

**Міністерство освіти і науки України**  
**Державний заклад „Луганський національний університет**  
**імені Тараса Шевченка”**

Навчально-науковий інститут публічного управління,  
адміністрування та післядипломної освіти

Кафедра публічної служби та управління навчальними й  
соціальними закладами

Є.М.Хриков  
О.М.Птахіна

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА**

Навчально-методичний посібник  
для самостійної роботи  
магістрів спеціальності  
281 „Публічне управління та адміністрування”

Старобільськ  
ДЗ „Луганський національний університет  
імені Тараса Шевченка”  
2018

УДК 351(075.8)

**Рецензенти:**

**Дегтяр О. А.** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М.Бекетова.

**Заблоцький В.В** –доктор наук з державного управління, професор, директор Навчально-наукового інституту публічного управління, адміністрування та післядипломної освіти ДЗ „Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”.

**П 87** Публічна служба: навчально-методичний посібник для самостійної роботи для магістрів спеціальності: 281 „Публічне управління та адміністрування” / уклад. Хриков Є.М.,Птахіна О.М.,; Держ. закл. „Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка”, – Старобільськ : Вид-во ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2018. – 227с.

Навчально-методичний посібник підготовлено відповідно до програми з обов’язкової дисципліни „Публічна служба”, яку включено до навчального плану підготовки фахівців за спеціальністю 281 „Публічне управління та адміністрування”.

УДК 351(075.8)

*Рекомендовано до друку навчально-методичною радою  
Луганського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
(протоколом № \_ від \_\_\_\_\_ 2018 року)*

© Птахіна О.М.,Хриков Є.М., 2018

© ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2018

## Зміст

<b>Передмова</b>	5
<b>Розділ 1. Організаційно-методичне забезпечення вивчення дисципліни „Публічна служба”</b>	7
1.1 Мета, завдання навчальної діяльності студентів	7
1.2 Критерії оцінювання виконання завдань	9
<b>Розділ 2. Теоретичний матеріал з дисципліни „Публічна служба”</b>	12
<b>Тема 1. Кадрова політика в сфері публічної служби</b>	12
1.1 Сутність поняття, суб'єкти, об'єкти та засоби формування й реалізації державної кадрової політики	13
1.2 Механізми реалізації державної кадрової політики в сфері публічної служби	25
1.3 Державна кадрова політика у сфері реформування державної служби	29
<b>Тема 2. Концептуальні підходи до побудови публічної служби та законодавчі основи державної служби</b>	36
2.1 Державна служба як різновид публічної служби	37
2.2 Законодавчі основи державної служби	48
2.3 Стратегія реформування публічної служби в Україні	62
<b>Тема 3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування</b>	74
3.1. Поняття, ознаки та принципи служби в органах місцевого самоврядування	76
3.2. Законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування	81
3.3. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування	89
<b>Тема 4. Публічні послуги як основа діяльності</b>	95

<b>публічної служби</b>	
4.1. Основи сервісної держави	97
4.2 Законодавче і організаційне забезпечення надання публічних послуг	131
<b>Тема 6. Запобігання та протидія корупційним проявам та етика у системі публічної служби</b>	152
5.1 Запобігання корупції та конфлікту інтересів на публічній службі	154
5.2 Етика в публічній службі	173
<b>Тема 6. Лідерство та керівництво на публічній службі</b>	183
6.1 Керівник в публічній службі	183
6.2 Лідерство на публічній службі: сутність та сучасні моделі	217
<b>Розділ 3. Комплекс завдань для самостійної роботи з дисципліни „Публічна служба”</b>	238
3.1 Завдання для підготовки до семінарських та практичних занять	238
3.2 Тестові завдання для самоконтролю	250
3.3 Питання для підготовки до контрольного-модульного оцінювання	256
3.4 Завдання для контрольної-самостійної роботи	258
<b>Список використаних джерел</b>	260

## Передмова

Сьогодні в Україні склалася сприятлива ситуація для проведення глибинних реформ, оскільки в суспільстві існує нагальне питання вирішення багатьох проблемних ситуацій. Зазначимо, що плануючи і впроваджуючи світоглядні зміни, які відбуваються не так швидко, як політичні та організаційні, необхідно весь час звіряти їх з основною метою – побудовою партнерських відносин між публічною адміністрацією і громадянином. Залучення інститутів громадянського суспільства до прийняття державних рішень, створення умов для його формування і зміцнення має стати головним пріоритетним напрямом розвитку партнерських відносин між владою і суспільством.

Мета навчальної дисципліни “Публічна служба” – сформуванати у студентів систему теоретичних знань, умінь та навичок для професійної діяльності, допомогти глибше зрозуміти сутність і природу публічної служби, вивчити законодавство, що регулює порядок проходження публічної служби, та практику його застосування. Її завдання полягають у вивченні основних понять, принципів, засад: публічної служби; кадрової політики в сфері публічної служби; концептуальних підходів до реформування публічної служби; особливості служби в органах місцевого самоврядування; запобігання корупції та конфлікту інтересів на публічній службі; основ сервісної держави; законодавчого та організаційного забезпечення надання публічних послуг; сутності діяльності керівника в публічній службі; поняття лідерства на публічній службі.

У результаті опанування навчальної дисципліни “Публічна служба” студенти повинні:

**знати** види, принципи та основні моделі публічної служби, управління публічною службою, правовий статус,

професійну етику, відповідальність публічних службовців, способи забезпечення законності у сфері публічної служби, а також особливості служби в окремих органах публічної влади; уміти тлумачити та застосовувати норми законодавства, яке регулює відносини у сфері державної служби в Україні та служби в органах місцевого самоврядування;

**уміти** використовувати отримані знання у практичній діяльності, вільно орієнтуватись у системі нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері публічної служби, правильно тлумачити та застосовувати правові норми, що регулює відносини у сфері публічної служби, застосовувати наукову та спеціальну літературу, електронні та інші інформаційні джерела.

Мета та завдання навчальної дисципліни досягаються за допомогою поєднання таких форм навчання, як лекції, практичні заняття, консультації, самостійна робота студентів та виконання ними індивідуальних завдань.

Актуальність вивчення дисципліни зумовлено необхідністю навчити студентів опрацьовувати самостійно складні теоретичні питання, творчо застосовувати здобуті знання, розвивати вміння аналізувати, узагальнювати, робити висновки.

# РОЗДІЛ 1

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ „ПУБЛІЧНА СЛУЖБА”

### 1.1 Мета та завдання навчальної діяльності студентів

Метою навчальної діяльності є формування у слухачів здатності виявляти та досліджувати проблеми у сфері формування та реалізації кадрової політики та реформування публічної служби, правових та організаційних основ публічної служби; публічних послуги як основ діяльності публічної служби, запобігання та протидії корупції, утвердження етичної поведінки на публічній службі, а також розвитку керівних і лідерських здібностей публічних службовців.

Основними завданнями навчальної діяльності є створення сприятливих умов для ефективної діяльності державних службовців; формування навичок високої культури поведінки та етики підтримання і розвитку ділових стосунків з окремими людьми, підприємствами, установами тощо як в Україні, так і за її межами. Серед завдань курсу – розуміння майбутніми урядовцями важливості державно-адміністративної діяльності при здійсненні публічної влади в сучасних умовах; розгляд новітніх підходів і сучасних технологій у вирішенні проблем надання публічних послуг; аналіз існуючих проблем щодо запобігання та протидії корупції та конфлікту інтересів, розвитку лідерства на публічній службі.

Завданнями вивчення дисципліни “Публічна служба” також є набуття слухачами магістратури теоретичних знань та практичних навиків спрямовані на:

- коротко-, середньо- та довгострокові наслідки програм та рішень політики у сфері реформування публічної служби в Україні;

- тенденції розвитку публічної служби, адаптування власних дії до специфіки різних сфер публічної служби з метою розвитку та досягнення цілей кадрової політики;
- особисту професійну готовність до реалізації завдань в сфері публічного управління;
- забезпечення ефективного функціонування механізму надання державними службовцями і службовцями місцевого самоврядування публічних послуг;
- формування професійно-етичної культури, моральної відповідальності, здійснюючи аналітичні дослідження, приймаючи та реалізуючи рішення щодо профілактики та боротьби з корупцією.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен

**знати:**

- об'єктивні критерії реформування публічної служби; організацію служби в органах державної влади і органах місцевого самоврядування у трансформаційний період;
- модифікацію правових і організаційно-управлінських основ публічної служби;
- методи оцінювання ефективності надання публічних послуг в Україні;
- планування кар'єри публічних службовців та заходи з розвитку персоналу органів публічного управління;
- особливості етики професійної діяльності державного службовця; міжнародні стандарти цієї діяльності;
- специфіку формування позитивного іміджу державної служби.

**вміти:**

- розуміти зв'язки між державною політикою та лідерством і менеджментом у процесі її імплементації (спроможність до втілення через інструменти державного управління);



- приймати виважені рішення на основі актів чинного законодавства, фактичних даних, інтерпретувати та вирішувати завдання плану дій з реалізації політики у сфері публічної служби та управління персоналом;

- передбачати майбутні тенденції розвитку публічної служби, адаптувати власні дії та види діяльності до специфіки різних сфер публічної служби з метою розвитку та досягнення цілей кадрової політики;

- адекватно застосовувати основні поняття державного управління у професійній діяльності;

- поводитись етично та добросовісно: говорити правду, зберігати конфіденційність, визнавати помилки, не спотворювати факти та цілі заради власної вигоди; поводитись справедливо та етично по відношенню до інших;

- ідентифікувати особисту професійну готовність управлінців до реалізації завдань в сфері публічного управління;

- використовувати свої права щодо подальшого професійного навчання, обирати необхідні форми безперервного навчання.

## **1.2 Критерії оцінювання виконання завдань**

Контроль успішності студента здійснюється у формі поточного, модульного та підсумкового контролю.

**Поточний контроль** здійснюється під час проведення семінарських, практичних занять, усіх видів практик і має на меті перевірку засвоєння студентами навчальної дисципліни.

**Модульний контроль** – оцінювання якості засвоєння навчального матеріалу. Модульний контроль проводиться у вигляді письмових модульних робіт. До модульного контролю допускаються всі студенти.

**Підсумковий бал семестру** для студентів денної та заочної форми навчання це арифметична сума балів, отриманих студентом протягом семестру за всі види роботи з дисципліни (поточний, модульний контроль, самостійна робота). Підсумковий бал семестру виставляє викладач на підсумковому занятті.

**Семестрова оцінка з дисципліни** – це оцінка за 100-бальною шкалою, яку виставляє провідний викладач (лектор) на підставі підсумкового балу семестру, а також балів, нарахованих студентові за активну участь у науково-дослідній роботі.

При переведенні семестрової оцінки з дисципліни в оцінку за національною шкалою („незадовільно”, „задовільно”, „добре”, „відмінно” в разі семестрового іспиту та диференційованого семестрового заліку, або „зараховано”, „не зараховано” в разі семестрового заліку) викладач використовує таку шкалу (Таблиця 1.1):

Таблиця 1.1

<b>Національна шкала</b>	<b>Відсоток</b>	<b>Шкала ECTS</b>
відмінно	90 – 100%	<b>A</b> – відмінно – відмінне виконання роботи з незначною кількістю помилок
добре	83 – 89%	<b>B</b> – дуже добре – вище середнього рівня з кількома помилками
добре	75 – 82%	<b>C</b> – добре – загалом правильна робота з кількома грубими помилками
задовільно	63 – 74%	<b>D</b> задовільно – посередньо, зі значною

		кількістю недоліків
задовільно	50 – 62%	<b>Е</b> достатньо – виконання задовольняє мінімальні критерії оцінки
незадовільно	21 – 49%	<b>FX</b> незадовільно – для одержання кредиту потрібне деяке доопрацювання
незадовільно	0 – 20%	<b>F</b> незадовільно – необхідне повторне вивчення дисципліни.

## РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНИЙ МАТЕРІАЛ З ДИСЦИПЛІНИ „ПУБЛІЧНА СЛУЖБА”

### Тема 1. Кадрова політика в сфері публічної служби

#### Зміст

1.1 Сутність поняття, суб'єкти, об'єкти та засоби формування й реалізації державної кадрової політики.

1.2 Механізми реалізації державної кадрової політики в сфері публічної служби

1.3 Державна кадрова політика у сфері реформування державної служби

#### *Рекомендована література:*

1. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

2. Державна кадров політика в Україні: стан, прбдеми та перспективи розвитку: наук.доп. / авт.ккол. : Ю.В. Ковбасюк та інші. – К.: НАДУ, 2014. – 72с.

3. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / За заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйка. – К.: НАДУ, 2008. – 420 с.

4. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. - 72 с.

5. Державна служба і кадрова політика : наук. розробка / [авт. кол. : Р. В. Войтович, В. В. Карлова, А. П. Рачинський та ін.] ; за заг. ред. Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2015. – 56 с.

**Ключові слова:** кадрова політика; поняття, ознаки та принципи кадрової політики; суб'єкти, об'єкти та засоби формування й реалізації державної кадрової політики, реформування державної кадрової політики у сфері державної служби

## **1.1 Сутність поняття, суб'єкти, об'єкти та засоби формування й реалізації державної кадрової політики**

Ефективність державного та муніципального управління залежить від їх людського ресурсного забезпечення, що потребує відповідної роботи з кадрами, яка являє собою планований і контролюючий процес, спрямований на підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

У контексті інституціоналізації публічної влади в Україні все більшого значення набувають теоретично-методологічні розробки понятійно-категорійного апарату для обслуговування цього явища, зокрема розробка таких понять як “кадрова політика”, “державна кадрова політика”, “кадровий потенціал”, “кадровий потенціал органів публічної влади”. Дослідження базується на спеціально-методологічній основі, до якої належить низка таких суміжних дисциплін, як теорія держави та права, адміністративне право, теорія соціального управління тощо.

До вивчення поняття “кадрова політика” існує декілька підходів. Один із них трактує кадрову політику як визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, який визначає завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, політичного тиску, змін в організації установи), а також завдання, пов'язані зі ставленням до персоналу своєї організації (системи винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання). Інший

розкриває кадрову політику як стратегію кадрової роботи великої кількості суб'єктів. У контексті цього дослідження – це організація кадрової роботи органів публічної влади. Інший підхід акцентує увагу на ширшому понятті, яким є кадрова діяльність. У такому розумінні кадрова робота розглядатиметься як діяльність органів публічної влади, що спрямована на формування та реалізацію кадрової політики.

Підходи до визначення поняття “державна кадрова політика”:

О. Оболенський :\_це стратегія держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства; сукупність принципів, правил і норм, якими керується держава при відборі та розміщенні на посадах, підготовці, перепідготовці та переміщенні державних службовців. Зміст державної кадрової політики визначає безпосередня діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, кадрових служб і посадових осіб із формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів.

В. Олуйко:\_система організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб'єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави .

В. Малиновський :\_політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української Держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень.

Отже, державна кадрова політика — це цілеспрямована загальнодержавна стратегія, яка розрахована на тривалий період діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток та

раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Формування державної кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом. Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси:

- системність, що враховує різні аспекти кадрових питань
- економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо;
- наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців;
- єдність та багаторівневність щодо охоплення всього кадрового потенціалу, кадрових процесів;
- перспективність, що визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів;
- демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;
- моральність
- виховання в кожному працівникові таких рис, як чесність, упевненість, громадянська відповідальність;
- законодавча забезпеченість.

Ключовими **суб'єктами формування державної кадрової політики є:**

- народ України;
- Президент України;
- Верховна Рада України;

- Кабінет Міністрів України;
- Національне агентство України з питань державної служби;
- керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади;
- підрозділи з питань управління персоналом державних органів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- керівники органів влади Автономної Республіки Крим та їх підрозділи з питань управління персоналом;
- керівники та підрозділи з питань управління персоналом місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній власності;
- навчальні заклади різного спрямування;
- суб'єкти соціального партнерства приватного й громадського секторів.

