, що створюють моніторингову базу: 1) кадрова політика в органах державної влади, 2) оцінка кадрового потенціалу державної служби, 3) професійно-посадовий розвиток державних службовців, 4) мотивація державних службовців.

Крім того, моніторингу піддавалися відкриті джерела, зокрема офіційний сайт НАДС та місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування (Запорізької обласної державної адміністрації, Запорізької міської ради).

Аналіз кадрової політика в органах державної влади та місцевого самоврядування свідчить, що на теперішній час існує досить високий рівень плинності кадрів. Так, за період з вересня по листопад 2021 року на сайті Запорізької міської ради оголошено конкурс на заміщення 96 вакантних посад у різних управліннях, департаментах і районних адміністраціях м. Запоріжжя. З них, залишається вільними ще майже половина. Примітно, що лише в департаменті архітектури та містобудування Запорізької міської ради за означений період існувало 51 вакансія.

Подібна ситуація спостерігається і в управліннях і департаментах Запорізькій обласній адміністрації. За цей же період оголошено конкурс на заміщення 37 посад, більшість з яких належить до категорії групи Б (директори департаментів, заступники директорів, начальники управлінь).

В цілому по Україні за три квартали 2021 року відбулася заміна 94 705 посадовців державної служби, 5273 посади на теперішній час залишається вакантними.

Згідно теорії управління персоналом, ротація кадрів – це процес закономірний і цілком виправданий. Але коли він порушує загальні закономірності, тобто ротація відбувається одночасно майже в усіх ланках без збереження наступності, то це свідчить про негативні явища у кадровій політиці. Нажаль, подібна тенденція зберігається в українській державі протягом останніх

10 років, що зумовлено низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, зокрема – різкими змінами у політичній ситуації в Україні.

Розуміючи проблеми у формуванні кадрового складу державної служби, Національне агентство з питань державної служби України тримає на контролі це питання і намагається впливати на ситуацію у бік її покращення. Так, за 2021 рік були проведені заходи контролю щодо реалізації Закону України «Про державну службу» та інших законодавчих актів.

В результаті перевірки була виявлена низка порушень, серед яких називаються такі: 1) порушення вимог ст. 18 Закону щодо необхідності затвердження положення про службу управління персоналом державного органу або невідповідність такого положення Типовому положенню про службу управління персоналом; 2) недотримання Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорії «Б» та «В»; 3) порушення встановленого ст. 23 Закону строку подання інформації для участі в конкурсі; 4) порушення вимог Положення про систему професійного навчання; 5) порушення вимог ст. 39 Закону та вимог Порядку присвоєння рангів державним службовцям [68] та деякі інші.

Таким чином, в результаті аналізу кадрових питань у сфері публічного управління, розмічених у відкритих джерелах (офіційні сайти НАДС, Запорізької державної адміністрації, Запорізької міської ради), можна стверджувати, що формування кадрового складу державної служби має низку невирішених проблем, таких як деякі порушення законодавства у кадровій роботі, плинність кадрів на посадах державної служби, відсутність виваженої кадрової політики тощо, які потребують свого всебічного вивчення і вирішення.

Подальший аналіз буде торкатися результатів вибіркового опитування державних службовців різних органів публічного управління, яке було проведено у період листопада 2021 року.

В опитуванні взяли участь 50 осіб, державних службовців категорії «Б» і категорії «В». За результатами опитування отримані узагальнені результати, які характеризують поточну ситуацію щодо стану кадрових питань в органах

публічного управління.

У першому блоці, який був визначений як «Кадрова політика в органах публічного управління» отримані наступні результати. Так, на думку опитаних 28% респондентів, тобто лише третини, було відмічено, що кадрова політика є виваженою і науково обґрунтованою. При цьому 46% вказали, що в Україні реалізується кадрова політика, але в її здійсненні існують певні проблеми. 14% – вважають, що на теперішній час в Україні немає виваженої, науково обґрунтованої кадрової політики, а 12% не визначились з однозначною відповіддю. Аналізуючи такі відповіді, можемо говорити про те, що слід приділяти більше уваги державній кадровій політиці щодо формування якісного кадрового складу державної служби.

Підтвердженням того факту, що кадрова політика в органах публічного управління знаходиться не в кращому стані і потребує дій, спрямованих на її покращення, свідчать відповіді респондентів, які відмічають високий рівень плінності кадрів. Більшість респондентів (64%) за шкалою від 1 до 5 оцінили плінність кадрів на «4» бали, тобто як високу. Тільки 16% оцінили плінність кадрів як низьку. Ці суб'єктивні оцінки з боку респондентів корелюють з об'єктивними показниками офіційних оголошень про конкурс на заміщення вакантних посад в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Невисока оцінка за результатами опитування була надана конкурсним відборам на вакантні посади державної служби. Близько 20% опитаних відмітили конкурси як «відкриті, чесні, професійні, що дозволяють обрати справжніх професіоналів». Більшість респондентів оцінюють їх як середні за ступенем прозорості і відкритості (56%). Ще близько 20% оцінили їх на рівні 1-2 бали, тобто «незрозумілі, непрофесійні, не сприяють відбору професіоналів».

За визначенням респондентів, серед напрямків кадрової політики в органах публічного управління, які можуть суттєво вплинути на формування якісного кадрового складу державної служби, називають такі (Див. Таблиця 3.1.). Показники в таблиці перевищують 100 відсотків тому, що респонденти мали змогу обирати декілька варіантів відповідей.

Таблиця 3.1.

Напрямки кадрової політики в органах публічного управління, які можуть суттєво вплинути на формування якісного кадрового складу державної служби

Назва напрямку	Результати (у %)
Планування ротації кадрів в органах публічної влади та створення кадрового резерву	34
Планування кар'єри державного службовця, можливості посадового просування	30
Організація системи професійної освіти державного службовця, підвищення професійного рівня	42
Мотивація діяльності державного службовця	56
Свій варіант	4

Таким чином, у першому блоці респонденти оцінили кадрову роботу стосовно формування кадрового складу державної служби і виявили низку недоліків, які треба долати, інакше неможливо досягти ефективності функціонування органів державної служби та держави в цілому.

Другий блок опитування присвячений оцінці кадрового потенціалу державної служби. Переважна більшість опитаних респондентів (74%) вважають, що в державних органах працюють достатньо професійні і компетентні фахівці. Такі відповіді, як на нашу думку, не дуже корелюють з доволі низькою оцінкою кадрової політики. Подібну розбіжність у думках ми можемо пояснити тим, що респонденти самі є державними службовцями, які працюють на різних посадах в органах публічного управління. Відповідно, даючи негативну оцінку професіоналізму посадовців, вони, в тому числі, начебто дають таку оцінку і собі, що психологічно некомфортно.

Наступне питання стосувалося думки респондентів щодо компетентностей, які найбільш важливі для ефективного функціонування державного службовця в органі публічної влади. На дане питання отримали наступні відповіді (Див. Таблиця 3.2.)

Таблиця 3.2.