До складу суб'єктів державної кадрової політики, крім перерахованих вище суб'єктів формування політики, входять ще й суб'єкти її реалізації:

- Національне агентство України з питань державної служби;
- керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади;
- служби персоналу державних органів;
- керівники республіканських органів влади Автономної Республіки Крим та їх кадрові служби;
- служби персоналу органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній та комунальній власності;
- управління, відділи освіти регіональних та районних рівнів;
- навчальні заклади різного спрямування;



- суб'єкти соціального діалогу і партнерства щодо формування та реалізації державної кадрової політики із різних секторів суспільної життєдіяльності громадян.

У широкому розумінні державна кадрова політика є одним із видів кадрової політики, яка спрямована на забезпечення народного господарства висококваліфікованими кадрами.

**Державна кадрова політика** – це стратегія держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства.

**Об'єктами державної кадрової політики** є людські ресурси, а також персонал органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій як державного, так і недержавного секторів.

До об'єктів державної кадрової політики належать:

- кадри органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що мають статус державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, на діяльність яких спрямована державна кадрова політика у сфері публічної служби;

- кадрові ресурси інших сфер суспільної діяльності, на кадровий потенціал працівників яких є запит в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; - комплекс відповідних принципів, форм, методів і засобів та правових норм, які забезпечують ефективність формування, розвитку та використання наявного в державі і суспільстві в цілому кадрового потенціалу для досягнення цілей, які визначені державною кадровою політикою;

- кадрова система, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства між владою і громадськістю.

Загалом кадрову політику органів публічної влади можна вважати багатосуб'єктною, основним завданням якої є задоволення інтересів усіх сторін з питань підготовки,

відбору, просуванням кадрів, формування та реалізації кадрової політики на демократичних засадах. Науковці виокремлюють декілька видів кадрової політики, а саме: загальнодержавну, галузеву, регіональну, конкретних організацій (підприємств, установ).

*Кадрова політика формується за такими основними напрямками:* формування кадрового потенціалу; формування кадрового резерву; формування складу державних службовців; професійне навчання кадрів органів публічної влади; професійний добір кадрів – забезпечення конкурсної основи, добір відповідно до вимог.

Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012, метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, потрібними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

В.В. Пластун доводить, що державний службовець є професіоналом лише за наступних умов:

- успішно вирішує завдання відповідно своїх службових обов'язків;
- особисто прихильний до професії, мотивований до праці, задоволений нею;
- досягає бажаних результатів, виконуючи свої функції;
- використовує технології, які застосовуються демократичним суспільством;
- освоює норми та еталони професії;
- намагається індивідуалізувати свою працю, а також свідомо розвиває свою індивідуальність засобами професії;
- досягає вже сьогодні необхідного рівня професійних особистих якостей, знань і вмінь;

- має і усвідомлює перспективу, зону свого найближчого професійного розвитку, роблячи все можливе для її реалізації;
- відкритий для постійного професійного навчання, накопичення досвіду, змін;
- поповнює досвід професії за рахунок особистого творчого вкладу;
- соціально активний у суспільстві;
- відданий професії державного службовця;
- готовий до якісної і кількісної оцінки своєї праці.

Основними вимогами до сучасної кадрової політики є:

1. Державна кадрова політика не повинна бути декларативною, а абстрактною. Навпаки, вона повинна мати творчий, дієвий характер.

2. Повинна бути системною, комплексною і всебічною. Це обумовлює її динамічність, а відтак поетапність проведення.

3. Як об'єкт треба розглядати все працююче населення, всі його рівні, тобто державна кадрова політика повинна бути загальною.

4. Мати новаторський, але не кон'юнктурний характер, йти на декілька кроків вперед, бути прогнозованою, випереджувальною.

5. Сучасна державна кадрова політика повинна мати послідовно демократичний характер.

Слід зазначити, що реалізація державної кадрової політики охоплює всі аспекти суспільного життя країни і спрямована на досягнення:

- у соціальному аспекті-високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;
- в економічному аспекті - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами;

- в інституційному аспекті - удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

- в організаційному аспекті - розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Головна мета сучасної державної кадрової політики полягає в забезпеченні високого професіоналізму управлінського процесу і всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками, здатними забезпечити відродження України.

Ця політика покликана визначити шляхи, засоби і механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв відбору та розстановки кадрів за об'єктивними даними, стимулюючи їх службу і професійне зростання.

Розробляючи шляхи державної кадрової політики, необхідно виділити три основні напрямки:

- 1) визначення суб'єктів кадрової роботи, їх функції, повноваження і відповідальність як по "вертикалі" (співвідношення функцій і прав у вирішенні кадрових питань центральних, регіональних і місцевих органів), так і по "горизонталі" (між органами різних гілок влади, відносно недержавних структур);

- 2) визначити поточні і найближчі завдання та пріоритети;

- 3) вибрати засоби, форми, технології роботи з кадрами в кожній конкретній сфері кадрової діяльності на засадах дотримання законності.

**Механізм реалізації державної кадрової політики** — комплекс правових норм, принципів, засобів, що

забезпечують раціональний добір, підготовку, використання та розвиток людського потенціалу у різних сфер діяльності.

Механізм формування кадрової політики — сукупність дій, спрямованих на розбудову системи управління людськими ресурсами та формування її потенційних можливостей.

**Об'єкт державної кадрової політики України у сфері державного управління** — працівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що мають статус державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, на діяльність яких спрямований керівний вплив суб'єктів кадрової політики.

Об'єкти кадрової політики – людський потенціал, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства.

**Суб'єкти державної кадрової політики у сфері державного управління** - Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, керівники центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ, організацій.

Головна мета державної кадрової політики – сприяння оптимальному використанню трудових ресурсів країни для реалізації національних інтересів із врахуванням наявних потреб економіки, розвитку регіонів та світових тенденцій для забезпечення конкурентоспроможності держави на міжнародній арені; створення умов для забезпечення реалізації права громадян на працю, відпочинок та соціальний захист, закріплені Конституцією України.

**Цілями державної кадрової політики є:**

- соціальна – досягнення високого рівня розвитку професійного, інтелектуально-творчого та морального людського потенціалу країни і задоволення очікувань

населення щодо професійної самореалізації, гідного рівня оплати праці та умов її здійснення;

- економічна – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання економічної могутності країни, підвищення рівня добробуту населення і зменшення витрат, що забезпечують ці досягнення;

- інституційна – нормативно-правова забезпеченість, спроможність інститутів кадрової до сфери управління персоналом та удосконалення кадрової роботи на демократичних принципах;

- організаційна – розбудова системи управління персоналом на засадах реалізації норм права, соціального діалогу та партнерства зацікавлених суб'єктів державної кадрової політики.

Державна кадрова політика ґрунтується на таких загальних принципах:

- законність;

- дотримання права людини на вільний вибір професії та виду трудової діяльності;

- дискримінації запобігання за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними та іншими ознаками;

- професіоналізм, добросовісність етичного поведінки та;

- прозорість і відкритість, залучення усіх зацікавлених осіб (аналітиків, науковців, громадських діячів, представників інших профспілок та професійних асоціацій) до розробки та моніторингу реалізації кадрової політики;

- обґрунтованість та стратегічність (врахування потреб та перспектив розвитку держави відповідно до загальнодержавних пріоритетів, особливостей розвитку та регіонального розвитку різних сфер економіки, а також світових тенденцій розвитку трудових ресурсів);

- раціональність у доборі й розстановці кадрів,

- професійному сприяння та розвитку кар'єрному працівників, можливостей для всебічного, гармонійного розвитку особистості та реалізації тощо;

- вільний доступ до державної служби.

Державна кадрова політика здійснюється шляхом цілеспрямованих спільних дій усіх зацікавлених суб'єктів у формі та удосконалення реалізації чинного законодавства та соціального діалогу.

Правовим підґрунтям Державної кадрової політики виступає Конституція України, трудове, й інше адміністративне законодавство, відповідно до яких держава створює умови для здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу відповідно до суспільних потреб, захищає безпеку життєдіяльності країни.

Державна кадрова політика базується на принципах публічного права європейських та управління, чіткому розмежуванні регулятивних і управлінських функцій держави; засадах сучасної демократії, що передбачає свободу вибору професійної діяльності особи, творчу конкуренцію, гармонію прав та обов'язків; соціальному та діалозі партнерстві, рівноправному залученні усіх зацікавлених суб'єктів до процесів формування і реалізації державної кадрової політики; концепціях сучасних технологій і управління розвитком людського потенціалу.

У системі управління людськими ресурсами держава має інтереси, пов'язані з необхідністю загальносуспільних забезпечення потреб. Тому державна кадрова політика включає не тільки кадрову політику для державного сектора, але й певні дії щодо громадського приватного регуляторні та секторів. Міра втручання держави в діяльність суб'єктів приватного та громадського секторів базується на принципах

соціального партнерства, законодавчо визначається державою та громадськістю контролюється.

Основними елементами державної кадрової політики та кадрового забезпечення є:

- якісне та кількісне планування персоналу;
- забезпечення добору та розстановки кадрів;
- підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців;
- формування кадрового резерву, стажування; кадровий контроль (індивідуальний контроль, позитивний контроль (стимулювання поведінки), негативний контроль (санкції));
- політика стимулювання персоналу (пільги, міри заохочення, міри правової відповідальності);
- соціальне забезпечення; інформаційно-комунікативне забезпечення;
- сприяння в суспільній роботі.

Стратегічні цілі реалізації державної кадрової політики полягають у:

- розробленні механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;
- відновленні технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
- формуванні дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;
- посиленні вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;



- впровадженні сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;
- відновленні профорієнтаційної роботи серед молоді;
- державній підтримці цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;
- підготовці та професійному розвитку вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

Сучасна кадрова політика реалізовується шляхом забезпечення скоординованих дій всіх зацікавлених суб'єктів, що організують свою діяльність у відповідності до норм чинного національного законодавства

## **1.2 Механізми реалізації державної кадрової політики в сфері публічної служби**

Механізм – це система, що призначена для перетворення руху кадрових процесів у заданому напрямі.

Механізмом реалізації державної кадрової політики є система планів, норм і нормативів, організаційних, адміністративних та соціальних заходів, спрямованих на вирішення кадрових проблем і задоволення потреб організації в персоналі

**Механізм реалізації державної кадрової політики** — комплекс правових норм, принципів, засобів, що забезпечують раціональний добір, підготовку, використання та розвиток людського потенціалу у різних сфер діяльності.

Механізм формування кадрової політики — сукупність дій, спрямованих на розбудову системи управління людськими ресурсами та формування її потенційних можливостей.

Дієвість механізму формування сучасної державної кадрової політики у сфері державної служби обумовлюється наявністю: науково-обґрунтованої концепції кадрової політики; її нормативно-правовою та організаційною базою; функціонуванням органів і підрозділів різного рівня, які займаються кадровими питаннями та управлінням персоналом цих органів, здатних реалізувати державну кадрову політику; дотриманням законодавчих вимог всіма суб'єктами державної кадрової політики.

Принципи державної кадрової політики реалізуються за допомогою таких механізмів:

*Соціально-політичних*, спрямованих на кадрове забезпечення відповідного етапу розвитку держави й суспільства.

*Структурно-організаційних* як системи закладів, установ і організацій, діяльність яких спрямована на впровадження загальної кадрової політики.

*Технологічних* як системи заходів, форм, методів та технологій впливу, що застосовуються з метою вирішення конкретних кадрових завдань.

До специфічних механізмів реалізації принципів державної кадрової політики відносять:

- Забезпечення раціонального відбору, виховання й розстановки кадрів.
- Спеціальну й професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів.
- Формування дієвого резерву кадрів на базі їх професійнопосадового розвитку.
- Оптимальне використання здібностей та можливостей кожного працівника з урахуванням різного фаху, досвіду, віку, статті, складу розуму та особистих якостей.

До основних механізмів забезпечення державної кадрової політики відноситься у сфері державного управління відноситься:

- кадрове планування;
- формування кадрового резерву;
- підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців;
- контролювання кадрового забезпечення;
- об'єктивна оцінка професійного рівня державного службовця (через механізм атестації й оцінки кадрів);
- розробка практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів з подальшого вдосконалювання роботи з кадрами.

З метою підвищення ефективності кадрової політики дуже важливо налагодити стійкі, надійні механізми і технології роботи з кадрами, які б гарантували оптимізацію кадрової діяльності.

*Кадровий потенціал органів публічної влади* – це сукупність можливостей здійснювати професійну діяльність в органах публічної влади, що характеризується системою таких показників, як освітній рівень, кваліфікаційний рівень, моральні цінності, культурне середовище, етичні показники. Основні складові кадрового потенціалу можна розподілити за критерієм змістового навантаження на декілька груп.

Ефективна діяльність установ чи організацій сфери державного управління залежить не лише від високого рівня ресурсного забезпечення, відповідної конкурентоспроможності, але і від компетентності персоналу й ефективної його внутрішньої організації. Для успішного формування та реалізації будь-яких елементів кадрового потенціалу потрібні: правильно підібрані кадри, якісне навчання кадрів, організаційна культура, тісне

співробітництво, можливості для проявлення ініціативи, база знань, матеріальне та нематеріальне стимулювання.

Основними технологіями функціонування механізму формування кадрової політики в органах виконавчої влади є:

- система відбору/добору, розстановки/ротації, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, проходження державної служби (забезпечення загальних умов, планування та реалізація кар'єри);
- методи оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади та службовців;
- систематичний аналіз кадрової ситуації в моніторинговому режимі;
- матеріальне, науково-методичне забезпечення та морально-психологічне заохочення державних службовців та інших кадрів.

Державна кадрова політика має враховувати особливості сучасних державних, економічних, освітніх, соціокультурних процесів і спрямовуватися на вирішення таких основних завдань у сфері державного управління - упорядкування системи надання послуг державними органами, унормування державної служби як публічно-правового інституту, здійснення опису посад на публічній службі та формування профілів професійних компетенцій для кожної з них, переорієнтація системи управління персоналом на державній службі на управління компетенціями, розмежування політичних та адміністративних посад і функцій, здійснення системної роботи з підвищення кваліфікації вищого корпусу державної служби та осіб, включених до бази даних потенційних кандидатів на зайняття таких посад, підвищення інституційної спроможності підрозділів з управління персоналом щодо забезпечення державних органів кваліфікованим персоналом та ефективного управління ним, створення єдиної інформаційно-

телекомунікаційної системи підтримки управління персоналом на державній службі

Основними напрямками підвищення ефективності механізму кадрової політики та результативності роботи кадрів є: ефективне кадрове забезпечення державної служби; служби в органах місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій.

### **1.3 Державна кадрова політики у сфері реформування державної служби**

Необхідність модернізації державної служби та управління людськими ресурсами викликана, насамперед через низку проблеми, пов'язаних з законодавчими засадами, інституційним розвитком та управлінням персоналом державної служби. Метою модернізації державної служби є створення професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, авторитетної, відповідальної і престижної державної служби, здатної надавати якісні публічні послуги громадянам.

Реформи у 2018 році були спрямовані на вдосконалення процедур відбору, оцінки службової діяльності, модернізації системи професійного навчання державних службовців, формування команди фахівців з питань реформ, розбудову спроможності НАДС та служб управління персоналом, розробку інформаційної системи управління персоналом (HRMIS). У 2018 році для забезпечення належних умов відбору персоналу – планування, управління конкурсами, залучення зовнішніх експертів тощо:

- вдосконалено процедуру проведення конкурсу з метою оптимізації деяких його етапів та оновлення вимог до професійної компетентності кандидатів через відповідне нормативно-правове регулювання Уряду;

- оновлено ситуаційні завдання для перевірки вимог до компетентності кандидатів на зайняття посад ФПР;
- запроваджено тестування на знання спеціального законодавства;
- забезпечено проведення навчання членів конкурсних комісій (семінари, тренінги, онлайн-курси), за результатами якого видано відповідні сертифікати.

Для відбору найкращих кандидатів на державну службу Уряд затвердив низку змін до конкурсної процедури на посади державної служби категорії «А» та фахівців з питань реформ. Зокрема, для держслужбовців категорії «А» Уряд затвердив вимоги щодо володіння однією з офіційних мов Ради Європи та вищі вимоги до компетентностей. Зміни також включають автоматизацію перевірки професійних знань, зменшення кількості етапів, зменшення прохідного балу, мотиваційну анкету та удосконалену перевірку знання іноземних мов. Ці зміни дозволили оптимізувати конкурс та зробити його більш ефективним та прозорим.

На посади категорії «А» впродовж 2018 року оголошено 21 та проведено 19 конкурсів. З них:

- 2 конкурси на зайняття вакантної посади заступника державного секретаря Кабінету Міністрів України.
- 4 конкурси на зайняття вакантних посад керівників центральних органів виконавчої влади (Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Національної служби здоров'я, Державної служби морського та річкового транспорту, Державна інспекція енергетичного нагляду).
- 3 конкурси на зайняття вакантних посад першого заступника керівника ЦОВВ (Державна міграційна служба, Державна служба морського та річкового транспорту, Державне агентство резерву).
- 7 конкурсів на зайняття вакантних посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади (Державної

аудиторської служби, ДАЕУ; Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державного агентства резерву – 2 посади, Державної служби морського та річкового транспорту, Державного агентства з питань кіно).

- конкурс на зайняття вакантної посади Секретаря Рахункової палати – керівника апарату.

- конкурс на зайняття вакантної посади Керівника Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

- конкурс на зайняття вакантних посад керівника апарату (Фонд державного майна України).

Створено та запущено онлайн-ресурс для кандидатів «НОВА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ДОСТУПНО ПРО ГОЛОВНЕ» Мета курсу – сприяти залученню на державну службу найкращих кандидатів та допомогти їм в підготовці до проходження конкурсної процедури на посади фахівців з питань реформ. Курс дає можливість усім охочим:

- ознайомитися із інформаційними матеріалами про реформу державного управління, отримати базові знання з аналізу політики та стратегічного планування, проходження етапів конкурсного відбору;
- отримати на форумах практичні поради і рекомендації від експертів Генерального департаменту, інших конкурсантів;
- пройти пробне тестування на знання законодавства, аналітичні та вербальні здібності, розв’язання ситуаційних завдань.

Також для потенційних кандидатів проведено майстер-класи на Ярмарку вакансій Kyiv Post щодо особливостей проходження етапів конкурсного відбору. Для залучення кандидатів вакансії [career.gov.ua](http://career.gov.ua) розміщуються на сайті [work.ua](http://work.ua) із зазначенням опису посади та умов конкурсу.

З метою подальшої оптимізації та професіоналізації конкурсного відбору на посади державної служби у 2018 році прийнято рішення про створення Центру оцінювання

претендентів на посади державної служби. Для цього НАДС доручено здійснити заходи щодо реорганізації Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою виконання покладених на нього функцій з централізованого оцінювання кандидатів. Вже у 2019 році Центр оцінювання розпочне здійснювати автоматизовані етапи відбору кандидатів на вакантні посади.

У 2018 році вперше відбувся повний цикл оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: встановлено річні показники, проведено їх оцінку, за результатами підготовлено пропозиції до індивідуальних програм підвищення кваліфікації.

**Система щорічної оцінки результатів службової діяльності державних службовців передбачає річний цикл:**

1. Визначення завдань та річних показників результативності для кожного державного службовця категорії А, Б, В, 2-5 завдань
2. Щоквартальний перегляд завдань і ключових показників результативності
3. Оціночна співбесіда та формування звіту щодо результатів оцінювання кожного державного службовця його безпосереднім керівником
4. Погодження звіту керівником самостійного структурного підрозділу
5. Прийняття рішення щодо преміювання, визначення потреби у професійному навчанні, проведення повторної співбесіди у разі негативної оцінки, але не раніше чим через 3 місяці

Для методичного забезпечення процесу щорічної оцінки результатів службової діяльності НАДС:

- підготовлено чотири методичні рекомендації та створено інформаційний ресурс «Ключові показники



ефективності» на веб-платформі Спільнота практик: сталий розвиток DESPRO;

- проведено ряд семінарів, на яких презентовано практикум: «Як правильно сформулювати завдання та ключові показники?», у якому пояснюється, що таке завдання державного службовця і ключовий показник, яка послідовність дій для визначення завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців.

Впродовж 2018 року для надання методичної допомоги службам управління персоналом фахівці НАДС розробили шість методичних рекомендацій з питань:

- підготовки переліку тестових питань на знання спеціального законодавства та варіантів відповідей;

- визначення результатів службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

- визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А»;

- складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця;
- визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, що обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

- визначення результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А».

Підвищено кваліфікацію 150 працівників служб управління персоналом з питань організації та проведення оцінювання результатів службової діяльності. Так, у рамках X щорічних Рішельєвських академічних читань відбувся тренінг

для представників служб управління персоналом «Оцінювання «2018»: роль і місце HR-комунікації». Розроблено програму підвищення кваліфікації «Організація і проведення внутрішнього навчання з питань оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у державному органі», яку використовують служби управління персоналом у своїй практичній діяльності. Проведено Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом», у якому взяли участь 23 служби управління персоналом місцевих та центральних органів виконавчої влади.

У 2018 році ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів, яким затверджено план заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування. Концепція передбачає, зокрема, орієнтацію навчання на індивідуальні потреби державного службовця. Тому у 2018 році вперше за результатами оцінювання службової діяльності державних службовців були розроблені індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності.

В напрямі підвищення якості галузевої освіти НАДС затверджено критерії конкурсного відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Використання цих критеріїв для оцінювання конкурсних пропозицій закладів освіти – учасників конкурсу – дозволило об'єктивно оцінити їх потенціал, на основі принципів добросовісної конкуренції, відкритості й прозорості відібрати заклади вищої освіти, а також заклади післядипломної освіти, серед яких було розміщено державне

замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Загалом було відібрано 21 заклад вищої освіти; з них на підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання корупції – 17; 7 – за професійними програмами, 10 – за короткостроковими програмами; 8 – за тренінговими програмами з питань управління фінансами.

Викликами 2019 року будуть розроблення та внесення змін до законодавства про державну службу, необхідних, зокрема, для реалізації змін в системі оплати праці, а також повноцінного запуску роботи Центру оцінювання кандидатів на посади державної служби.

Забезпечення висококваліфікованим персоналом органів державної влади є головною умовою створення професійної державної служби, яка буде забезпечувати успішну реалізацію реформ та сталий розвиток країни.

### **Питання для самоконтролю:**

1. Поняття державної кадрової політики.
2. Кадрова політика у сфері державної служби: цілі, пріоритети, завдання, вимоги.
3. Мета, цілі, завдання та принципи державної кадрової політики в сфері реформування публічної служби в Україні.
4. Суб'єкти, об'єкти та засоби формування й реалізації державної кадрової політики.
5. Механізми забезпечення реалізації державної кадрової політики.

## **Тема 2. Концептуальні підходи до побудови публічної служби та законодавчі основи державної служби**

### **Зміст**

- 2.1 Державна служба як різновид публічної служби
- 2.2 Законодавчі основи державної служби
- 2.3 Стратегія реформування публічної служби в

Україні

### **Рекомендована література:**

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Про державну службу : Закон України від 15 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення: [моногр.] / О. О. Кравченко. – Симферополь: Крим. письм., 2010. – 212 с.

6. Державна служба: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С. М. Сьєогіна. – Київ : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.

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

8. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.

9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / А. В. Кірмач, В. П. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

10. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / заг.ред. С.М.Серьогін. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ , 2017. -256с.

11. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>

**Ключові слова:** державна служба, цілі і завдання державної служби, принципи державної служби, нормативно-правове-забезпечення державної служби, публічна служба, реформування публічної служби.

## **2.1 Державна служба як різновид публічної служби**

Важливою характерною ознакою єдиної державної влади, яка, відповідно до Конституції України, здійснюється за принципом поділу на законодавчу, виконавчу та судову, є публічна служба, від якості реалізації якої залежить належне функціонування суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави.

Служба, функціонуючи як невід'ємна частина суспільного життя, існувала поряд з виробництвом і забезпечувала його в інтелектуальному аспекті. Поряд із цим службова діяльність забезпечувала й інші форми соціального життя суспільства: організацію захисту держави, охорону безпеки і порядку, налагодження зовнішніх відносин тощо.

Служба є одним із напрямів діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо).

Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями, як адміністрування, керівництво, контроль, нагляд тощо. У правовій літературі зазначається, що служба в суспільстві поділяється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на **державну** та **недержавну**. Існує також поділ служби в суспільстві на **публічну** та **цивільну**.

**До цивільної служби** належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби.

Н.О. Рунова виділяє наступні ознаки публічної служби:

1. виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів;

2. постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;

3. зайняття публічної посади в органі публічної влади;

4. спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку.

О.В.Петришин розуміє її як державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах).

Основними елементами системи публічної служби є види публічно-службової діяльності, котрі до неї включаються. Визначення ж останніх безпосередньо залежить від обраного підходу до розуміння «публічної служби».

У широкому сенсі система публічної служби охоплює такі основні складові:

а) політична служба – діяльність на державних політичних посадах, що спрямована на визначення (формування) та реалізацію державної політики у різних сферах суспільного життя, здійснення політичної діяльності, характеризується політичною відповідальністю, а також особливим порядком вступу на службу, її проходження та припинення (наприклад, це діяльність на посадах Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України тощо).

б) державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 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; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень держоргану, визначених законодавством;

в) професійна діяльність суддів (суддівська служба) – діяльність громадян України, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначені на посаду судді та займають штатну суддівську посаду в одному з судів України, що спрямована на здійснення правосуддя на професійній основі. Судді мають особливий статус, що визначається насамперед Законом України «Про судоустрій і статус суддів», та здійснюють професійну діяльність на посадах у місцевих судах, апеляційних судах, Верховному Суді, а також у вищих спеціалізованих судах, які відповідно до закону діють у системі судоустрою з розгляду окремих категорій справ

г) служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) – професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;

д) альтернативна (невійськова) служба – служба, яка у випадках, передбачених законодавством України, запроваджується замість проходження строкової військової служби та має на меті виконання обов'язку перед суспільством. На альтернативну службу направляються громадяни, які підлягають призову на строкову військову службу і особисто заявили про неможливість її проходження як такої, що суперечить їхнім релігійним переконанням. Альтернативну службу проходять, зокрема, на державних та комунальних підприємствах, в установах, організаціях, діяльність яких в першу чергу пов'язана із соціальним захистом населення, охороною здоров'я, захистом довкілля, будівництвом, житлово-комунальним та сільським господарством, а також у патронажній службі в організаціях Товариства Червоного Христа України;



е) патронатна служба в державних органах – нормативно урегульована діяльність працівників на посадах: радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України; працівників 12 секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, помічників-консультантів народних депутатів України; працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України; помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів; посадах патронатних служб в інших державних органах.

У вузькому сенсі публічна служба включає лише дві складові – державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу).

Для визначення складових публічної служби доцільним є застосування інституційного та функціонального підходів. Відповідно до інституційного підходу публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади, державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції, в тому числі діяльність лікарів, учителів тощо. У більш вузькому розумінні, публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Функціональний підхід, в свою чергу, передбачає розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

**Публічна служба** — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в

органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Першою ознакою публічної служби в Україні можна визначити виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування є акт призначення на посаду чи результат виборів.

Другою ознакою є постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень.

Третьою ознакою публічної служби повинно бути зайняття публічної посади в органі публічної влади.

По-четверте, до ознак публічної служби слід віднести спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку.

Таким чином, *публічна служба* – це здійснення влади суспільством (на-родом) через професійну діяльність публічних службовців. Виходячи з положень ст. 5 Конституції України, публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі відноситься і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів.

#### ***Ключовими принципами публічної служби є:***

1) верховенство права – зокрема, підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам

реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений статтею 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату;

2) законність – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків;

3) патріотизм і публічність – віддане служіння українському наро дові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків. Ще однією гранню принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади;

4) професійність – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення і освоєння передового досвіду, результативність роботи;

5) політична нейтральність – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків;

6) прозорість і відкритість – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) стабільність – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) доброчесність – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави. Державна служба - це спеціально організована професійна діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців - осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів.

*Державна служба* — професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують за це заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна служба розглядається як один з класових інститутів організації практично всіх сучасних суспільств незалежно від їх політичного устрою. Водночас характер державної служби безпосередньо залежить від характеру держави.

Основними цілями і завданнями державної служби як інституту української держави є:

- охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина;
- забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

Для успішної реалізації визначених цілей і завдань державна служба повинна будуватися на таких базових принципах:

- верховенство Конституції і законів України;
- пріоритет прав та свобод людини і громадянина;
- патріотизм;
- професіоналізм і компетентність;
- оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;
- політична і релігійна нейтральність;
- відкритість і прозорість.

Зазначені цілі, завдання і принципи обумовлюють головні функції державної служби, зокрема:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
- побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
- здійснення ефективного управління державною службою;
- забезпечення зв'язків з громадськістю.

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

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

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

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

Головні загальні функції державної служби такі:

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

Специфічні загальні функції державної служби, з одного боку, можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де нерідко об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їх реалізації. Спеціальні функції державної служби відображають в органах державної влади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією їх завдань та виконанням їх функцій, або особливості об'єкта управління

Сучасна держава - це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання "спільних справ", має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, яка виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства.

Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має сформувану повноцінну публічну сферу, яка в широкому розумінні є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому.

Отже, публічна служба — це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

## 2.2 Законодавчі основи державної служби

Виконання завдань у державній службі базується на комплексі принципів, які реалізуються через професійну діяльність державних службовців.

Принципи державної служби – це базові ідеї, які відображають об'єктивні закономірності становлення та розвитку державної служби, напрями реалізації компетенції, завдань, функцій державних органів, повноважень державних службовців, зумовлюють цінність та соціальну значимість функціонування інституту державної служби.

З наукової точки зору принципи державної служби можна поділити на:

- 1) конституційні, визначені Конституцією України;
- 2) функціонально-організаційні, визначені спеціальними законодавчими актами про державну службу.

Конституційні принципи передбачають:

- служіння народу України;
- верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами;
- демократизм і законність;
- пріоритет прав і свобод громадян;
- гуманність та соціальна справедливість;
- єдність державної влади;
- поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- рівний доступ громадян до державної служби.

Організаційно-функціональні принципи передбачають:



- обов'язковість для державних службовців рішень вищих органів державної влади та їх керівників у межах їхніх повноважень та відповідно до законодавства України;

- єдність основних вимог, що висуваються до державних службовців;

- професіоналізм, компетентність, чесність;

- порядність, ініціативність, відданість справі при виконанні посадових обов'язків; • прозорість у здійсненні державної служби;

- персональну відповідальність державних службовців за рішення, які вони приймають;

- дотримання законних інтересів і прав суб'єктів державного управління.

Отже, правове регулювання державної служби стосується:

- формування системи державної служби;

- створення правового статусу державних службовців і гарантій його здійснення;

- механізму проходження державної служби.

Ст.5 Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Сьогодні відносини у сфері державної служби регулюються такими законодавчими та нормативно-правовими актами:

1. Конституцією України від 28.06.1996 р., в якій хоча й відсутні положення, що визначали б модель розвитку державної служби, проте сама ідеологія чинної Конституції дозволяє говорити про потенційну можливість

функціонування державної служби і розкриває її соціальний характер. Конституційними основами функціонування інституту державної служби є:

- забезпечення суспільного балансу і вираження соціальних інтересів – визначення оптимальної системи організації державної влади;

- установча – створення конституційно-правового інституту державної служби;

- організаційна – визначення за допомогою конституційного апарату основних параметрів побудови і функціонування інституту державної служби;

- юридична – визначення основ законодавчого регулювання державно-службових повноважень відносно різних гілок влади;

- ідеологічна, яка дозволяє визначити систему поглядів, ідей щодо місця і ролі державної служби, прав людини і громадян на державну службу, формування громадянського суспільства (стаття 38 визначає рівний доступ громадян до державної служби, стаття 64 визначає конституційні права і свободи громадян, стаття 55 визначає механізм захисту інтересів громадян, стаття 8 визначає верховенство права тощо).