Компетентності, які найбільш важливі для ефективного функціонування державного службовця в органі публічної влади

Назва компетентності	Результат (у %)
Компетентності, які формуються за допомогою спеціальних галузевих знань (в тій області, в якій працює держслужбовець: будівництво, культура, медицина, освіта тощо)	42
Управлінські компетентності (в сфері публічного управління та адміністрування)	58
Загальні, універсальні компетентності (культура мислення, критичне мислення, філософське мислення тощо)	18
Практичні компетентності, набуті шляхом досвіду і практичній діяльності	52
Комунікаційні компетентності	16
Компетентності «командної» роботи	22
Компетентності інформаційних технологій	34

В наведеній таблиці результат перевищує 100 відсотків тому, що респонденти мали право обирати до трьох позицій в «меню» варіантів відповідей. Найбільше значення опитані держслужбовців надають управлінським компетентностями, спеціальним галузевим компетентностями і компетентностями, пов'язаним із практичним досвідом. Другу по значимості позицію зайняли компетентності, пов'язані із використанням комп'ютерних інформаційних технологій. Цей вибір, на нашу думку, зумовлений тим, що, по-перше, гасло «Держава в смартфоні» стало офіційною візитівкою сучасної

влади, по-друге, дійсно неможливо збирати, обробляти величезну кількість інформації без володіння сучасними комп'ютерними технологіями.

Проте, важливі з нашої точки зору загальні універсальні компетентності, (культура мислення, критичне мислення, філософське мислення), комунікаційні компетенції і компетентності командної роботи не отримали належного вибору серед державних службовців. При розробці рекомендацій щодо оптимізації формування кадрового складу державної служби ми запропонуємо пропозиції щодо усунення подібного дисбалансу.

На пропозицію оцінити ступінь володіння важливими компетентностями сучасного кадрового складу державної служби, респонденти оцінили як середній і вище середнього (разом цей показник склав 74%), високий – 12%, оцінка нижче середнього, низька – разом складає 14%.

Отже, у загальних оцінках рівня професіоналізму державних службовців, зафіксованих у дослідженні, простежується доволі критичний настрій респондентів, оскільки володіння важливими компетентностями характеризується ближче до середнього і вище середнього. Можна також відмітити, що серед усіх учасників опитування тих, хто притримується однозначно позитивних оцінок (високий рівень) і негативних (низький рівень), було мало.

Професіоналізм і компетентність державних службовців необхідно підвищувати, вдосконалювати і розвивати, в першу чергу тим, щоб усунути причини його зниження. Тому респондентам запропоновано визначити основні причини, які слід усунути, для того, щоб підвищити якість і ефективність кадрового складу державної служби. Серед основних причин учасники опитування назвали такі: недоліки у роботі щодо добору фахівців для формування кадрового складу в органах публічної влади – 24%, комплектування кадрового складу за принципами родичевих чи дружніх стосунків – 26%, принцип особистої відданості вищому керівництву – 18%, підсилити роботу служби управління персоналом в державних органах – 12%, підвищити статус державного службовця – 20%.

Таким чином, аналіз відповідей за другим блоком анкети дозволив виявити основні проблеми у якісному складі посадовців на державній службі, що в подальшому буде використано у підрозділі 3.2. при розробці рекомендацій.

Сучасній державі потрібні управлінці, які реально мають здатність вирішувати складні соціально-економічні та професійні завдання, і готові до продовження активного навчання та розвитку. Тому, наступний блок, включений в анкету опитування стосувався професійно-посадового розвитку державних службовців. Для отримання результатів респондентам були задані питання, пов'язані із оцінкою щодо створення умов для професійного розвитку; оцінкою програм професійного розвитку; які програми найбільш сприяють підвищенню професійного розвитку державних службовців ті інші (Див. Додаток А).

На питання «Чи створені в органах публічного управління умови для професійного розвитку державного службовця?», 36% опитаних відповіли стверджувально «так, умови створені у повній мірі». 52% відзначили, що умови створені, але є певні обмеження (обмежена можливість навчатися за кошти державного бюджету). Незначна кількість респондентів (8%) відповіли, що таких умов немає, 4% не мали чіткої відповіді (важко відповісти).

Щодо оцінки того, які програми найбільш сприяють підвищенню професійного розвитку державних службовців, опитані майже однаково оцінили роль і значущість як короткотермінових програм з підвищення кваліфікації, так і повноцінної освіти за магістерською програмою зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» з невеликою перевагою саме у бік магістерської програми. Неформальна освіта за власним обранням (тренінги, семінари та інше) не отримала у державних службовців високої оцінки (такий варіант обрали лише 14% респондентів). Ми вважаємо, це обумовлено тим, що НАДС не приділяє неформальній освіті належної уваги, вважає її більш прийнятною для бізнес-структур.

Всі опитані державні службовці дали стверджувальну відповідь, що мали змогу опанувати хоч одну із згаданих вище програм і при цьому більшість достатньо високо оцінили їх якість (достатньо високий – 4 бали). Хоча 26%

опитаних вказали, що програми недостатньо повно відображають потреби їх професійної діяльності і тому поставили бали «3» і «2».

Останній блок дослідження був присвячений вивченню думки респондентів щодо їх бачення головних мотивів влаштування фахівців на роботу у державну службу. Результати наведені у таблиці (Див. Таблиця 3.3).

Таблиця 3.3.

Що виступає головними мотивами влаштування фахівців на роботу у державну службу

Мотиви влаштування фахівців на роботу у державну службу	Результати (у %)
Прагнення якнайповніше реалізувати свої професійні якості	24
Бажання принести користь суспільству і державі	26
Прагнення досягти високого соціального статусу, зайняти престижне положення у суспільстві	38
Стабільність і гарантованість економічного становища	46
Бажання отримати необхідні «зв'язки» з «корисними людьми», які можуть бути корисними у житті	28
Прагнення отримати високе пенсійне забезпечення	18
Відсутність кращих пропозицій, наприклад у бізнесі	16
Прагнення забезпечити перспективи для службового зростання	32
Бажання покращити своє матеріальне становище	26

Як видно з таблиці, з моменту вибудовування організаційних засад і інституціональних рис державної служби, посилюється вплив матеріальних і соціально-статусних мотивів і знижується значимість професійних і громадянських. Цей перекис створює загрозу деформації професійних і моральних основ державної служби, ускладнює її реформування на сучасних демократичних принципах, побудови системи протидії негативним проявам, і в першу чергу корупції. Дійсно, стабільність і гарантованість економічного

становище (46%) майже вдвічі переважає над прагненням якнайповніше реалізувати свої професійні якості (24%).

Із тієї обставини, що матеріальні мотиви сьогодні є визначальними при вступі фахівців на державну службу, витікає наступне – на посади в органи державної влади часто приходять люди корисливі, не обтяжені моральними принципами, для яких на першому місці стоїть не служіння народу, і навіть не прагнення якнайповніше реалізувати свої професійні якості, а виключно власні мотиви: для когось отримання статусу і престижу, для когось – бажання отримати необхідні «зв'язки» з «корисними людьми», які можуть бути корисними у житті, для інших – бажання покращити своє матеріальне становище (корупційна складова), а для когось – це відсутність кращих пропозицій, наприклад у бізнесі.