2. Міжнародно-правовими документами стосовно питань державної служби є:

2.1. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, яка визначає право рівного доступу кожної людини до державної служби та управління.

2.2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року.

2.3. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року.

2.4. Конвенція Міжнародної організації праці про дискримінацію від 1958 року, яка визначає рівний підхід і можливості при прийомі на роботу.

3. Законом України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року, який регулює суспільні відносини, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, еконо- мічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності, статус державних службовців, які працюють у державних органах та державному апараті.

Закон України «Про державну службу» регулює весь комплекс найбільш визначальних питань і аспектів державної служби зсередини, іншими словами, визначає конкретні засади її організації, функціонування, місця в системі суспільних відносин, правове положення державних службовців. Він є тією базою, на підставі якої прийнята ціла низка нормативно-правових актів, що остаточно унормували питання формування, реалізації та припинення державно-службових відносин державними службовцями, їх статусу, кар’єри, класифікації, прав, обов’язків, повноважень, відповідальності, матеріального та соціально-побутового обслуговування тощо.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус,

порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

6. Спеціальними законами, які регламентують державно - службові відносини (Закони України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про митну службу”, “Про прокуратуру України”, “Про Збройні Сили України”, “Про міліцію”, “Про запобігання корупції”, «Про очищення влади» «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» та ін.).

7. Указами Президента України, які забезпечують можливість встановлення механізму швидкого правового регулювання сфери відносин державної служби ( Указ Президента України від 06 жовтня 2005 року № 1424/2005 «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні», Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 «Питання управління державною службою в Україні» та ін.).

8. Постановами Кабінету Міністрів України , які затверджують певні положення, правила функціонування державної служби. До них відносяться:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 229 «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 230 «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 231 «Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного

службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 243 «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2016 року № 270 «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2016 року № 271 «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 314 «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 393 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним

агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448 «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2016 року № 500 «Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 року № 622 «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2017 року № 243 «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 301 «Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 358 «Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 818 «Деякі питання проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 року № 930 «Питання оплати праці працівників Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, посади яких не належать до посад державної служби»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 2018 року № 24 «Про впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2018 році»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 року № 193 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 року № 425 «Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження Національної програми стажування в центральних органах виконавчої влади»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 року № 906 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 і від 6 грудня 2017 р. № 930»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 року № 945 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 995 «Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2001 р. № 313 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»

- Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 року № 1153 "Про внесення змін до Порядку виплати щомісячної надбавки за вислугу років прокурорам та іншим працівникам органів прокуратури"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 52 "Деякі питання реалізації пілотного проекту щодо запровадження Національної програми стажування в центральних органах виконавчої влади"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року №102 "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2019 році"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106 "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"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2019 року № 303 "Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 67"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 343 "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 05 червня 2019 року № 462 "Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби"
- Постанова Кабінету Міністрів України від 05 червня 2019 року № 469 "Про внесення зміни до Порядку призначення пенсій деяким категоріям осіб".



### **Розпорядження Кабінету Міністрів України:**

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року № 490-р «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу»

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації»

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 974-р «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 342-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 липня 2018 року № 474-р «Деякі питання реалізації реформи державного управління»

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р "Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013"

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2019 року № 137-р "Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих

держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад"

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 травня 2019 року № 305-р "Про підготовку та проведення фізкультурно-спортивних заходів серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування".

9. Іншими нормативними актами, які ухвалюються міністерствами та відомствами України:

- Наказ Міністерства соціальної політики України від 13 червня 2016 року № 646 «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 червня 2016 року за № 903/29033

- Наказ Міністерства соціальної політики України від 10 травня 2017 року № 750 «Про затвердження Порядку видачі довідок про заробітну плату для призначення пенсій окремим категоріям осіб у разі ліквідації державних органів, у яких особи працювали, а також перейменування (відсутності) їхніх посад», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 червня 2017 року за № 766/30634

- Наказ Міністерства юстиції України від 21 вересня 2017 року № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 вересня 2017 року за № 1164/31032

- Наказ Міністерства закордонних справ України від 28 листопада 2017 року № 525 «Про затвердження Положення про порядок укладення контракту в системі органів дипломатичної служби України», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 09 січня 2018 року за № 29/31481

- Наказ МОН від 29 жовтня 2018 року № 1172 «Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти»

- Наказ Секретаріату Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2018 року № 78 "Питання організації роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України" (Витяг)

10. Накази Національного агентства України з питань державної служби. До них відносяться:

- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 47 «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 438/28568

- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 48 «Про затвердження Порядку стажування державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 439/28569

- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 49 «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 456/28586

- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 50 «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 457/28587

- Наказ НАДС від 22 березня 2016 року № 64 «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 квітня 2016 року за № 567/28697

- Наказ НАДС від 06 квітня 2016 року № 72 «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби

категорій «Б» і «В», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27 квітня 2016 року за № 647/28777

- Наказ НАДС від 12 квітня 2016 року № 76 «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 травня 2016 року за № 786/28916

- Наказ НАДС від 25 травня 2016 року № 110 «Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10 червня 2016 року за № 841/28971

- Наказ НАДС від 05 серпня 2016 року № 156 «Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 1200/29330

- Наказ НАДС від 05 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 1203/29333

- Наказ НАДС від 26 вересня 2016 року № 193 «Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері

державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19 жовтня 2016 року за № 1369/29499

- Наказ НАДС від 21 жовтня 2016 року № 223 «Про затвердження форми звітності КСДС (квартальна) «Звіт про кількісний склад державних службовців» та Інструкції щодо її заповнення», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 листопада 2016 року за № 1477/29607

- Наказ НАДС від 20 грудня 2016 року № 277 «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 січня 2017 року за № 28/29896

- Наказ НАДС від 19 червня 2018 року № 149 «Про затвердження Порядку розгляду Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» або учасника конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12 липня 2018 року за № 811/32263

- Наказ НАДС від 17 серпня 2018 року № 199-18 «Про затвердження Методики проведення аналізу посад державної служби категорій «Б» та «В» у центральних органах виконавчої влади», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 вересня 2018 року за № 1051/32503

- Наказ НАДС від 03 вересня 2018 року № 212-18 «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19 вересня 2018 року за № 1075/32527.

З метою ефективного впровадження нової моделі державної служби та Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII “Про державну службу” НАДС у співпраці з міжнародними експертами, зокрема експертами програми SIGMA, *забезпечено прийняття усіх підзаконних актів визначених згаданим Законом, серед яких:*

- Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби;
- Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби;
- Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”;
- Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В”;
- Порядок проведення атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби щодо вільного володіння державною мовою;
- Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- Типове положення про службу управління персоналом державного органу;
- Питання оплати праці державних службовців.

Розроблені та прийняті нормативно-правові акти, що складають систему національного законодавства з питань державної служби, окреслюють весь спектр питань, які виникають в процесі проходження державної служби на всіх її етапах.

### **2.3 Стратегія реформування публічної служби в Україні**

Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її

економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені. Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів.

**Паспорт реформи державного управління** узагальнює зобов'язання та плани щодо реформи державного управління, викладені в основних стратегічних документах: Програмі дій Уряду 2019, Стратегії реформування державного управління 2016-2021, Концепції оптимізації ЦОВВ, Угоди з ЄС про фінансування.

Метою реформи є - ефективна та підзвітна громадянам система державного управління реалізує права та задовольняє потреби громадян, забезпечує сталий розвиток країни та зростання якості життя громадян, яким надає якісні послуги.

Стратегічними цілями реформи є :

- Урядові рішення є обґрунтованими та скоординованими, забезпечують реалізацію стратегічних цілей та виходять з суспільних інтересів;
- Державна служба є професійною, доброчесною, політично-нейтральною та клієнто-орієнтованою;
- Система органів виконавчої влади є зрозумілою та підвітною суспільству, раціонально побудованою, з чітким розподілом повноважень та відповідальності;
- Фізичні та юридичні особи отримують якісні та доступні адміністративні послуги за зручними.

Сутність поняття публічної служби в Україні полягає в наступному: публічна служба — це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією — необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового жладу.

Одним із напрямків реформи публічної адміністрації є реформування публічної служби - державної служби (насамперед в органах виконавчої влади) та служби в органах місцевого самоврядування.

Метою реформування публічної служби є становлення результативної, політично-нейтральної та авторитетної публічної служби. З посад державної служби має бути виключено державні політичні посади.

Необхідність модернізації державної служби та управління людськими ресурсами викликана, насамперед через низку проблеми, пов'язаних з законодавчими засадами, інституційним розвитком та управлінням персоналом державної служби. Метою модернізації державної служби є створення професійної, політично неупередженої, стабільної,



високоєфективної, авторитетної, відповідальної і престижної державної служби, здатної надавати якісні публічні послуги громадянам.

Проблеми, які потребують розв'язання в процесі модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, викладені в низці нормативно-правових актів, зокрема в:

- Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки;
- Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року;
- Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021 роки;
- Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ;
- Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах;
- Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333;
- Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385;

- План заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2015 року № 821;

- Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки була погоджена Радою з питань судової реформи та схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року 276.

**У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021 роки**, відповідно до європейських стандартів належного адміністрування, сформульованих у документі SIGMA «Принципи державного управління», а також належних практик держав-членів ЄС, одним із основних напрямів реформування визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Стратегія за напрямом модернізації державної служби та управління людськими ресурсами спрямована на розв'язання таких проблем, що стоять перед системою державного управління: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління.

Станом на 17.01.2018 року в Україні функціонувало 65 центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), зокрема 18 міністерств, 20 державних служб, 14 державних агентств, 4 державних інспекцій, і 9 ЦОВВ з іншими назвами.

*Метою Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021 роки є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації цієї Стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги. З урахуванням європейського рейтингу та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні.*

*Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:*

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адміністративних послуг (стандарты надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне врядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

**Метою Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади**, є окреслення керівних принципів організації системи центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності. У цій Концепції зазначено, що міністерства недостатньо забезпечені фахівцями, здатними аналізувати стан справ у відповідних сферах державної політики, формувати політичні пропозиції, розробляти та впроваджувати ключові національні реформи. Рівень фінансової мотивації державних службовців залишається недостатньо привабливим на ринку праці. Основні робочі процеси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) потребують перегляду та модернізації з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців. Саме тому передбачено запровадження системного підходу до стратегічного планування та формування державної політики на основі її аналізу, оновлення організаційної структури апарату міністерств, оновлення кадрового складу, оптимізації чисельності та реформи системи оплати праці державних службовців та інших працівників центральних органів виконавчої влади, оптимізації структури й функцій інших (крім міністерств) центральних органів виконавчої влади.

Реалізація Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади дасть змогу залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які зможуть на

високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки та реалізації ключових національних реформ, впливати на тенденції і розвиток державної служби, запровадити аналіз державної політики та стратегічне планування у діяльність міністерств. Після проходження конкурсу на посаду у директораті політики або директораті стратегічного планування та європейської інтеграції фахівці мають пройти вступний тренінг, що включає навчання аналізу політики та стратегічному плануванню за програмою, затвердженою НАДС. Процес оптимізації системи центральних органів виконавчої влади є одним зі способів здійснення скорочення чисельності державних службовців та інших працівників у системі державного управління. Враховуючи те, що за своїм розміром сфера державного управління в Україні не перевищує середній показник ЄС, основним завданням такої оптимізації буде реструктуризація з метою усунення функцій і процесів, які не є необхідними, зосередження на стратегічних пріоритетах та підвищення якості державної служби.

Задля формування висококваліфікованої групи фахівців із питань реформ розпорядженням Кабінету Міністрів від 11 листопада 2016 р. № 905 було схвалено **Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ**, метою якої є створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих, компетентних фахівців – фахівців із питань реформ [14]. Відповідно до цієї Концепції посади фахівців із питань реформ поділяються на дві групи. До першої групи належать посади державної служби категорії «А», а саме: посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, його заступників, Голови Державного агентства з питань електронного урядування, його

заступників; до другої групи – посади державної служби категорій «Б» і «В» у директоратах, генеральних департаментах, які утворюються в державних органах, а також в Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Черговий етап модернізації державної служби передбачає не лише відкриті конкурси для державних службовців у нові директорати пілотних міністерств, але й скорочення щонайменше 5% від нинішньої їх чисельності (близько 8 тисяч осіб).

**Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року** дасть змогу забезпечити: реформування й модернізацію державної служби, запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців, що дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці, створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців із функціями та повноваженнями державних органів.

**Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах** визначає напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. В Концепції зазначено, що з розвитком інформаційного суспільства виникає необхідність формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах.

**Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та**

**заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.** У прийнятій Концепції вказується на те, що існуюча система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації (далі – система професійного навчання) державних службовців не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти, відсутня цілісна система моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти, ринок освітніх послуг із професійного навчання є неконкурентним, доволі закритим для недержавних суб'єктів надання освітніх послуг.

У Концепції зазначено, що система професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає: визначення потреб у професійному навчанні, формування, розміщення і виконання державного замовлення, формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності, забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання, моніторинг та оцінку якості навчання. Визначено, що з урахуванням положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії нова модель професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад базуватиметься на таких принципах: визначення потреби у професійному розвитку; наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи; обов'язковості та безперервності, тобто забезпечення прагнення державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та

посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя; цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру; інноваційності та практичної спрямованості; індивідуалізації та диференціації підходів до навчання; відкритості; гарантованості фінансування професійного навчання.

Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Пріоритетами реформи державної служби є:

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, і за результатами проведення у 2018 році експертами програми SIGMA оцінки стану державного управління, аудиту комплексної реформи державного управління Рахункової палати України, з



урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами та у співпраці з державними органами влади, у тому числі з НАДС, за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості Кабінет Міністрів України ропорядженням від 18 грудня 2018 року № 1102-р затвердила нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки, схвалених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державного управління, зокрема державної служби, закріплене в Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України.

*Заплановані результати реформи:*

1. Підвищення якості державних послуг. Послуги надаватимуться компетентним персоналом.
2. Деполітизована, стабільна і професійна служба, орієнтована на громадян для виконання завдань в інтересах держави.
3. Залучення на службу талановитих громадян.
4. Прозора і підконтрольна громадянському суспільству державна служба.

Зрештою зростатиме довіра громадян до влади і державних інститутів, що, є найголовнішою запорукою успіху реформ.

Модернізація державної служби сприятиме створенню в Україні професійної, стабільної, престижної і високоєфективної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення й надавати, відповідно до європейських стандартів, якісні та доступні публічні послуги громадянам.

**Питання для самоконтролю:**

1. Які функції здійснює публічна служба ?

2. Мета, завдання та функції публічної служби
3. Що передбачено стратегією реформування публічної служби в Україні?
4. На виконання яких завдань спрямована діяльність державних службовців ?
5. Конституційно-правові засади публічної служби в Україні.

### **Тема 3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування**

#### **Зміст**

- 3.1. Поняття, ознаки та принципи служби в органах місцевого самоврядування
- 3.2. Законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування
- 3.3. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування

#### ***Рекомендована література:***

6. Державна служба: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Київ : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. ; т. 6. С. 315 - 317.
8. Закон України “ Про добровільне об’єднання територіальних громад ” редакція від 01.10.2019 № 13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
9. Закон України “Про запобігання корупції” від 30.03.2017 № 49 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

10. Закон України “Про очищення влади” від 05.01.2017 № 44 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

11. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” редакція від 11.10.2017 № 33 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

12. Конституція України <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2121-14>

13. КРЕГУЛ Юрій Реформування місцевого самоврядування в Україні // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1\(84\)/3.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1(84)/3.pdf)

14. Постанови Кабінету міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 „Порядок проведенн конкурсу на заняття посад державної служби” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

15. Постанови Кабінету міністрів України від 26 квітня 2017 року № 301 „Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249955971>

16. Про ратифікацію Європейської Хартії про місцеве самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

17. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / А. В. Кірмач, В. П. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

18. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп «Концепція реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

**Ключові слова:** служба в органах місцевого самоврядування; поняття, ознаки та принципи служби в органах місцевого самоврядування.

### **3.1. Поняття, ознаки та принципи служби в органах місцевого самоврядування**

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, обраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи місцевого самоврядування та її підсистеми – служби в органах місцевого самоврядування. Демократичні перетворення, що відбуваються в країні, потребують нових підходів до формування механізмів функціонування служби в органах місцевого самоврядування, їх наукового обґрунтування та впровадження.

Слід зазначити, що становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного інституту конституційного права значною мірою пов'язане з прийняттям Конституції України.

Служба в органах місцевого самоврядування — **окремий вид публічної служби**, вона не ототожнюється ані з державною службою, ані зі службою у недержавній сфері. Іноді щодо її позначення використовується термін **муніципальна служба**, що, на думку більшості вчених-адміністративістів, і з ними слід погодитися, є певною мірою необґрунтованим та передчасним. Служба в органах місцевого самоврядування має багато чого спільного у правовому регулюванні із державною службою, що дозволило сформуватися в адміністративно-правовій науці позиції про

віднесення служби в органах місцевого самоврядування до різновидів державної служби, і на теоретичному рівні це питання залишається й досі дискусійним. Службу в органах місцевого самоврядування можна розглядати як різновид публічної служби.

**Місцеве самоврядування в Україні** — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Як зазначає Ю. П. Битяк, служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний вид публічної служби, який близький за своїми характеристиками (характерними рисами) до державної. Зокрема, це професійна діяльність, пов'язана із зайняттям посад, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

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

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Роль принципів організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, оскільки вони:

- відбивають найбільш істотні, головні, об'єктивно детерміновані закономірності, відносини і взаємозв'язки в системі організації й функціонування служби в органах місцевого самоврядування;

– забезпечують ефективність механізму реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина; – визначають законність і стабільність поведінки посадових осіб місцевого самоврядування;

– обумовлюють соціальну цінність відносин, які відбуваються в системі служби в органах місцевого самоврядування;

– є ядром системи норм про організацію та функціонування служби в органах місцевого самоврядування.

Усі принципи організації і функціонування служби в органах місцевого самоврядування «працюють» у взаємодії в рамках одного механізму, однієї системи. Побудова такої системи має як емпіричне, так і прикладне значення. Системний аналіз принципів організації й функціонування служби в органах місцевого самоврядування дає змогу всебічно врахувати їхні зв'язки й відносини усередині системи принципів служби в органах місцевого самоврядування, знайти умови їх динаміки і стабільності, зрозуміти механізм їхнього впливу на суспільні відносини з метою ефективної реалізації в процесі модернізації системи служби в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування є новим видом публічної службової діяльності, який хоч і взаємодіє з державною службою, ідентичний їй за набором структурних елементів, але відрізняється від державної служби за змістовним наповненням низки елементів. Адже мета муніципальної службової діяльності, насамперед, полягає у служінні інтересам територіальної громади та обслуговуванні функцій та повноважень місцевого самоврядування, реалізації їх безпосередньо населенням та органами місцевого самоврядування та є похідною від обсягу питань місцевого значення, які вирішуються на муніципальному рівні й

окремих державних повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у порядку делегування.

Можна виділити кілька ознак служби в органах місцевого самоврядування як різновиду публічної служби України:

1. це особа, **яка працює професійно**, а не виконує роботу на громадських засадах чи за сумісництвом, тобто служба в органах місцевого самоврядування для неї має бути основною роботою;

2. це особа, яка має **обіймати посаду в органах** місцевого самоврядування та їх апараті, що пов'язане з певною системою процедур: відбору кандидатур, прийому на роботу, навчанням, атестацією, стажуванням та проходженням служби за часом зі своєю специфікою;

3. посадова особа місцевого самоврядування у своїй повсякденній діяльності **реалізує завдання і функції, які стоять перед громадою**, що накладає на нього особливу відповідальність і може створювати певні обмеження щодо особистих поглядів, позицій, побажань;

4. посадова особа місцевого самоврядування **повинна утримуватися громадою**, що одночасно покладає відповідальність як на громаду, яка виступає в якості роботодавця, так і на службовця як представника громади;

5. особи, найняті на службу в органах місцевого самоврядування, мають **наділятися відповідними службовими повноваженнями**, необхідними для виконання своїх функціональних обов'язків.

Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- захист прав місцевого самоврядування;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;



- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

### **3.2. Законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування**

**Право на службу в органах місцевого самоврядування** мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Обмеження щодо перебування на службі в органах місцевого самоврядування є традиційними та встановлюються ст.ст. 12-13 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

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

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається [Конституцією України](#), законами України [«Про місцеве самоврядування в Україні»](#), [«Про статус депутатів місцевих рад»](#), [«Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»](#) та іншими законами України.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені

Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

У свою чергу, ст. 10 Закону № 2493 передбачає **порядок прийняття на службу в ОМС**, яке здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови, старости в порядку, встановленому Законом України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280);

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

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

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

Держава здійснює відповідну політику щодо служби в органах місцевого самоврядування за такими напрямками:

1. законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
2. захист прав місцевого самоврядування;
3. організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
4. правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
5. методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який являє собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

Зокрема, ст. 8 Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування” визначає *основні обов'язки, а ст. 9 — основні права* державних службовців

*До першої групи* належать наступні права посадових осіб місцевого самоврядування:

1. ознайомлення з документами, які визначають його права та обов'язки на посаді служби в органах місцевого самоврядування, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, потрібні для виконання ним посадових обов'язків;

1. ознайомлення з усіма матеріалами своєї особової справи, з відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, додання до особової справи своїх пояснень;

2. проведення на його вимогу службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

3. право на звернення в суд, або інший орган для вирішення суперечок, пов'язаних зі службою в органах

місцевого самоврядування, в тому числі з питань проведення атестацій, їх результатів, прийому на службу, її проходження, реалізації прав службовця, переведення на іншу посаду, звільнення з державної служби тощо.

До **другої групи** прав посадових осіб місцевого самоврядування належать:

1. отримання в установленому порядку інформації і матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків;

1. відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ і організацій;

2. прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків;

3. підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету;

4. внесення пропозицій щодо вдосконалення служби в будь-які інстанції.

**Третю групу** прав посадових осіб місцевого самоврядування складають:

1. участь з власної ініціативи у конкурсі на заміщення вакантної посади;

2. просування по службі, збільшення заробітної плати з урахуванням результатів роботи, рівня кваліфікації;

3. пенсійне забезпечення з урахуванням стажу служби в органах місцевого самоврядування;

4. об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів;

5. право на грошове утримання, яке складається з посадового окладу, надбавок до нього за ранг, вислугу років, премії за результатами роботи;

6. право на щорічну оплачувану відпустку і додаткову відпустку при наявності відповідного стажу служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Крім загальних прав, службовцеві визначаються **посадові права**, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює.

Ці права визначаються в посадових інструкціях.

Під **обов'язками посадової особи місцевого самоврядування** розуміються обумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Основні обов'язки визначені ст. 8 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. До них належать:

1. додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
2. забезпечення ефективної роботи та виконання завдань органів відповідно до їх компетенції;
3. недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
4. безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень органів місцевого самоврядування чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
5. збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
6. постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
7. сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі, та інше виконання важливих чи інших доручень, розпоряджень селищного голови.

У випадку сумнівів щодо правомірності отриманого доручення зобов'язаний посадова особа місцевого

самоврядування повинна одразу повідомити про це в письмовій формі посадову особу, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Під перевищенням службових повноважень мають на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих йому за посадою законом та нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо). Під перевищенням посадових обов'язків також розуміють дії посадової особи, що явно виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом.

Складовою правового статусу службовців є існування правообмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають **двох видів**:

- обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування,
- обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування.

**Перша група обмежень** передбачає, що на службу в органах місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які:

- не мають громадянства України.
- визнані у встановленому порядку недієздатними;

- мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
  - у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є близькими родичами чи свояками;
- а також інші обмеження, встановлені законами України.

До *другої групи обмежень* відноситься встановлена Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та ст.1 і 5 Закону “Про боротьбу з корупцією” заборона:

- брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;
- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, крім випадків, передбачених законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);
- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг;
- самостійно або через представника або підставних осіб входити до складу керівних органів підприємств, господарських товариств, об’єднань тощо, що здійснюють підприємницьку діяльність;
- приймати подарунки, послуги, пільги або інші переваги від фізичних або юридичних осіб у зв’язку зі своєю службовою діяльністю тощо.

Інші обмеження, пов’язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

З метою забезпечення якісного виконання посадовими особами місцевого самоврядування завдань і функцій громади, посадових обов'язків, реалізації наданих їм законних прав, дотримання правообмежень, чинне законодавство України визначає **основні гарантії** їх професійної діяльності.

Зокрема, посадовій особі місцевого самоврядування гарантуються: умови роботи, які забезпечують виконання ним посадових обов'язків; заробітна плата й інші виплати, передбачені законами та іншими нормативно-правовими актами; щорічна оплачувана відпустка; медичне обслуговування службовця та членів його сім'ї, в тому числі після виходу на пенсію; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації зі збереженням грошового утримання на період навчання; пенсійне забезпечення за вислугу років і пенсійне забезпечення членів сім'ї службовця в разі його смерті, що настала у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків; захист його самого та членів його сім'ї від насилля, погроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у порядку, визначеному законом та ін.

Особливе місце в забезпеченні ефективної діяльності органів місцевого самоврядування займають **заохочення та відповідальність** посадових осіб. Заходи заохочення поділяються на **загальні і спеціальні**.

**Загальні** встановлені нормами законодавства про працю, а також Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, в якій, зокрема, зазначається, що за сумлінну безперервну працю в органах місцевого самоврядування, зразкове виконання трудових обов'язків посадовим особам місцевого самоврядування видається грошова винагорода (премії, та інші надбавки) у відповідному розмірі та порядку, виходячи з відповідних посад службовців. За особливі трудові заслуги вони представляються також до державних нагород та присвоєння почесних звань.



До *спеціальних* слід віднести, наприклад, такі, як дострокове присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад за виконання особливо відповідальних завдань, або переведення на посаду більш високого рівня.

Паралельно з заходами заохочення законодавство передбачає і юридичну *відповідальність* посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: *дисциплінарну, матеріальну, адміністративну і кримінальну*.

Важлива роль у забезпеченні належного виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх службових обов'язків належить рівню оплати їх праці.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що *оплата праці* посадових осіб місцевого самоврядування повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів місцевого самоврядування компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування складається з посадових окладів, премій, доплат за ранги, надбавки за вислугу років та інших надбавок в тому числі за вислугу років .

### **3.3. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування**

Формування органів місцевого самоврядування, організація та діяльність яких базувалася б на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку

територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України.

Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

Основним напрямком реформування стала децентралізація, адже саме цей процес сприяє незалежній та ефективній діяльності органів місцевого самоврядування. Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що одночасно зберігає єдність держави та її інститутів і розширює можливості місцевого самоврядування. Вона має на меті активізувати населення для забезпечення власних потреб, звужити сферу державного впливу на суспільство, зменшити видатки на утримання держапарату. Даний процес сприяє прямому народовладдю, адже передбачає передачу управління ряду справ локального рівня безпосередньо в руки заінтересованих осіб.

**Децентралізація** – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування

На сьогоднішній день особливістю реалізації децентралізації в Україні є те, що одночасно відбувається реформування інституту місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики. Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) визначає головні шляхи розв’язання проблем системи місцевого самоврядування. Ключовими питаннями, які визначають суть її змін, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. Після схвалення Концепції на забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування було спрямовано прийняття таких Законів України, як «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII (цей Закон визначив організаційно-правові засади, форми і механізми співробітництва територіальних громад, його стимулювання, фінансування і контролю), «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII (прийнявши Закон парламент відкрив дорогу для початку укрупнення громад, спроможних за рахунок власних податків і зборів забезпечити надання комунальних і адміністративних послуг, яких потребують жителі громад, та якісно виконувати делеговані державою повноваження за державні кошти), «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII.

В Законі України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» стало встановлення порядку

об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам, а також створення правових умов та можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого саоврядування на відповідній територіальній основі.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» основними засадами об'єднання територіальних громад в Україні є такі принципи: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності .

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад Закон визначив суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При цьому об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською. Тобто нині маємо в Україні три види об'єднаних територіальних громад: міська об'єднана територіальна громада; селищна територіальна громада; сільська територіальна громада.

Регіонами-лідерами в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи є Дніпропетровська область в якій на 01.01.2018 р. утворено 56 ОТГ, що

охоплюють 48,6% територіальних громад які об'єднались, Житомирська область - 45 ОТГ (55,2%), Полтавська область – 43 ОТГ (31,2%), Тернопільська область – 40 ОТГ (39,3), Волинська – 40 ОТГ (41%) відповідно.

Головні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади наразі визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад. У населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, мають бути сформовані органи самоорганізації населення, які входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні є:

створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надають населенню органи місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування;

формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

утворення виконавчих органів обласних та районних рад;

зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Згідно з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою політики децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпеченні спроможності місцевого самоврядування і побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень хартії про місцеве

самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності територій.

Реформування має сприяти поліпшенню життя українських громадян, розбудови правової, сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

1. Які функції здійснюють посадові особи місцевого самоврядування?
2. У чому сутність діяльності системи державної служби та її взаємодія зі службою в органах місцевого самоврядування ?
3. На виконання яких завдань спрямована діяльність посадових осіб місцевого самоврядування?
4. Основні напрямки реформи місцевого самоврядування.
5. Проблеми та перспективи реформи місцевого самоврядування.

#### **Тема 4. Публічні послуги як основа діяльності публічної служби**

##### **Зміст**

4.1. Основи сервісної держави

4.2 Законодавче і організаційне забезпечення надання публічних послуг

##### ***Рекомендована література:***

1. Дубровин Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза / Ю. И. Дубровин // Власть. - 2009. - №1. - С.131-134.

2. Карловская Е. А. Методология функционирования и развития сферы государственных услуг: монография / Е. А. Карловская - Германия: Lambert Academic Publishing, 2012. - 308 с.

3. Кэттл Ф.Д. Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства / Ф. Д. Кэттл // Классики теории

государственного управления: американская школа. - М.: Изд-во МГУ, 2003. - 799 с.

4. Гончарук Н.Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.

5. Штефан О. Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг / О. Штефан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 5-ої регіональної наук.-практ. Конф. , 15 трав. 2008 р., м. Дніпропетровськ; за заг. Ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

6. Енциклопедія політичної думки / За ред. Д. Міллера, Дж. Коулмен, В. Коннолі, А. Райана : Пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2000. – 472 с.

7. Конституція України [Електронний ресурс]. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

8. Хома Н. М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід : монографія / Н. М. Хома. – К. : Юридична думка, 2012. – 592 с.

9. Хома Н. Основні підходи до типології моделей соціальної держави / Н.Хома //Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Філософсько-політологічні науки. - 2014., Випуск 4.

**Ключові слова:** соціальна держава, сервісної держави, моделі соціальної та сервісної держави послуги, публічні послуги, порядок надання публічних послуг, інформаційна та технологічна карти публічних послуг.



## 4.1. Основи сервісної держави

Вирішення багатьох суспільних проблем залежить від моделі держави яка панує в той чи іншій країні. Одною із сучасних та найбільш ефективних таких моделей є модель сервісної держави, яка є різновидом соціальної держави.

**Моделі соціальної держави: світовий та український досвід.** У сучасних умовах особливої актуальності набуває дослідження умов і тенденцій розвитку державності в Україні та особливо формування концепції соціальної держави та перспектив її утвердження в Україні. Потребує аналізу можливості використання нашою державою кращих моделей, які були обґрунтовані та перевірені практикою функціонування соціальної держави у зарубіжних країнах, для визначення власної моделі соціальної держави.