Виявлені мотиви необхідно враховувати у кадровій політиці, формувати на противагу або у доповнення матеріальним факторам привабливості державної служби систему професійних стимулів, які можуть позитивно вплинути на загальний рівень професіоналізму кадрів органів публічної влади.

Аналіз отриманих в ході дослідження результатів дозволяє виокремити наступні напрямки, які потребують додаткового, більш глибокого дослідження:

- 1) мотивація професійного розвитку державних службовців і оцінку його компонентів;
- 2) оцінка кадрового потенціалу посадовців на державній службі;
- 3) оцінка ефективності заходів, методів, технологій реалізації кадрової роботи в державних органах;
- 4) оцінка ефективності державних програм в сфері кадрової політики;
- 5) оцінка стану проблем і негативних проявів на державній службі і ефективність заходів щодо їх подолання.

3.2. Напрямки оптимізації формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні

Забезпечення ефективного функціонування державної публічної служби

України як особливої професійної службової діяльності, реалізація задач щодо якісного укріплення кадрового складу державної служби можливі лише на основі кардинального вдосконалення кадрової роботи, розробки ефективних механізмів реалізації кадрової політики в органах публічного управління.

В теперішній час система формування кадрового складу державної служби, її найважливіші компоненти, механізми і технології визначені на державному законодавчому рівні, тобто мають обов'язковий характер. І тут важливо зауважити: нажаль, не все, що приймається, виконується на рівні виконавців.

Проаналізувавши на теоретичному рівні і здійснивши практичне дослідження означеної проблеми, ми можемо запропонувати деякі пропозиції по оптимізації формування кадрового складу державної служби.

Згідно ст. 18 Закону України «Про державну службу» передбачено створення служби управління персоналом державного органу. На виконання статті закону Національне агентство з питань державної служби України розробило Типове положення про службу управління персоналом державного органу. Після прийняття названих законодавчих актів в органах державної влади почали створюватися сектори, відділи тощо управління персоналом.

Нажаль, комплектування фахівців служби управління персоналом державного органу відбувалося непрофесійно. Тобто на роботу у службу приймалися не професійні HR-менеджери, на кшталт тих, що підбирають персонал у великі приватні компанії, а набиралися шляхом перерозподілу повноважень, переводилися із інших відділів і структурних підрозділів, не маючи фахової підготовки.

Отже, по-перше. Ефективність формування кадрового складу державної служби може бути забезпечена лише за умови чіткої, зрозумілої і обґрунтованої кадрової політики, яка ґрунтується на реалізації вже прийнятих нормативно-правових актів.

Кадрова політика повинна будуватися не на умозорових концептах, а на основі наукових засад. З приходом кожної нової політичної влади, вона починає використовувати гасла про скорочення, чи, навпаки, збільшення державних

службовців, чи якісь інші гасла. Насправді, в основу кадрової політики повинні бути закладені не гасла, а конкретні формули і принципи. Одним з найважливіших принципів є принцип раціональної достатності, який потребує визначення кількості і якості кадрів в залежності від об'єму і змісту функцій і компетентності органу влади. Так, наприклад, враховуючи широке впровадження інформаційних технологій і діджиталізацію багатьох процесів, можливо скорочення певних посад і є виправданим, але це повинно бути чітко обґрунтовано.

Наступний принцип – врахування економічного стану держави, її можливості утримувати апарат управління, забезпечувати необхідні умови для професійної службової діяльності кадрів державної служби і реалізації соціальних гарантій для них.

Важливим принципом підвищення якості фахівців на державній службі є забезпечення стабільності кадрового складу шляхом ліквідації практики прийняття кадрових рішень за суб'єктивною ознакою: особиста відданість, «кумівство» тощо.

По-друге. Формування професійної служби управління персоналом державного органу. Необхідно щоб в службах управління персоналом державного органу працювали фахові спеціалісти, котрі володіють спеціальними методиками і технологіями добору, розстановки і просування кадрів. Оптимізація формування кадрового складу державної служби може здійснюватися за рахунок більш якісного відбору фахівців до органів публічного управління з застосуванням сучасних кадрових технологій. Особливу роль в цьому процесі відіграє робота по формуванню кадрового резерву. Управління кадровим резервом в державній службі – це послідовна і цілеспрямована система заходів щодо планування, мотивації, формування, оцінки і розвитку кадрового резерву державних службовців. Створення кадрового резерву дозволить зробити процес переміщення щаблями службової ієрархії плановим і більш керованим. Натомість, в останні декілька років ми спостерігаємо, що замість цілеспрямованого кадрового резерву діють так звані «ліфти» вертикальної

мобільності (а як говорять деякі політики – не «ліфти», а «катапульти»). Це призвело до того, що у більшості випадків, претендентам вдалося оминати конкурсні процедури при заміщенні більш високих посад в органи публічного управління. Подібна ситуація нівелює питання якості і розвитку резервістів. Як наслідок, в органах влади не затверджуються порядок, норми, що регламентують роботу з кадровим резервом.

Для подолання означеного недоліку слід чітко виписати положення про кадровий резерв. Наприклад, ми пропонуємо в ньому відобразити такі норми: 1) зазначати, для чого формується резерв (на конкретну посаду, чи на групу, на категорію, на близькі за змістом діяльності посади тощо); 2) строки перебування у кадровому резерві (щоб уникнути розповсюдженої думки «хто попав у резерв, буде знаходитися там довічно і ніколи не попаде на посаду»); 3) форми організації роботи з кадровим резервом (навчання, тренінги, стажування, заміщення посадовця, під час його відпустки чи відрядження і таке інше); 4) джерела формування резерву (внутрішній резерв з числа найбільш підготовлених для висунування на більш високу посаду в середині даного органу влади; зовнішній кадровий резерв із числа співробітників приватних комерційних або громадських організацій. Він дає змогу не тільки залучати талановиті і компетентні кадри до державної служби, але й використовувати для підвищення ефективності діяльності найбільш сучасні і прогресивні управлінські технології; кадровий резерв перспективного розвитку – це студенти і випускники вищих закладів освіти відповідної спеціальності (281), які затребувані в органах державної служби. Дана категорія резерву дозволяє реалізувати планомірну довгострокову кадрову політику із залучення молодих спеціалістів для заміщення посад виконавського рівня і здійснювати відбір і практичну підготовку потенційних управлінців для публічної служби).

Ще однією із суттєвих проблем функціонування кадрового резерву є непрозорість самого процесу його формування і адміністрування, недостатній рівень інформованості осіб, що стоять у кадровому резерві, щодо своїх реальних кар'єрних перспектив. Така ситуація не дозволяє використовувати у повному

обсязі позитивний потенціал цієї кадрової технології. Більш того, нерозуміння громадянами механізмів вступу на державну службу породжує скептичне ставлення до їх об'єктивності, тим самим створює ризики зниження довіри до влади.