Нині актуальним стає з'ясування сутності розвитку моделей соціальної держави, визначення базових ознак моделі соціальної держави третього тисячоліття, яка стикається з глобалізаційними викликами: економічними, соціальними, політичними, інформаційними. Оскільки нині модель соціальної держави в Україні недостатньо законодавчо закріплена, то ця теоретична проблема набуває практичного значення. Про недостатню розробленість цієї проблеми свідчить неоднозначне тлумачення природи й сутності феномена соціальної держави. Навіть для визначення сутності цього явища використовуються різні поняття: «соціальна держава», «соціальна правова держава», «держава добробуту», «держава соціальних послуг» тощо.

Поняття «соціальна держава» було висунуто у 1929 р. німецьким державознавцем Г. Геллером і згодом поширилося в Європі. У США ідея соціальної держави була сприйнята пізніше, ніж у країнах Європи, оскільки свідомість американського суспільства була орієнтована на принцип індивідуалізму.

Концепція соціальної держави одержала закріплення в законах ряду країн Західної Європи. Стаття 20 Конституції ФРН 1949 р. говорить про те, що ФРН є демократичною і соціальною державою. Стаття 1 Конституції Іспанії 1978 р. зазначає, що Іспанія є соціальною, правовою державою. У Конституції Франції записано, що вона є демократичною і соціальною державою тощо.

Дослідження досвіду становлення і функціонування соціальної держави доводять відсутність її єдиної моделі не тільки в Європі, а й навіть у світі. Це пов'язано з тим, що поняття "соціальна держава" є гранично загальною категорією. Саме тому вона не може бути піддана докладній правовій стандартизації. Навпаки, питання про її зміст відкривається для вільної політичної дискусії. Існує значна кількість класифікацій соціальної держави.

Моделі соціальної держави методологічно базуються на різних ідеологіях, які пропонують різні підходи до розв'язання соціальних проблем.

Наявність різних моделей соціальної держави можна пояснити наступними чинниками:

- історичними компромісами різних прошарків населення на початковому етапі існування тієї чи іншої держави;
- еволюцією комплексу чинників (економічних, правових, релігійних та ін.) а також традиціями, специфічними для кожної країни;
- усвідомленим вибором політичних еліт тієї чи іншої моделі;
- обсягом можливих соціальних видатків, їхньою ефективністю для життя суспільства (поєднання найважливіших інститутів соціального захисту — страхування, соціальної допомоги, публічного соціального забезпечення, медичної допомоги та освіти, розміри ресурсів, що спрямовуються на їхнє функціонування, а також домінуюча

роль одного з інститутів соціального захисту).

Можна погодитись з О. Панкевичем, який наводить критерії, за якими можна класифікувати соціальні держави:

- місце соціальної політики серед національних пріоритетів;
- розподіл соціальних функцій між державою, громадянським суспільством і підприємницьким сектором;
- «питома вага» публічного сектора;
- особливості соціальної політики щодо цілей та інструментів здійснення останньої;
- рівень доходів членів суспільства.

Але до цих критеріїв, на наш погляд, необхідно додати якість публічних послуг, які надає держава, та рівень соціальних прав людей.

Американські фахівці Г. Віленський і Ч. Лебо виокремили дві моделі соціальної держави: «інституціональну» та «залишкову», які відрізняються різними масштабами публічного втручання у соціально-економічну сферу. У «залишковій» моделі заходи «держави добробуту» спрямовані тільки на найбідніші прошарки населення, за наявності доволі слабо вираженої прогресії податків, а у державі «інституціональної» моделі державні заходи допомоги охоплюють значно коло людей і здійснюються за рахунок податків, які стягуються на основі доволі високої прогресії їх обсягу.

Т. Тілтон, Н. Ферніс у 1977 р. виділили три моделі соціальної держави:

1. «Позитивна держава соціального захисту» (англо-американська й англо-саксонська моделі) орієнтована на зрівняння шансів на добробут усіх громадян, забезпечення та гарантування для всіх «рівних можливостей». Соціальне забезпечення базується на індивідуалізмі та захисті корпоративних інтересів. Соціальна політика виконує функцію контролю, «амортизатора» соціальних конфліктів, а

на соціальні потреби припадає доволі невелика частка держбюджету. Відсутність розвинутої системи соціального законодавства свідчить, що це класична неоліберальна, «залишкова» модель.

2. «Держава соціальної безпеки» - створює умови повної зайнятості та гарантує всім громадянам без винятку отримання доходів не нижче прожиткового мінімуму. Вона досягає мети ліквідації бідності та знедоленості шляхом соціального страхування. Це більш гуманний тип ліберальної держави. В Європі це Великобританія, Франція, Греція.

3. «Соціальна держава загального добробуту» — забезпечує повну зайнятість, згладжує різницю в доходах усього населення, створює численні постійні державні та громадські соціальні служби. Соціальна політика спрямована на створення рівних життєвих умов для всіх членів суспільства. В Європі це Данія, Норвегія, Швеція.

Г. Еспін-Андерсен підкреслює відмінності між різними стратегіями соціальної політики: ліберальний режим направляє соціальні програми на найбідніших, консервативний спрямований на збереження статусних відмінностей соціальних груп, включаючи орієнтацію на традиційну структуру сім'ї та традиційну роль жінок, а соціал-демократичний режим гарантує як універсалізм соціальних прав, так і непорушність індивідуальної автономії, а корпоративістська модель соціальної держави є «перехідною» між «соціал-демократичною» та «ліберальною» моделями.

В останні роки виокремлюють ще католицьку модель, у якій ступінь відповідальності держави за долю людини низька, як і в ліберальній моделі, а необхідна допомога для людей базується на принципах християнської моралі, надходить від родини, громади, місцевої влади і в останню чергу — від держави.

У вітчизняній політичній думці сформувалося кілька підходів до класифікації моделей соціальної держави: ліберальна (залишкова) та соціально-демократична (М. Головатий, Р. Кузьменко, О. Новікова, А. Сіленко, Л. Четверікова та інші); ліберальна (монетаристська) та соціально орієнтована (Л. Ільчук, А. Сивак, О. Давидюк); патерналістська, корпоративістська й етатистська (В. Намчук); неоліберальна, соціально-католицька та соціально-демократична (І. Козаченко та В. Ніколаєвський).

Так, наприклад, В. Намчук виділяє патерналістську, корпоративістську та етатистську моделі соціальної держави. Для патерналістської моделі характерне намагання досягти ефективності використання суспільних фондів на забезпечення тих членів суспільств, які найбільше потребують допомоги. Ця модель відрізняється низьким рівнем участі держави у вирішенні соціальних проблем, мінімальне втручання держави в ринкові відносини, обмежене застосування заходів публічного регулювання.

Корпоративістська модель відрізняється законодавчо закріпленою співучастю державних і громадських структур у вирішенні проблем індивіда, групи, общини.

Етатистська модель орієнтована на централізовану, затратну систему соціального забезпечення, значну державну участь у соціальному обслуговуванні, здійснення контролю за реалізацією державної соціальної політики місцевими органами влади, підзвітними центральному уряду.

Аналіз розвитку трьох класичних моделей соціальної держави – соціально-демократичної (на прикладі Швеції), корпоративістської (на прикладі ФРН) та ліберальної (на прикладі США) – яскраво характеризує поступовий відхід від первинних властивостей цих моделей та їх стрімку трансформацію. Традиційні риси соціально-демократичної скандинавської моделі (універсалізм, солідарність, соціальний контракт між поколіннями, повна зайнятість населення,

поєднана з активним втручанням держави у механізми функціонування ринку) змінюються під впливом чинників внутрішньопублічного та глобалізаційного розвитку, зближення державних ідеологій.

У Швеції трансформація соціал-демократичної моделі держави відбувається у напрямі до ліберальної моделі, котра активізує працездатну особу.

Модернізація корпоративістської моделі соціальної держави у Німеччині проявляється у підтримці самозайнятості, тимчасової зайнятості, підвищенні обсягу страхових, пенсійних і медичних внесків, проведенні медичної реформи, спрямованої на скорочення масштабів діяльності лікарняних кас (медичних страхових фондів) і розширення приватного медичного сектору; одночасно – зниження прибуткових податків, створення умов для самореалізації особою своїх здібностей, стимулювання власної ініціативи громадян щодо піднесення добробуту, а держава має коригувати збої у функціонуванні ринкового механізму.

Ліберальна модель американської держави спрямована на максимальне використання ринковий механізм у розв'язанні соціальних проблем; держава застосовує методи непрямого регулювання, насамперед податкові пільги, роблячи економічно доцільним для роботодавців розширення масштабів і спектра соціальних програм. Реформування соціальної держави у США спрямоване на:

- законодавче закріплення орієнтації на особисту відповідальність за самозабезпечення;
- підвищення конкурентоспроможності працездатного населення;
- перенесення центру ваги з надання соціальної допомоги на створення умов для максимального використання потенціалу працездатних громадян.

Сучасну європейську державу характеризують боргові та фінансові проблеми, безробіття, масові акції протесту з вимогами до держав підтримувати соціальні стандарти на певному рівні, міграційні проблеми, підвищення терористичних загроз. Це обумовлює апробацію нових проектів «виживання» соціальної держави: запобіжна модель; соціальна держава, що активізує; трудова держава; соціально-інвестиційна держава (держава соціальних інвестицій) тощо. Відбувається конституційне закріплення нових підходів, за якими соціальна держава забезпечує лише основні потреби людини (життєвий мінімум, розвиток інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, захист), а в усьому іншому людина сама повинна дбати про себе та свою сім'ю.

Спільними тенденціями у розвитку моделей соціальної держави в європейських країнах є: скорочення соціальних програм, прагнення до підвищення їх економічної ефективності та віддачі; розширення соціального партнерства, децентралізація влади, посилення регіональних і місцевих органів; зміна ролі як держави, так і громадянина - останній постає не лише як об'єкт соціальної політики держави, а й як активний її суб'єкт, користувач і виробник соціальних послуг; розширення переліку соціальних прав людини та громадянина; оновлення функцій держави щодо їх забезпечення, орієнтація на соціальну підтримку лише нужденних; стимулювання ініціативи людини у забезпеченні свого добробуту; розвиток соціального та людського капіталу.

Наявна соціальна ситуація обумовлює розширення конституційно закріплених обов'язків працездатних осіб, які можуть претендувати на соціальну підтримку держави, лише проявляючи трудову ініціативу (навчання, перекваліфікація, участь у громадських роботах тощо). Процес глобалізації пов'язаний із «розмиванням» економічних кордонів, вільним переміщенням трудових ресурсів обумовлює численні проблеми у реалізації трудових і соціальних прав громадян,

ускладнює діяльність представницьких органів працівників. В умовах економічної глобалізації необхідні гарантії того, щоб саме людські та соціальні цінності визначали характер і темпи подальшого розвитку держави. Однак поки ще відсутня чітка концепція соціальної держави в умовах глобалізації.

Дослідники соціальної держави визнають наявність кризових явищ у практиці її функціонування, але доводять доцільність її збереження. Так, частина науковців оцінює соціальну державу як неефективний інститут соціальної опіки та нагляду за громадянами, чинник обмеження індивідуальної свободи, звуження можливостей громадянського суспільства, що суперечить вимогам конкурентної ринкової економіки, веде до деградації трудової моралі, зниження готовності до прийняття самостійних рішень.

Серед причинами кризи сучасних моделей соціальної держави називають: *соціальні* (ослаблення впливу профспілок, релігійних громад, індивідуалізація стилів життя, втрата колективної ідентичності, терористичні загрози); *ресурсні* (обмежений обсяг ресурсів, перерозподіл енергоресурсів і енергетичні проблеми); *економічні* (глобалізація, інтернаціоналізація, вільний рух товарів та послуг, швидкий розвиток сектору послуг при скороченні традиційних сегментів індустріальної економіки); *фінансові* (вільний рух капіталу, інфляція, рецесія); *проблеми на ринку праці* (мобільність робочої сили, міжнародна конкуренція трудових сил, розвиток нових форм праці та неформальної зайнятості, зростання рівня освіти жінок і активізація їх кар'єрного зростання, зміни рівня оплати праці); *соціокультурні* (висока цінність незалежності, самовизначення та індивідуальної свободи, зміна сімейної моралі); *технічні* (науково-технічний і медичний прогрес); *демографічні* (зміна вікової структури населення, міграційні процеси); *політичні* (поширення неоліберальної ідеології, вплив рекомендації міжнародних



експертних організацій); *гендерні* (подальша емансипація, зміна партнерських відносин і сімейних форм життя).

У зв'язку з зазначеним комплексом проблем пропонується створення нової моделі добробуту, в якій особлива увага приділялася б вирішенню соціальних проблем не стільки за рахунок соціальних виплат, скільки їх профілактики шляхом інвестиції в освіту, соціальний захист дітей, підтримки материнства, поліпшення умов праці та підвищення її якості, пенсійної реформи. Саме в епоху глобалізації зростає роль держави всередині країни. Держава має гарантувати соціальну, політичну та макроекономічну стабільність, допомагати найбільш постраждалим групам населення, захищати від насильства, злочинності, що набувають глобального характеру, захищати довкілля, законність.

Один із проєктів соціальної держави, який обговорюється – реформування соціальної держави у державу солідарності, яка забезпечує баланс між правами й обов'язками громадян, рівнем їх свободи та відповідальності; допомога держави надається лише тим, хто сам надає соціальну допомогу ( у Британії заплановані санкції до багатодітних сімей, в яких жоден із батьків не працює, проводиться активізація безробітних на громадських роботах тощо). Розвиток моделей соціальної держави відбувається від поступового відходу від першочерговості соціальної підтримки на спрямування зусиль держави на розвиток персональної ініціативи, активності працездатного населення, інвестування в соціальний капітал. Реформування соціальної сфери відбувається у напрямі звуження спектра дії держави, стимулювання активності та відповідальності громадян за забезпечення добробуту, призупинення розширення соціальних функцій, державних витрат тому, що вони стають непосильними для державних бюджетів і неефективними з погляду потреб суспільства.

Нині відсутня єдина, цілісна, загальноприйнята модель соціальної держави. Така модель може проявити себе як поліваріантна концепція. За останню чверть століття виділено низку режимів добробуту – моделей, які відрізняються обсягом пільг та обґрунтуванням права на їх отримання, фінансуванням і організацією їх отримання.

Під впливом глобалізації та індивідуалізації відбувається конвергенції ідеологій. Класичні політичні парадигми лібералізму, консерватизму та соціалізму видозмінюються та зближуються, що видозмінює класичні моделі соціальної держави. Знайшла прояв тенденція до взаємовпливу ліберальної, соціалістичної та консервативної ідеологій, як наслідок, класичні моделі соціальної держави (ліберальна, корпоративна, соціал-демократична) трансформуються у неоліберальну, корпоративно-ліберальну або консервативно-ліберальну, соціал-демократично-ліберальну. Активізацію ліберальної складової моделей соціальної держави пояснюють впливом глобалізації.

До нашого часу відсутні загальноприйняті уявлення про функції соціальної держави, механізми їх реалізації, її інститути, умови формування, а окремі дослідники заперечують саме існування феномену соціальної держави. Однак більшість вчених серед головних ознак соціальної держави вважає її правовий, демократичний характер, розвинене громадянське суспільство і соціально орієнтовану економіку. Така держава створює умови для реалізації основних прав людини, самостійного забезпечення соціально відповідальною особою необхідного рівня свого матеріального добробуту, створює умови для саморозвитку особи, інвестує в людський і соціальний капітал, гарантує кожному прожитковий мінімум задля гідного існування та сприяє зміцненню соціальної злагоди в суспільстві, реалізує принципи соціального партнерства, гарантує безпеку проживання.