Враховуючи викладене, ми пропонуємо, в першу чергу, забезпечення максимальної прозорості при прийнятті рішень щодо призначення і переміщення, для того щоб амбітні компетентні співробітники могли бачити перед собою кар'єрну ціль і способи її досягнення. Поки що ми спостерігаємо лише один прояв прозорості – на сайті органу публічної влади оголошується конкурс на заміщення вакантних посад. Але як протікає конкурс, скільки претендентів, чому переміг той чи інший – ніде не публікується.

Рекомендуємо скористатися актуальними на даний момент технологіями зарахування державного службовця у склад кадрового резерву: 1) за результатами конкурсу і 2) на підставі рекомендацій атестаційної комісії.

Ми вважаємо, що процедура конкурсу повинна бути складною (щоб ще на цьому етапі відсікти неспроможних і непрофесійних кандидатів), але прозорою. Перший етап конкурсу – це розгляд наданих документів (освітніх – дипломи, про досвід роботи – перелік місць роботи і посад (back ground), володіння компетентностями, підтверджених сертифікатами та інших) Це важливий етап, але не основний. Другий етап – полягає в оцінці особистих якостей і професійних навичок кандидатів і перевірка їх на максимальну відповідність кваліфікаційним вимогам посади, на яку кандидує фахівець.

Оцінка професійних навичок кандидатів повинна здійснюватися не за однією, а обов'язково декількома методиками:

- анкетування (з переліком дуже чітких, професійних питань);
- співбесіда;
- тестування на володіння компетентностями (вирішення практичних кейсів, володіння комп'ютерними програмами тощо).

Тут важливо забезпечити об'єктивність результатів, тобто, щоб усі

кандидати мали рівні умови: стандартний час на тестування, умови, зміст тестів і підрахунок результатів. Принциповим також є вимірюваність використаних критеріїв, яка буде повністю виключати суб'єктивізм при оцінці кандидата. Анкетування, так як і тестування, доцільно здійснювати співробітниками служби управління персоналом органу державної влади на перших етапах оцінки.

Під тестуванням ми розуміємо такий метод оцінки претендентів, коли за допомогою переліку спеціальних питань, визначаються особистісні і професійні якості і необхідні компетентності. Ми вважаємо, що методика тестування дозволить здійснити оцінку базових і спеціальних професійних знань, а також особистих характеристик кандидатів у склад кадрового резерву.

Але далеко не усі якості і властивості, які необхідні сучасному державному службовцю, можна діагностувати у кандидата методом тестування. Тому, обов'язковим компонентом в процесі відбору кандидатів до кадрового резерву є співбесіда. Співбесіда, як інструментарій кадрового відбору, направлена на оцінку професійного мислення, навичок міркування, аргументації, особливостей мотивації, особистісної якості «впевненість / невпевненість». В ході співбесіди виявляється вміння чітко відповідати на запитання, комунікативні навички, стиль спілкування, вміння розташувати до себе співрозмовника.

Робота з кейсами дозволяє визначити не лише володіння знаннями, але й практичними навичками у вирішенні конкретної ситуації із практики роботи державного органу. Використання практичних завдань дозволяє оцінити, наскільки претендент здатен аналізувати проблеми, вирішувати їх, прогнозувати наслідки тих чи інших рішень у розрізі конкретної ситуації, масштаб мислення, чіткість і логічність викладення власних думок. Дана методика є найбільш інформативною під час розгляду і оцінки професійних знань, вмінь, навичок кандидата і оцінки базових компетентностей.

Таким чином, використовуючи різні методики, спеціалісти служби управління персоналом державного органу визначають відповідність претендента для роботи на тій чи іншій посаді на державній службі. Як показує практика, представлена робота дуже копітка, і проводити її мають професійні

HR-менеджери. Саме таким чином здійснюється відбір персоналу у приватних компаніях, який необхідно впроваджувати в органах публічного управління. В протилежному випадку, ми вважаємо, формування ефективного кадрового складу державної служби навряд чи буде вирішено.

По-третє. Враховуючи те, що людські ресурси є ключовим фактором діяльності будь-якої організації, в тому числі і органів державної влади, ми пропонуємо залучати сучасні управлінські технології, які сприяють підвищенню мотивації персоналу.

Так, наприклад, однією з таких технологій, які сприятимуть підвищенню мотивації, а значить і продуктивності праці, є технологія Well-being (залучення і задоволеність), або її ще називають «технологія гуманізації трудової діяльності». Ключова ідея даної технології базується на тому, що задоволеність співробітника, його благополуччя, комфортне самопочуття в сфері праці будуть виступати суттєвими критеріями його залучення до повноцінного життя організації, до ефективної професійної діяльності, яка в кінцевому рахунку впливає на зростання його продуктивності.

Багаточисельними дослідженнями, проведеними в таких компаніях як Google, Facebook, Accenture, Rise та інших доведено, що існує пряма залежність мотивації до праці від умов і організації їх роботи. Тоді можна сказати, що від благополуччя співробітника залежить ефективність організації в цілому і окремих її структурних підрозділів.

Отже, багато великих компаній поступово приходять до розуміння того, що чим вище показник Well-being співробітників, тим більше вони будуть зацікавлені в ефективності і результатах своєї трудової діяльності. Позитивними факторами із застосування є: 1) підвищення залученості, гнучкості і лояльності співробітників; 2) можливість прямої комунікації із співробітниками; 3) можливість прослідкувати (за допомогою спеціальних методик) прогресу в діяльності як окремого працівника, так і всієї організації; 4) формування позитивного іміджу організації; 5) підвищення продуктивності праці; 6) скорочення витрат на лікарняні і багато інших.

Не секрет, що управлінська діяльність, в тому числі і в органах державної влади – це діяльність, яка має підвищені ризики і супроводжується високим ступенем напруги. Причин цьому багато: перманентні кризові ситуації, невдоволення населення, тиск з боку вищих ієрархічних структур, висока відповідальність тощо. Відповідно, державні службовці часто відчують підвищену тривогу, занепокоєння, переживають стресові стани і подібні негативні прояви фізичного і ментального здоров'я, що жодним чином не сприяє підвищенню продуктивності праці.

Таким чином, ми вважаємо, що створення заходів підтримки для державних службовців на кшталт тих, які застосовуються в приватних компаніях, може сприяти підвищенню їх зацікавленості у якісній і продуктивній діяльності. Серед таких заходів ми можемо назвати: 1) заходи емоційного розвантаження і підтримки (спеціальні кімнати відпочинку, включення у штат служби управління персоналом державного органу штатного психолога); 2) допомога в адаптації до нових нестандартних умов діяльності (особливо це стосується новопризначених співробітників); 3) навчання і розвиток нових компетентностей; 4) вироблення нових способів управління і мотивації співробітників тощо.

За умови наявності психолога, ним повинна бути розроблена програма виявлення найбільш виражених факторів стресу державних службовців, зниження емоційної напруги, профілактика емоційного вигорання. Вирішення цих питань дозволить суттєво знизити плинність кадрів.

По-четверте. Необхідне підвищення рівня оплати праці державних службовців. Звучить не популярно, адже існує стереотипна думка, що державні службовці й так мають високі доходи. Наведемо приклад, голови районної, районної у місті державної адміністрації мають посадовий оклад 8400 грн. Додамо сюди коефіцієнт співвідношень посадових окладів 1,6 і отримаємо 13440 грн. Такі кошти отримує фахівець, який несе відповідальність за оптимальне функціонування цілого району (комунальне господарство, транспорт, сфера обслуговування, благоустрій і багато іншого). Або ще декілька прикладів: керівник самостійно відділу, служби – 7400 грн., завідувач самостійного сектору

– 6100 гр., головний спеціаліст державного органу – 5300 гр. Звичайно, це не остаточна сума розрахунку. До посадового окладу потім додаються певні доплати: за стаж, ранг, інтенсивність праці, за виконання особливо важливої роботи тощо, до яких ще треба дослужитися. До речі, часто такі надбавки непрозорі, і є результатом суб'єктивної волі керівника. Виходячи з цього, можна припустити, що ані випускник закладу вищої освіти відповідної спеціальності (який до речі витратив на навчання приблизно від 80 до 160 тис., в залежності від ЗВО, і це тільки бакалаврський рівень), ані висококласний фахівець із сфери бізнесу не прийдуть на подібний рівень оплати праці. Тому, якнайшвидше впровадження реформи оплати праці державних службовців, яка до речі вже запропонована Національним агентством з питань державної служби України, може стати запорукою притоку нових професійних, компетентних, амбітних фахівців до державної служби, спроможних вивести на її на якісно новий рівень.

По-п'яте. Потребує подальшого вдосконалення інституту професійного розвитку державних службовців. Він повинен відповідати загальнонаціональній концепції «Освіта протягом життя». І тут ми хочемо зробити акцент не стільки на державних програмах навчання і підвищення кваліфікації (хоча й вони потребують постійного вдосконалення), скільки на стимулюванні саморозвитку кадрового складу державної служби. Знову наводимо приклад співробітників приватних компаній. Вони самостійно шукають способи і заходи, де і як можна отримати нові компетентності, щоб підвищити свій професіоналізм і стати більш конкурентноздатним. Цю практику треба впроваджувати в органах державної служби, заохочувати і стимулювати державних службовців, які самостійно (витрачаючи свій час, можливо і кошти) набувають нових компетентностей.

Таким чином, провідним трендом кадрової роботи в органах державної служби повинно стати запровадження нової моделі професійного розвитку державних службовців, яка повинна мати комплексний, різновекторний і безперервний характер.

Крім того, в межах органу державної влади (обласна державна адміністрація, районні адміністрації, органи місцевого самоврядування)

рекомендуємо запровадити серед співробітників кейс-чемпіонати, під час яких вони в командах вирішують складні управлінські задачі, розробляють проекти, пишуть стратегії розвитку своєї галузі чи напрямку діяльності. Що потім залишиться не лише на папері, а реально може бути втілене в конкретному управлінському рішенні. До участі в кейс-чемпіонатах крім державних службовців можна одночасно залучати студентів, випускників, представників молодіжних громадських організацій і бізнес-структур, що дасть змогу розширити коло пошуку кадрового резерву.

Нажаль, не можливо в рамках однієї кваліфікаційної роботи охопити увесь спектр проблем, тому ми зупинилися на найбільш важливих, на нашу думку, кроках щодо напрямків оптимізації формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні.

Підбиваючи підсумки даного підрозділу, зазначимо, що відбір найбільш підготовлених у професійному плані фахівців, розвиток системи кар'єрного просування, перспективне кадрове планування, вдосконалення системи професійного розвитку державних службовців і системи соціальних гарантій багато в чому визначають ефективність формування кадрового складу державної служби. Важливо підкреслити, що кількісний і якісний склад державних службовців, їх баланс і співвідношення (кількості і якості), повинні стати достатніми для реалізації функцій держави щодо забезпечення громадян України якісними соціальними послугами, забезпечення реалізації їхніх прав, створення гідних умов життєдіяльності.

ВИСНОВКИ

Соціально-політичні і соціально-економічні перетворення, які відбуваються в Україні протягом усього періоду її незалежності і розбудови суверенної держави, ставлять все нові й нові специфічні задачі перед органами державної влади щодо управління економікою, соціальною сферою, зокрема освітою, охороною здоров'я, культурою тощо. Постійно зростають вимоги до різноманітних державних структур та їх кадрів стосовно забезпечення сталого розвитку, ефективності суспільного виробництва, фінансової стабілізації та підвищення добробуту і рівня життя населення.

Вирішення поставлених задач, в першу чергу, передбачає ефективне формування і використання потенціалу кадрів державної служби. Високий професіоналізм, державницький підхід, високоморальні людські якості державних службовців, їх відданість справі, діловитість, відповідальність за доручену справу, прагнення до професійного розвитку і самовдосконалення стають неодмінною умовою реалізації управлінських функцій, об'єм яких постійно розширюється, а зміст змінюється у відповідності до глобальних викликів.

Особливої значущості якісному складу кадрів державної служби надають постійно загострювані глобальні проблеми, викликані пандемією, екологічною небезпекою, бідністю, некерованими міграційними процесами (постійно зростає кількість біженців), а також внутрішні процеси в Україні, такі як військові дії, енергетична криза, падіння рівня життя, ідеологічні й політичні протиріччя в середині політичного правлячого класу.

Падіння виробництва, високі темпи інфляції, різке падіння рівня життя і зростаюча соціальна напруга у суспільстві вказують на те, що ліберальні ринкові відносини не завжди здатні врегулювати соціально-економічні проблеми суспільства. В такі моменти стає очевидною необхідність посилення ролі державних управлінських структур в оздоровленні економіки та соціальної сфери. У зв'язку з цим управління формуванням і розвитком кадрового складу

державної служби виступає одним з головних факторів соціально-економічних перетворень.

В той же час, як показали дослідження, кадрова політика України характеризується низкою серйозних недоліків, потенціал кадрів державної служби залишається слабо розвинутим і мало затребуваним перш за все у розробці стратегії і тактики проведення соціально-орієнтованих реформ, реалізації соціально-економічної політики як на центральному, так і місцевому рівнях. Недостатньо стимулюються ініціатива, високі результати праці окремих співробітників та їх професійна кар'єра.

В ході планування кваліфікаційної роботи нами була поставлена мета проаналізувати тенденції формування кадрового складу державної служби в сучасній Україні та запропонувати шляхи його оптимізації. Для її досягнення було заплановано низку конкретних задач, які послідовно вирішувалися в процесі виконання магістерського дослідження.

У першому розділі проаналізовано історію досліджень формування кадрового складу державної служби. Це дозволило виявити етапи створення цієї інституції в процесі розбудови української державності за часи незалежності, вивчені принципи і напрямки кадрової політики в Україні, підходи до формування кадрового складу державної служби.