Найбільш дискусійними є підходи до ролі держави у соціальному захисті громадян. Все більше поширюється уявлення про перспективність моделі соціальної держави, яка активізує своїх громадян. Таке розуміння соціальної держави відображає світову тенденцію до відмови від ідеї держави загального добробуту, та свідчить про утвердження європейської тенденції до формування сервісної держави, що гарантує тільки найнеобхідніші соціальні права. Це пов'язане з тим, що в умовах економічної кризи, глобальних викликів XXI ст. держава навіть у розвинених країнах не в змозі брати на себе повну відповідальність за добробут громадян, а з урахуванням принципу субсидіарності передбачає передання частини своїх функцій бізнесу, інститутам громадянського суспільства. Хома

Сучасне розуміння соціальної держави має наповнюватися новими акцентами: «забезпечення безпеки життєдіяльності людини (інформаційної, екологічної, фінансової, терористичної тощо)», «гарантування конкуренції та розвитку особистої ініціативності громадян щодо забезпечення власного добробуту», «розвиток соціального партнерства», «активна взаємодія з інститутами громадянського суспільства». Найголовнішим завданням сучасної соціальної держави має бути забезпечення сприятливих умов для самореалізації особистості як основної цінності сучасної людини.

Хома Головна відмінність у наукових підходах до тлумачення сутності соціальної держави стосуються насамперед ступеня та меж публічного втручання в індивідуальне життя людини та масштабів соціально-забезпечувальної діяльності держави.

Модель соціальної держави більшістю фахівців розуміється як складна, конфігурація, поєднання **найважливіших інститутів соціального захисту:** страхування, соціальної допомоги, публічного соціального

забезпечення, медичної допомоги й освіта; а також **розмірів ресурсів, що спрямовуються на їх функціонування та механізм взаємодії** з інститутами громадянського суспільства, соціально відповідальним бізнесом. Модель соціальної держави – це певний її образ, який визначає джерела й обсяги фінансування соціальних потреб та механізми їх реалізації.

Отже, відбувається модернізація системи сучасних моделей соціальної держави, яка доповнюється моделлю трудової держави, держави соціальних інвестицій та іншими, які передбачають відмову від політики соціального забезпечення на користь активізації зайнятості, самозадоволення життєвих потреб, генерування соціального капіталу, **підвищення кваліфікації працездатного населення як чинника зменшення соціальної нерівності**. Світовою тенденцією є **відмова від ідеї загального добробуту**, утвердження моделі сервісної держави та гарантування найнеобхідніших соціальних прав. В основу соціальної держави мають бути покладені: стимулювання ініціативності людини; підвищення трудової мотивації; посилення соціальної відповідальності людей за власне соціальне забезпечення; **підвищення соціальної відповідальності підприємств**; «олюднення» економічної ефективності соціальною справедливістю й екологічною збалансованістю; **інвестування в материнство, дитинство та знання**; реформування пенсійного забезпечення, стимулювання зайнятості осіб пенсійного віку, інвалідів; активне залучення до виконання соціальних функцій інститутів громадянського суспільства та бізнесу; захист неринкових соціальних сфер (екологія, освіта, духовне життя тощо). Відповідальність за ефективність сучасної моделі соціальної держави має покладатися у рівних частках на державу, бізнес, неурядові організації, громадянське суспільство у цілому й окремих громадян.

Сучасну соціальну ситуацію в Україні характеризують наступні властивості:

- чинне законодавство не дозволяє повною мірою забезпечити охорону та захист соціальних прав громадян, що сприяє розвитку негативних тенденцій, антисоціальних проявів, що не відповідає сучасним уявленням про соціальну державу;

- в країні не сформовані навіть базові принципи соціальної держави;

- більшість учених і політиків скептично оцінюють можливість побудови соціальної держави у найближчій перспективі;

- низький рівень державних соціальних гарантій поєднується з недостатнім рівнем розвитку мотивації трудової активності кожної людини, здатної забезпечувати власний добробут, відсутністю дійового механізму публічного управління справедливим розподілом соціальних благ.

- на відміну від розвинених країн, завдання формування соціальної держави в Україні обумовлює ситуація нестабільності та правової розрегульованості, надто розгалужене, некодифіковане, термінологічно неузгоджене соціальне законодавство. Нормативно-правовій базі у сфері функціонування соціальної держави бракує системності та наступності. Більшість соціальних стандартів є декларативними з огляду на застарілість і неефективність механізмів соціального захисту, його неадресність, зрівняльний характер, невідповідність суспільним потребам. Система пільг не забезпечує надання допомоги виключно нужденним і сприяє помітному збільшенню доходів заможних, посилює економічну нерівність.

- недостатньо узгодженими є реформи у сфері праці й трудових відносин, політиці доходів, зайнятості, соціальному страхуванні тощо.

Але відмовлятися від подальшого впровадження моделі соціальної держави в Україні неприпустимо. З урахуванням світового досвіду та вітчизняних реалій ця модель має відповідати таким вимогам: підтримка, стимулювання власної ініціативи, підприємливості, продуктивної праці людини; підвищення трудової мотивації; посилення соціальної відповідальності людей за власне соціальне забезпечення та соціальної відповідальності підприємств; економічна ефективність повинна «олюднюватися» соціальною справедливістю й екологічною збалансованістю; інвестування в материнство, дитинство та знання; реформування пенсійного забезпечення, стимулювання зайнятості осіб пенсійного віку, інвалідів (пільги роботодавцям); активне залучення державою до виконання соціальних функцій інститутів громадянського суспільства та бізнесу; захист неринкових соціальних сфер (екологія, освіта, духовне життя тощо), активне інвестування в людину, її потенціал, створення умов для саморозвитку особи; запобігання соціальним негараздам, а не їх пом'якшення.

Формуванню соціальної держави у нашій країні можуть сприяти:

- розробка концепції соціальної держави на основі врахування досвіду інших країн та вітчизняних реалій, її законодавче закріплення;
- визначення ступеня втручання держави в соціально-економічні процеси, механізмів розподілу та перерозподілу суспільних благ, міри відповідальності людини та держави;
- прийняття єдиного кодифікованого соціального акту (Соціального кодексу), який встановлював би єдині та загальноприйнятні підходи до регулювання системи соціального захисту й соціального забезпечення;
- розвиток громадянського суспільства;
- формування соціально відповідального бізнесу;

- подальший розвиток системи надання адміністративних послуг.

Нині необхідне впровадження у соціальну сферу європейських принципів ефективного урядування через взаємодопомогу, соціальну координацію, використання інформаційно-комунікаційних технологій для залучення максимальної кількості соціальних акторів до процесу вироблення та реалізації політико-управлінських рішень у соціальній сфері. Роль соціальної держави у житті сучасного суспільства має переосмислюватися з урахуванням глобалізаційних тенденцій, нових способів комунікації, соціальної ситуації.

Таким чином, копіювання Україною конкретних зарубіжних моделей не є перспективним, позаяк відсутні передумови для їх ефективного впровадження. Окрім того, в розвинених країнах **усі класичні моделі постійно трансформуються, адаптуючись до викликів сьогодення та стрімкого інноваційного розвитку.** Нині окреслюється перспектива такої моделі соціальної держави, яка активізує, стимулює, заохочує позадержавні інститути, утверджує субсидіарність, звужуючи при цьому власні функції. Громадяни у такій моделі уже не виключно споживачі соціальних благ, а й їх виробники, надавачі. Визначаючи модель соціальної держави в Україні, слід відмовитися від всеохопного патерналізму та концепту держави загального добробуту і, відповідно, утвердити як у теорії, так і у практичній діяльності новий принцип соціальної політики: держава надає та гарантує найнеобхідніші соціальні гарантії найбільш нужденним. При цьому модерна соціальна держава зобов'язана виступити головним суб'єктом реалізації соціальних інвестицій у розвиток освіти, охорони здоров'я, культури.

**“Сервісна” модель публічного управління.** Сервісну модель публічного управління можна розглядати як певний

етап формування соціальної держави, або її окрему модель з обмеженими функціями.

“Сервісна” модель публічного управління обумовлюється сучасним етапом еволюціонування держави. Існують різні точки зору на сутність сервісної держави.

Перша “Сервісна” модель публічного управління характеризується такими рисами:

- орієнтація на клієнта - вивчення попиту з наступним визначенням змісту, розміру і характеру державно-управлінських послуг;
- прихильність до активного стилю дій при вирішенні конкретних проблем;
- підприємливість і новаторство персоналу;
- простота структур управлінського апарату і професіоналізм кадрів;
- чутливість до запитів населення;
- самостійність і спроможність інституцій, які заміщають державу на ринку послуг;
- успішна конкуренція з приватним сектором, яка гарантує якість послуг, що надаються цим сектором.

*Для другої сервісної моделі публічного управління характерні, зокрема, такі риси:*

- підприємливість і новаторство персоналу
- чутливість до запитів населення
- чітка система правових норм, інструкцій і адміністративних правил
- ієрархія рівнів управління, установ і чиновників
- високий ступінь функціональної диференціації адміністративного апарату
- формування професійної бюрократії
- змішаний характер і неструктурованість ієрархії посад і установ
- релігійне (або ідеологічне) освячення владних повноважень



- орієнтація на клієнта

Моделі «сервісної» держави акцентують чотири виміри держави:

- держава є гарант (тобто інститут, що забезпечує виробництво і надання певних послуг);
- держава є інститут, що створює необхідні рамки для процесів громадської активності та спонукає громадян до самостійного рішення проблем;
- держава є інститут нагляду (здійснюваного на основі встановлених правил) громадської і, передусім, економічної діяльності;
- держава є виробник робіт і послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад, питання безпеки і якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші виробники.

Аналіз основних напрямів сучасних адміністративних реформ в зарубіжних країнах дозволяє виділити наступні основні особливості сервісної моделі держави.

По-перше, держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і «спустити» надання публічних послуг на рівень, максимально наблизений до споживача цих послуг та неурядові структури.

По-друге, надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто може надати їх найкращіше.

По-третє, ввести принцип конкуренції в публічному секторі, дати можливість приватному сектору боротися за споживача за умови, що ця послуга буде фінансована державою.

По-четверте, вкладати капітали в результати, а не в наміри.

По-п'яте, орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності публічних органів слід ставити потреби, інтереси і побажання громадян як споживачів публічних послуг.

По-шосте, впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат.

В-сьомих, зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи.

Необхідною умовою функціонування і розвитку сектора публічного управління виступає суб'єктна орієнтація його діяльності, яка передбачає зміну об'єктної державної дії на суб'єкт-суб'єктну взаємодію, максимальну реалізацію суб'єктних якостей учасників такої взаємодії, переорієнтацію на задоволення потреб зовнішніх суб'єктів, облік їх цілей і інтересів.

Дотримання подібної умови моделюється у рамках переходу від бюрократичної до сервісної моделі публічного управління, в основі якої лежить сервісна логіка функціонування і розвитку сектора публічного управління. Погоджуючись з тим, що нововведення в державному управлінні, як правило, є організаційно-управлінськими, а об'єктом інноваційної діяльності виступають технології і процеси публічного управління, вважаємо, що інноваційним є впровадження інституту сервісу, який радикально змінює взаємодію сектора публічного управління з населенням і організаціями інших секторів економіки. Привнесення сервісної логіки функціонування і розвитку сектора публічного управління бачиться як інноваційний напрям. Актуалізація сервісної логіки опосередкована феноменом «обростання послугами» виробництва в усіх секторах економіки.

Сервісна логіка узята за основу сучасного реформування сектора публічного управління багатьох країн світу, у тому числі і України. Модернізація заснована на ідеї

сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами і структурами, так і місцевим самоврядуванням. Володіючи, таким чином, практичною значущістю, виявилася затребуваною і активно розвивається модель «сервісної» держави («нова модель адміністрації як служби гарантованого сервісу» чи концепція «активуючої держави»).

На думку Д. Кеттла, у сучасному процесі реформування публічного управління виділяються п'ять стратегій.

*Ефективність.* Органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах.

*Маркетизація.* Уряди прагнуть впровадити стимули "ринкового типу", щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

*Орієнтація на надання державних послуг.* Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів).

*Децентралізація.* Зміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління.

*Відповідальність за результати.* Уряди прагнуть замінити системи звітності на основі норм і правил, що розробляються вгорі та спускаються вниз, системами, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг.

Застосування сервісного підходу призводить до розгляду функцій публічного управління як громадського

сервісу, а сама держава, побудована на основі сервісного підходу, перетворюється на сервісну державу.

Але на сьогоднішній момент модель «сервісної» держави характеризується незавершеністю її теоретичного обґрунтування. Серед основних проблем теорії «сервісної» держави слід виділити:

- недостатність опрацювання методологічного забезпечення її реалізації;

- недостатність уваги до бачення держави в системі соціально-економічних інститутів;

- переважання політичного аналізу над функціональним;

- розгляд державної послуги у рамках сервісної логіки не як блага, а лише як процесу і взаємодії.

Частіше всього сервісна логіка функціонування і розвитку органів виконавчої влади побудована на основі методологічної посилки *про протилежність економіки і держави*, коли державна владна послуга виступає *зовнішнім обмеженням* господарської діяльності організацій або життєдіяльності індивіда, а не внутрішнім мотивом поведінки соціально-економічного суб'єкта. У зв'язку з цим моделі сервісної держави мають бути перебудовані на принципово новій методологічній основі. У якості такої основи може бути інституціональна теорія.

Саме з розвитком інституціонального підходу пов'язано позиціонування сектора публічного управління як *частини економіки* і розгляд послуг, що надаються державними органами і установами, як *кінцевого результату* їх економічної діяльності. Відповідно до нього економіка в цілому представлена п'ятьма інституціональними секторами, одним з яких є сектор публічного управління. В силу цього, суб'єкти сектора публічного управління здійснюють економічну діяльність, отже, беруть участь в загальному кругообігу доходів, витрат і випуску продукції. Ідентифікація

приналежності суб'єктів до сектора публічного управління заснована на визнанні їх в якості *неринкових виробників*, що здійснюють свою діяльність за рахунок централізованих грошових фондів.

Функція сектора публічного управління в економіці полягає в наданні *неринкових послуг* для їх колективного або індивідуального споживання, а також в перерозподілі доходів і багатства. Отже, межі виробництва сектора публічного управління визначаються як сукупність діяльності двох типів інституціональних одиниць: 1) органи державної влади і управління усіх рівнів, 2) неринкові некомерційні організації, які фінансується державою, створюються і контролюються інституціональними одиницями першого типу.

При такому підході вважається, що усі функції, що виконуються органами державної влади і державними (муніципальними) установами, пов'язані з наданням послуг. *Тобто результатом виконання функцій завжди є державна (муніципальна) послуга.*

Узагальнимо суть сервісної логіки вдосконалення інститутів держави, їх призначення і діяльності.

У першому наближенні сервісна логіка вимагає вибору в якості інноваційного напрямку функціонування і розвитку сектора публічного управління орієнтиру на сервісний продукт самостійної послуги або системи, що об'єднує матеріальний продукт і відповідні послуги. У рамках однієї з базових економічних точок зору державна послуга досліджується як результат діяльності, і в цьому сенсі слід говорити про державну послугу як про тип блага.

У другому наближенні сервісна логіка ототожнює предмет сервісу в його вузькому розумінні з послугою в якості дії, діяльності, процесу, а не результату, продукту діяльності. У сучасній теорії економіки поняттям "сервіс" позначається саме процесуальна сторона створення і надання послуг як кінцевих продуктів . Отже, предметом сервісу в

секторі публічного управління виступає державна послуга в якості дії, процесу, взаємодії.

Саме організаційно-процесуальний характер сервісу вкладається в поняття «сервісна діяльність в секторі публічного управління» - це специфічна активність суб'єктів, що вступають між собою у відносини по реалізації державних послуг як кінцевого сервісного продукту, яка здійснюється професійно підготовленими фахівцями.

У рамках іншої базової економічної точки зору - поведінкової, державна послуга досліджується як корисна діяльність безвідносно до форми існування свого результату, і в цьому сенсі необхідно говорити про державну послугу як про сервісну діяльність в секторі публічного управління. У даному контексті сервісна логіка відбиває тренд індивідуалізації, а державна послуга виступає одним із складових елементів сервісу як професійної комплексної діяльності по створенню умов, сприянні наданню якісних послуг, співвіднесених з індивідуальними потребами.