Виявлено, що проголошувався як основоположний принцип – створення якісно нової державної служби в Україні, але насправді це робилося при відсутності норм і цінностей професійного управління, без якісного усвідомлення необхідності розробки регулятивних механізмів, правил і процедур взаємовідносин цього та інших державних органів.

Аналіз наукових джерел з різних наукових напрямків дозволив зробити висновок, що проблемам формування й управління кадрами органів публічної служби, а також проблемам підготовки резерву висококваліфікованих фахівців у галузі публічного управління поки що приділяється недостатньо уваги. Майже не вивчалися питання методології розробки і створення ефективної системи управління розвитком кадрового потенціалу державної публічної служби.

Також у першому розділі здійснено понятійно-категоріальний аналіз основних понять, що дало змогу оперувати ними в ході дослідження об'єкту і предмету кваліфікаційної роботи. Обґрунтована методологічна база для реалізації дослідження і виконуються дослідницьких завдань.

У другому розділі, у підрозділі «Кадровий склад державної служби як об'єкт управління» досліджуються ті риси, сторони і складові кадрового складу державної служби, які вимагають впливу з боку суб'єкта управління – органів публічної влади.

Кадровий склад державної служби представлений як соціальна спільність, яка на відміну від інших, формується не стихійно, а під впливом управлінських механізмів. Серед основних рис кадрового складу, які потребують управлінського впливу, є його цілісність, яка забезпечується взаємодіями між усіма рівнями, єдністю вимог до державних службовців, зайнятих у різних державних органах, координацією їхніх дій. Разом з цим, кадровий склад державної служби розглядається і як соціально-професійна група. Це дозволило акцентувати увагу на групових нормах, цінностях, обов'язках і правах державних службовців, вимог до їх професійного рівня, знань, компетентностей тощо.

Зроблено висновки про те, що до числа першочергових задач в управлінні кадровим складом слід віднести підвищення наукової обґрунтованості державної кадрової політики, створення прогресивної системи роботи з кадрами (створення кадрового резерву), професійного розвитку державних службовців, використання різноманітних методів і процедур формування кадрового складу.

Досліджено державну кадрову політику як основу формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні. Виявлені позитивні напрацювання і недоліки, які й дотепер заважають у повній мірі сформувати якісний кадровий склад державної служби. Сформульовані основні напрямки вдосконалення системи відбору кадрів на державну службу, розробки наукових критеріїв їх оцінки, аналізу потреб в управлінському персоналі, формуванні ефективних технологій розстановки і кар'єрного просування державних службовців.

В роботі приділено значну увагу професійному розвитку державних службовців в системі управління кадровим складом державної служби в сучасній Україні. З'ясовано, що професійний розвиток полягає у формуванні і постійному збагаченні державних службовців професійно значимими якостями, знаннями, навичками і вміннями, які необхідні їм для ефективного виконання своїх посадових функцій і обов'язків.

Проаналізовано такі напрямки професійного розвитку як спеціалізована освіта за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», підвищення кваліфікації державних службовців, а також планування професійної кар'єри. Значна увага приділена дослідженню діяльності служби управління персоналу державного органу та її ролі у професійному розвитку державного службовця.

Третій розділ кваліфікаційної роботи носить суто практичний характер. У підрозділі 3.1. проаналізовано результати соціального дослідження методом опитування діючих державних службовців, на основі чого у підрозділі 3.2. запропоновано напрямки оптимізації формування кадрового складу державної служби у сучасній Україні. Серед основних напрямків називаються такі:

- вдосконалення принципів кадрової політики, яка повинна будуватися не на умозорових концептах, а на основі наукових засад. Одним з найважливіших принципів є принцип раціональної достатності, який потребує визначення кількості і якості кадрів в залежності від об'єму і змісту функцій і компетентності органу влади;
- формування професійної служби управління персоналом державного органу, де повинні працювати фахові спеціалісти, котрі володіють спеціальними методиками і технологіями добору, розстановки і просування кадрів;
- залучення сучасних управлінських технологій, які сприяють підвищенню мотивації персоналу, таких, які використовуються у приватних компаніях;
- підвищення рівень оплати праці державних службовців шляхом прискорення реформи системи оплати праці посадовців на державній службі;

– подальше вдосконалення інституту професійного розвитку державних службовців, шляхом реалізації загальнонаціональної концепції «Освіта протягом життя».

Узагальненим висновком нашого дослідження є концентрація уваги на тому, що головна ціль формування кадрового складу державної служби в сучасній Україні полягає у кардинальному підвищенні ефективності державної служби в інтересах зміцнення держави і розвитку громадянського суспільства. Добір і розвиток кадрового складу державної служби, підвищення рівня професійних компетентностей посадовців на державній службі дозволить в цілому сприяти підвищенню публічно-управлінської діяльності на користь задоволення суспільних потреб громадян на основі надання якісних соціальних послуг. Ефективність функціонування високоякісного кадрового складу державної служби в сучасній Україні сприятиме відновленню довіри громадян до органів публічної влади.

Поставлені дослідницькі завдання виконані, мету досягнуто.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 53-58.
2. Аркуша О. О.Г., Бойко О.В., Бородін Є.І. Історія державної служби в Україні / за відпов. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій. Київ: Ніка-Центр. 2009. 544 с.
3. Артеменко Н. Планування кар'єрного розвитку державного службовця. *Вісник державної служби України*. 2008. № 3. С. 76-79.
4. Артеменко Н.Ф., Гончарук Н.Т. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології: монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 184 с.
5. Baudrillard J. Modernity. «Canadian Journal of Polirical and Social Theory», 1987, v. 11, № 3. P. 63-72.
6. Білинська М.М., Євмешкіна О.Л., Сурай І.Г. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2012. 172 с.
7. Бобко Л.О. Актуальні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. С. 22-29.
8. Бодров В.Г. Інституційні механізми кадрового забезпечення модернізації національної економіки. Зб. наук. пр. НАДУ. Київ: Вид-во НАДУ, 2012. С. 13-16.
9. Бокарева В.Б. Ретроспективний аналіз в розвитку теорії управління. *Журнал «У». Економіка. Управління. Фінанси*. 2011. № 3. С. 191-198.
10. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.
11. Вишневецький А. До питання історії та перспектив подальшого розвитку державної служби в Україні. *Вісник державної служби України*. 2008. № 2. С. 18-25.

12. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика і система управління: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 352 с.
13. Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 8-18.
14. Година М.А. Зміст, структура та значення професійного розвитку державних службовців у системі заходів організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія «Державне управління». Т. 31 (70). № 2. 2020. С. 18-23.
15. Гурієвська В.М. Поняття психологічного впливу в державному управлінні. Зб. наук. пр. НАДУ. Київ: Вид-во НАДУ, 2012. С. 56-58.
16. Гусак І. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи її реалізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4 (23). С. 148-157.
17. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. Хмельницький : Поділля, 1999. 570 с.
18. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
19. Добронравова І.С., Сидоренко Л.І. Філософія та методологія науки: підручник. Київ : ВЦ «Київський університет», 2008. 224 с.
20. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 2. С. 82-85.
21. Дубенко С. Ефективна кадрова політика – ключове завдання посилення дієздатності держави: Зб. наук. пр. УАДУ. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 50 - 63.
22. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О.Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 176 с.
23. Енциклопедія державного управління у 8-ми т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Т. 6. Державна служба. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. 524 с.

24. Жиденко Н.А. Сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні : дис...канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 226 с.

25. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №12. С.102-107.

26. Звіт про кількісний склад державних службовців за 2 квартал 2021 р. Офіційний сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/news/zvit-pro-kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv-za-2-kvartal-2021-roku> (дата звернення: 21.07.2021).

27. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби України. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 4-9.

28. Ильин В.В. Теория познания. Гносеология: учебник. Москва: Проспект, 2011. 434 с.

29. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282-286.

30. Кибанов А.Я. Составляющие организационно-экономического механизма формирования системы управления персоналом организации. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2013. Т. 3. С. 89-106.

31. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования: монография. Москва: Наука, 2003. 486 с.

32. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 травня 2012 р.* Київ : НАДУ, 2012. С. 3-5.

33. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень: навч. посібник. Київ : Кондор, 2006. 206 с.

34. Кулик Д.О. Характеристика організаційно-штатної структури сучасного інституту державної служби. *Форум права*. 2013. № 4. С. 215-219.

35. Лазоренко Л.В. Проблема формування кадрового складу державної влади. *Інтелект XXI. Національна економіка*. 2016. № 5. С. 80-83.

36. Лепський М. А., Воловик В. І., Гугнін Е. А. та ін. Основи стратегічного прогнозування політичних ситуацій та процесів : навч. посібник. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2012. 468 с.

37. Мельник В.І. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування системи управління державною службою та людськими ресурсами. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал*. 2020. № 3 (49). С. 69-78.

38. Могильний О. М. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки: монографія. Київ : ІАЕ УААН, 2002. 430 с.

39. Нижник Н.Р., Олуйко В.М. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

40. Новиков А.С. Структурный анализ науки. Проблемы. Поиски. Открытия : монографія. Москва : Либроком, 2015. 480 с.

41. Оболенський О.Ю. Державна служба : монографія. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.

42. Олійник І.Л. Професійний розвиток державних службовців. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. 2013. Т. 26 (65). № 2-1 (Ч. 2). С. 69-77.

43. Павленко В. В. Еволюція правового статусу державного службовця в Україні: монографія. Київ : ХмЦНТЕІ, 2009. 127 с.

44. Павленко В.В., Павленко В.Л. Державна служба в Україні. Київ: Видавн. дім «Персонал», 2019. 554 с.

45. Панова Н. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2015 р. *Підприємство, господарство і право*. 2017. №12. С. 178-182.

46. Пархоменко-Куцевіл О. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 1 (4). С. 47-59.

47. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.

48. Петков С.В., Торяник В.М. Менеджмент у державному управлінні: монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 404 с.

49. Про державну службу : Закон України в ред. від 10.06.2021 р. № 889-VIII. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 22.07.2021).

50. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.1996. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2021).

51. Про погодження програм підвищення кваліфікації : Наказ Національного агентства з питань державної служби від 13.07.2021 р. № 109-21. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-pogodzhennya-program-pidvishchennya-kvalifikaciyi-9> (дата звернення: 13.10.2021).

52. Про порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.09.2021).

53. Протасова Н. Теоретичні основи навчання державних службовців в системі підготовки і підвищення кваліфікації. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 204 с.

54. Професійне навчання. *НАДС: офіційний сайт*. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya> (дата звернення: 11.08.2021).

55. Прудіус Л. В. Перспективи оцінювання професійних кваліфікацій державних службовців в Україні. *Університетські наукові записки*. 2016. № 4. С. 161-171.

56. Реформа державної служби. НАДС: офіційний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi> (дата звернення: 11.08.2021).

57. Рябченко О. П. Проблемні питання правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 90-96.

58. Селіванов С.В. Оцінювання діяльності персоналу органів державної влади як компонент особистісного розвитку державного службовця для планування кар'єри. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 90-95.

59. Сірко А.В. Словник економічних термінів (*Економічна теорія*). Київ: Центр учбової літератури, 2014. 416 с.

60. Словник-довідник з професійної педагогіки / За ред. А.В. Семенової. Одеса: Пальміра, 2006. 221 с.

61. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва: Эксмо, 2007. 960 с.

62. Сороко А.В. Управление кадровым потенциалом государственной службы на основе формирования резерва управленческих кадров: монография. Москва : РАНХиГС. 2011. 296 с.

63. Стець О.М. Служба управління персоналом як суб'єкт державно-правових відносин. *Право та державне управління*. 2020. № 1 (Т. 1). С. 280-286.

64. Стратегічний план діяльності НАДС на 2021 - 2023 роки. НАДС: офіційний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/nacs-new6-zmini-31052021.pdf> (дата звернення: 24.10.2021).

65. Сушинський О.І. Організація публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності. Зб. наук. пр. НАДУ. Київ: Вид-во НАДУ, 2012. С. 21-23.

66. Титаренко Л.М. Психологічна наука як методологія державної кадрової політики. *Перспективи*. Збірник ПДПУ ім. К.Д. Ушинського. 2003. № 2-3. С. 64-67.

67. Титаренко Л. Соціально-психологічна спрямованість підготовки державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. Вип.11. С.341-351.

68. ТОП порушень в роботі служб управління персоналом державних органів та керівників державної служби за результатами перевірок НАДС. *Сайт «Кадровик» НАДС*. URL: <https://www.kadrovik01.com.ua/news/5979-190-nevdpovdnostey-ta-porushen-zakonu-ukrani-pro-derjavnu-slujbu> (дата звернення: 05.11.2021).

69. Шмигаль Д. Що відбувається з реформую державного управління? *Виступ у Парламенті України*. URL: <https://parlament.org.ua/2021/06/16/shho-vidbuvayetsya-z-reformoyu-derzhavnogo-upravlinnya/> (дата звернення: 15.08.2021).

70. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности. Пер. с англ. 2-е изд. Москва: Экономика, 1992. С. 122-128.

71. Ягупов В.В. Професійний розвиток особистості фахівця: поняття, зміст та особливості. *Наукові записки НаУКМА. Педагогічні, психологічні науки та соціальна робота*. 2015. Т. 175. С. 22-28.

ДОДАТКИ

Додаток А

АНКЕТА

Шановний державний службовець

В рамках виконання кваліфікаційної роботи магістра з публічного управління та адміністрування я проводжу соціальний моніторинг. Прошу взяти участь в опитуванні щодо ефективності формування кадрового складу державної служби в Україні. Ви, як державні службовці, здатні дати експертну оцінку кадровим питанням в органах державної влади і місцевого самоврядування. Ваші об'єктивні і фахові оцінки дозволять виявити найбільш проблемні місця у формуванні кадрового складу державної служби та запропонувати шляхи оптимізації кадрових процесів.

Уважно прочитайте запитання анкети. Із запропонованих варіантів відповідей оберіть ті, що найбільш співпадають із вашою думкою (позначте позначкою \surd або +), чи запропонуйте свій варіант відповіді.

Анкета анонімна. Прізвище та ім'я вказувати не потрібно. Ваші відповіді будуть використані в узагальненому вигляді.

Завчасно вдячний за допомогу!

Блок «Кадрова політика в органах публічного управління»

1. Як ви вважаєте, чи існує в Україні виважена, цілеспрямована, науково обґрунтована кадрова політика?

- 1.1. Так, існує виважена, науково обґрунтована кадрова політика
- 1.2. Так, але є проблеми в кадровій політиці
- 1.3. На теперішній час немає виваженої, науково обґрунтованої кадрової політики
- 1.4. Важко відповісти

2. Визначте напрямки кадрової політики в органах публічного управління, які суттєво впливають на формування якісного кадрового складу державної служби? (оберіть 2 показника, які, на вашу думку, є найголовнішими)

- 2.1. Планування ротації кадрів в органах публічної влади та створення кадрового резерву
- 2.2. Планування кар'єри державного службовця, можливості посадового просування
- 2.3. Організація системи професійної освіти державного службовця, підвищення професійного рівня
- 2.4. Мотивація діяльності державного службовця
- 2.5. Свій варіант (напишіть) _____

3. Оцініть за шкалою від 1 до 5 якість конкурсного відбору на посади в органи публічної влади, де: 5 - відкрити, чесні, професійні, що дозволяють обрати справжніх професіоналів, 1 - незрозумілі, непрофесійні, не сприяють відбору професіоналів (поставте «+» у відповідній графі)

1	2	3	4	5

4. Оцініть рівень плинності кадрів на державній службі від 1 до 5, де 1 - дуже низький, 5 - дуже високий (поставте «+» у відповідній графі)

1	2	3	4	5

5. Чи бачити ви якісь недоліки у формуванні кадрового складу державної служби (оберіть найбільш важливі, на вашу думку, фактори)

- 5.1. Залучення кадрів на посаду державного службовця за привілеями знайомства чи родичевих зв'язків
- 5.2. Невостребуваність в органах публічної влади чесних і принципових державних службовців
- 5.3. Низькі якості професійної підготовки фахівців, які потрапляють на посади в органи публічної влади
- 5.4. Низький рівень моральних і духовних якостей фахівців, які потрапляють на посади в органи публічної влади
- 5.5. Свій варіант (напишіть) _____

Блок «Оцінка кадрового потенціалу державної служби»

6. Як ви вважаєте, чи володіє державний орган кваліфікованим людським ресурсом для ефективного функціонування?

- 6.1. Так, вважаю, що в державних органах працюють професійні, компетентні фахівці
- 6.2. В державних органах працюють достатньо професійні, компетентні фахівці
- 6.3. В державних органах не вистачає професійних, компетентних фахівців
- 6.4. Важко відповісти

7. Які компетентності, на вашу думку, найбільш важливі для ефективного функціонування державного службовця в органі публічної влади? (оберіть 2 показника, які, на вашу думку, є найголовнішими)

- 7.1. Компетентності, які формуються за допомогою спеціальних галузевих знань (в тій області, в якій працює держслужбовець: будівництво, культура, медицина, освіта тощо)
- 7.2. Управлінські компетентності (в сфері публічного управління та адміністрування)
- 7.3. Загальні, універсальні компетентності (культура мислення, критичне мислення, філософське мислення тощо)
- 7.4. Практичні компетентності, набуті шляхом досвіду і практичній діяльності
- 7.5. Комунікаційні компетентності
- 7.6. Компетентності «командної» роботи
- 7.7. Компетентності інформаційних технологій
- 7.8. Свій варіант (напишіть) _____

8. Оцініть ступінь володіння важливими компетентностями сучасного кадрового складу державної служби

- 8.1. Високий
- 8.2. Вище середнього
- 8.3. Середній
- 8.4. Нижче середнього
- 8.5. Низький

9. Визначте причини, які слід усунути, щоб підвищити якість і ефективність кадрового складу державної служби

- 9.1. Недоліки у роботі щодо добору фахівців для формування кадрового складу в органах публічної влади
- 9.2. Позбавитись принципу комплектування кадрового складу за принципами родичевих чи дружніх стосунків
- 9.3. Позбавитись принципу особистої відданості вищому керівництву
- 9.4. Підсилити роботу служби управління персоналом в державних органах
- 9.5. Підвищити статус державного службовця
- 9.6. Свій варіант (напишіть) _____

Блок «Професійно-посадовий розвиток державних службовців»

10. Чи створені в органах публічного управління умови для професійного розвитку державного службовця?

- 10.1. Так, умови створені у повній мірі
- 10.2. Умови створені, але є певні обмеження (обмежена можливість навчатися за кошти державного бюджету)
- 10.3. Таких умов немає
- 10.4. Важко відповісти

11. На вашу думку, які програми найбільш сприяють підвищенню професійного розвитку державних службовців (обрати 1 варіант)

- 11.1. Короткотермінові курси підвищення кваліфікації зі спеціальних галузевих знань
- 11.2. Короткотермінові курси підвищення кваліфікації за загальною управлінською підготовкою
- 11.3. Магістерська програма за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»
- 11.4. Неформальна освіта за власним обранням (тренінги, семінари та інше)
- 11.5. Свій варіант (напишіть) _____

12. Чи мали ви змогу опанувати хоч одну із згаданих вище програм

- 12.1. Так
- 12.2. Ні

13. Оцініть за шкалою від 1 до 5 якість програм професійного розвитку державних службовців, де 1 - дуже низький, 5 - дуже високий (поставте «+» у відповідній графі)

1	2	3	4	5

Блок «Мотивація державних службовців»

14. На вашу думку, що виступає головними мотивами влаштування фахівців на роботу у державну службу ((оберіть 3 показника, які, на вашу думку, є найголовнішими)

- 14.1. Прагнення якнайповніше реалізувати свої професійні якості
- 14.2. Бажання принести користь суспільству і державі
- 14.3. Прагнення досягти високого соціального статусу, зайняти престижне положення у суспільстві
- 14.4. Стабільність і гарантованість економічного становище
- 14.5. Бажання отримати необхідні «зв'язки» з «корисними людьми», які можуть бути корисними у житті
- 14.6. Прагнення отримати високе пенсійне забезпечення
- 14.7. Бажання покращити своє матеріальне становище
- 14.8. Відсутність кращих пропозицій, наприклад у бізнесі
- 14.9. Прагнення забезпечити перспективи для службового зростання
- 14.10. Свій варіант (напишіть) _____

Соціальний паспорт респондента

15. Стаж роботи на державній службі _____

16. Категорія державного службовця _____

17. Вік _____

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Барна Владислав Юрійович, магістрант 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти qbert1994@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Формування кадрового складу державної служби в сучасній Україні» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Барна В.Ю

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Масюк О.П.