Стосовно феномену сервісу в широкому сенсі в якості синоніма застосовується поняття «сфера послуг» як «простір реалізації сервісної діяльності». Наслідуючи цю логіку, результатом впровадження інституту сервісу в сектор публічного управління є сфера державних послуг, тобто простір реалізації сервісної діяльності в секторі публічного управління, основним продуктом якої є державні послуги [5].

Сервісна логіка в третьому наближенні полягає в обслуговуванні процесу споживання державних послуг, створенні споживної цінності, плануванні вартості державної послуги залежно від декларованого рівня споживної цінності, залученні споживача до процесу виробництва державної послуги, стандартизації і регламентації державних послуг, клієнт-орієнтованому управлінні.

Саме цей аспект осмислення сервісного характеру стосунків громадян і держави, відповідно до аристотелівської

ідеї участі усіх громадян в управлінні державою як безперечного блага, дозволяє змінити роль і значення громадянина в державному управлінні з об'єкту дії держави на реального учасника управлінських процесів. Такий вектор простежується в різних парадигмальних моделях вдосконалення інституту держави, його призначення і діяльності.

Проте найвищого розвитку «сервісна» модель держави отримала у рамках постмодерністської парадигми вдосконалення державних інститутів. На відміну від передуючої їй менеджеральної парадигми, провідним завданням держави стає створення умов для самореалізації особистості, забезпечення її індивідуальної свободи і прав, надання публічних послуг, які задовольняли б потреби громадян. У державі, що дотримується такої парадигми і реалізовує «сервісну» модель має місце:

- по-перше, заміщення розподільчих форм державної діяльності продуктивними, що припускають відносно неринкове виробництво і забезпечення приватних осіб певною сукупністю послуг (процес сервісизації).

- по-друге, зміна ролі громадян і бізнесу з об'єкту дії держави на реальних учасників управлінських процесів, що припускає орієнтацію сектора публічного управління на суб'єкта як ціннісну домінанту і відтворення їх людського і соціального потенціалів (процес суб'єктивації).

Суть сервісизації в секторі публічного управління пов'язана зі зміщенням діяльності з сфери адміністративного виробництва в сферу соціально-економічної діяльності з метою підвищення споживної цінності (сервісизація як процес) і покращення на цій основі ефективності діяльності інституціональних одиниць сектора публічного управління (сервісизація як результат).

Сервісизація стосовно першого типу інституціональних одиниць, органів державної влади і управління, є занурення

інституту сервісу в процес адміністративного виробництва. В даному випадку під сервісизацією розуміється сукупність соціально-економічних і організаційно-економічних стосунків, що характеризується зміщенням діяльності з сфери адміністративного виробництва в сферу соціально-економічної діяльності з метою створення і максимізації споживної цінності державної послуги. Сервісизація стосовно другого типу інституціональних одиниць сектора публічного управління - неринковим некомерційним організаціям, що фінансуються та контролюються державою - створення більш високої споживної цінності державної послуги. Вужче трактування процесу сервісизації для другого типу інституціональних одиниць, пов'язана з тим, що організації цього типу представляють державний сектор сфери послуг в її традиційному розумінні як сукупності організацій, що виробляють і розподіляють послуги.

Системотворчим чинником сервісизації як результату повинен стати процес суб'єктивації. Інакше, сектор публічного управління лише створюватиме видимість «сервісної» держави. Суб'єктивація в секторі публічного управління розуміється як механізм введення соціально-економічних і функціональних суб'єктів в інституціональне середовище держави за допомогою діяльнісної комунікації і надання учасникам взаємодії інституціональних ресурсів - грошей, повноважень.

На відміну від об'єктів - систем, яким цілі задані ззовні, суб'єкти є системами, що генерують цілі усередині себе. Здатність до самостійного визначення цілей суб'єктом виступає основною характеристикою діяльнісної активності як форми активного відношення суб'єкта до дійсності, спрямованої на досягнення свідомо поставлених цілей і пов'язаної із створенням суспільно значимих цінностей або освоєнням соціального досвіду. Інакше система характеризується як об'єктна, тобто безсуб'єктна. В зв'язку з



цим не можна не погодитися з думкою про те, що авторитарна система організації громадського життя в нашому суспільстві сприяла формуванню відношення до людини як до об'єкту управління.

Суб'єктивація обумовлює орієнтацію на певний громадський рівень цілераціональних суб'єктів, а в ідеалі реалізації «сервісної» моделі держави – цінноснорациональних.

Суб'єктивація передбачає:

- по-перше, не просто декларування необхідності орієнтації, а орієнтацію в діяльному аспекті за допомогою виявлення послідовності формування процесів взаємодії. У системному розумінні категорія взаємодії використовується для характеристики системи дій і опису взаємно орієнтованих реакцій у відповідь.

- по-друге, надання учасникам взаємодії інституціональних ресурсів. Для актуалізації таких ресурсів населення як знання, досвід, активність потрібно надання інституціональних ресурсів (фінанси, влада, інформація). Організації на відміну від фізичних осіб мають такі ресурси як фінанси. Проте в публічній сфері суб'єктивація відбувається не лише за рахунок фінансових ресурсів, але і підтримується громадськими засобами. Тому для формування повноцінних суб'єктів реальний ресурс дії повинні отримати організації громадянського суспільства і бізнес-співтовариства.

- по-третє, орієнтацію сектора публічного управління на реалізацію і відтворення суб'єктами людського і соціального капіталів як соціально-економічної якості людського і соціального потенціалів у макромасштабі.

Таким чином, модель сервісноорієнтованої держави передбачає переосмислення ролі інститутів публічної влади у взаємовідносинах з громадянами. За таких умов стверджується принцип “держави для громадян”, яка ефективно реалізує функцію забезпечення належних умов для

повноцінної життєдіяльності і розвитку суспільства. Одним із пріоритетних напрямів модернізації публічного управління в Україні є оптимізація сфери послуг на основі втілення концепції сервісної держави, що ґрунтується на використанні методів і впровадженні технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг.

Важливою щодо розгляду сутності сервісної держави є ще одна методологічна точка зору на проблему. Зміст поняття “сервісна держава” у наш час розглядають у зв’язку з поняттями “інформаційний менеджмент”, “електронна держава/уряд”, “відкрите суспільство”, “електронна демократія” і співвідноситься з концепцією інформаційного суспільства.

Спочатку електронну державу розглядали в зв’язку з поняттями “електронне управління” й “інформаційний менеджмент”, а потім почали розвивати концепцію сервісної держави і концепції мережевої демократії, а також їхні сучасні варіанти, що пов’язані з ідеями мережевої демократії і мобільних соціальних сервісів.

Концепція електронного управління й інформаційного менеджменту обґрунтовує його особливості на основі характеристик управлінського процесу як електронного інформаційно-комунікаційного обміну, який відбувається між різними суб’єктами а також з огляду на соціальні зміни, що пов’язані з упровадженням та використанням інформаційно-комунікаційних технологій для вирішення завдань публічної сфери.

Концепція сервісної держави, яка базується на електронному управлінні, передбачає створенням інтегрованих багаторівневих інформаційних систем, що забезпечують міжвідомчу взаємодію та інформаційну комунікацію громадян (організацій) і публічних інститутів.

Однак поняття "сервісна держава" відрізняється від категорії “електронний уряд”. З одного боку, поняття

“сервісна держава” є ширшим, оскільки фактично означає побудови цілісної моделі держави в інформаційному суспільстві. З іншого – поняття "сервісна держава" акцентує увагу саме на наданні публічних послуг, тоді як поняття “електронний уряд”, “відкритий уряд” мають інформаційно-правову спрямованість.

Сучасна наука обґрунтувала декілька принципів функціонування сервісної держави.

Принцип клієнтських відносин між громадянами і органами публічної влади визначає чітку роль і призначення публічного службовця. Якщо за умов традиційної системи управління бюрократа, представника публічної влади, наділено частиною її владних, а громадянин виступає в ролі прохача, то в сервісній моделі держави роль чиновника зводиться до технічного обслуговування потреб громадян.

Принцип конкурентності публічних послуг передбачає принципово новий підхід в організації публічного управління за правилами вільного ринку. Надання публічних послуг у низці сфер державної діяльності втрачає монопольний характер. По-перше, формується конкурентне поле між органами публічної влади, що виконують одні й ті самі суспільні функції. По-друге, поширюється практика з передачі низки публічних функцій приватним компаніям, які отримали можливість надання публічних послуги. Така ситуація вимагає від чиновників покращувати якість надаваних послуг та оптимізувати часові витрати на формальні процедури.

Принцип мережевої побудови системи управління реалізація якого стає можливою завдяки упровадженню ІКТ у процеси публічного управління. Відомо, що в традиційній системі управління ефективність виконання публічних функцій чиновниками забезпечується в межах ієрархічної моделі планування й контролю. ІКТ дозволяють кардинально змінити процес надання публічних послуг.

Принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг також не був традиційним для класичної системи публічного контролю. Однак його зародження й подальший розвиток дозволили домогтися максимального контрольного ефекту. Якщо в традиційній системі публічного контролю постійно було відтворювано модель корупційного обміну між контролером і підконтрольним, то громадський контроль не зазнав трансформації корупційними засобами.

Принцип оптимізації технології надання публічних послуг також взято з корпоративних практик ринкових відносин. З метою оптимізації надання публічних послуг може бути передано низку технологічних процедур надання публічної послуги на аутсорсинг, тобто передано приватним компаніям. Такий прийом дозволяє не передаючи приватним структурам суто публічних функцій, передати виконання окремих технологічних операцій від малоефективних бюрократичних структур у приватний сектор економіки, прискоривши тим самим процес отримання публічних послуг населенням.

Таким чином, концепція сервісної модернізації інститутів публічної влади включає в себе низку інноваційних електронно-інтерактивних технологій, які дозволять нейтралізувати або значно знизити традиційні негативні чинники - корупцію, бюрократизм і політико-правову апатію суспільства.

**Сутність базових понять: «послуги», «державні послуги», «публічні послуги», «соціальні послуги».** Для розуміння сутності «сервісної» держави (тобто держави, орієнтованої на людину), доцільно з'ясувати сутність таких базових і ключових понять, як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соціальні послуги». Слід зазначити, що ці поняття на сьогодні інколи вживають як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними, що у свою чергу зміщує акценти при реформатуванні

публічного управління та побудові держави, орієнтованої на людину.

Частіше всього при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Головними ідеологами запровадження теорії послуг в публічне управління в Україні є представники науки адміністративного права В. Авер'янов та І. Коліушко та голвні їх опоненти є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з цього питання саме в юриспруденції.

Поняття «послуга» є найбільш широким та узагальнювальним з-поміж усіх названих вище. Цей термін визначають як будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим.

Слід зазначити, що стосовно органів державної влади термін послуга найчастіше використовується саме у значенні «державна послуга» і трактується як одна з основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної влади, де держава розглядається як «постачальник послуг», який надає необхідні й корисні для суспільства послуги.

Тобто поняття «державні послуги» передбачає такі послуги, забезпечення яких бере на себе саме держава. Такі послуги існують у будь-якому суспільстві і безпосереднім чином пов'язані з публічними функціями держави. Саме те, що суб'єктами, які надають державні послуги, є органи державної влади, деякі науковці характеризують як принципову ознаку таких послуг.

Аналіз та узагальнення наукової літератури дозволяє визначити державну послугу як діяльність щодо виконання

запиту громадян і (або) організацій про визнання, установлення, зміну чи припинення їх прав, установлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органа виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно із законодавством.

Окрім того поряд із терміном державні послуги зустрічаються й інші – наприклад, «публічні послуги». Саме з державними послугами найчастіше й ототожнюються публічні послуги. На це ототожнення вплива і те, що в англійській мові для позначення категорії «публічні послуги» вживається саме термін *public services*. яке означає як «публічні», так і «державні» послуги.

Теорія публічних послуг була запозичена з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х рр. ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державному будівництві, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи були визнані головною соціальною цінністю, а провідним завданням публічної влади було визначено саме надання якісних послуг громадянам. Громадянина у відносинах із владою є почали розглядати не як прохача, а як споживача послуг. При цьому державні публічні інститути орієнтуються на потреби суспільства, громадян так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

Можна зазначити, що термін публічні послуги набагато ширший за значенням від «державних послуг». Так, на відміну від державних послуг, суб'єктом надання яких є виключно держава, їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. Незважаючи на різну сутність, у багатьох випадках поняття "державні" та "публічні" послуги

вживаються як синоніми. Однак, ураховуючи навіть тільки зазначену вище відмінність, видається доцільним розрізнити ці два поняття і не ототожнювати їх.

Отже, ще раз підкреслимо, що державну послугу передусім характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди органи державної влади. Якщо йдеться про органи місцевого самоврядування, то вони також можуть надавати послуги, аналогічні державним, але відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування такі послуги не можуть розглядатися як державні.

Таким чином, можна зазначити, що публічні послуги – це послуги, які можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування та будь-які інші органи, якщо держава делегує їхнє виконання і забезпечує відповідні ресурси для їх виконання. Мова йде не тільки про кошти державного бюджету, що надаються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень, а й про власність територіальних громад, яка також впливає на наповнення місцевих бюджетів і дозволяє органам місцевого самоврядування надавати більш якісні послуги населенню.

Особливістю публічних послуг є наявність для них регламентів, зумовлених державою, і державний нагляд за їхнім наданням.

До основних ознак публічних послуг можна віднести те, що вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; можуть мати необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; здійснюються або органом державної та муніципальної влади, або іншим суб'єктом і ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності. Перші дві ознаки характерні як для публічних, так і для державних послуг, дві інших ширші, ніж ознаки державних послуг, що дає можливість зробити висновок, що державні послуги відносяться до публічних послуг як частина й ціле. Наведені

ознаки публічних послуг дозволяють звернути увагу на наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності, а це дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх виконує, влада зобов'язана забезпечити їхнє якісне виконання.

Основною ж спільною характеристикою таких послуг можна вважати зацікавленість суспільства в їхньому виконанні, суспільний інтерес, соціальну значущість.

Щодо поняття соціальних послуг та їх співвідношення з публічними, можна зазначити, що низка авторів розрізняють ці поняття. Так, на думку І. Венедіктової, соціальні послуги на відміну від публічних можуть надаватися лише громадянам, а не юридичним особам. Порядок надання соціальних послуг чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна суб'єктна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають. Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за неналежний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткого прописання процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності таке твердження залишається декларативним.

Низка авторів співвідносять соціальні послуги з державними і публічними. Відповідно до таких поглядів послуги виокремлюють за тією сферою, в якій вони



надаються. Це сфери охорони здоров'я, культури, освіти, науки, що само по собі вже вказує на їх загальнозначущу спрямованість і ставить їх в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера, в якій вони реалізуються.

Таким чином, соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних як частина і ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічноправовій формі, так і в приватноправовій. Відповідно соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними.

Зрозуміло, що для побудови сервісної держави слід удосконалювати і рівень самого «сервісу», тобто надаваних послуг. Власне підвищення якості кожної послуги має відображатися в удосконаленні таких її складових, як оперативність, строки задоволення послуги, доступність для всіх груп населення; ясність і прозорість процесу надання послуги; забезпечення прав користувачів; персональний підхід до клієнтів; послідовність політики надання послуги, можливість без обмежень одержати доступ до потрібної достовірної інформації; надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих рішень); якість культури обслуговування, загальнолюдська культура тощо.

Підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг залежить від ступеня формування ефективних каналів впливу громадянського суспільства на органи державної влади і місцевого самоврядування, які мають бути інструментами для задоволення потреб громадян,

реалізації їх прав і законних інтересів. Відтак мають відрізнятись форма і зміст державної влади та місцевого самоврядування як інститутів політичної системи.

Отже, розбудова моделі «сервісної» держави, яка повинна займатися наданням послуг, як уже зазначалося раніше, має бути пов'язана зі зміною основних орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того розбудові такої моделі сприяють сучасні технології та відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) і компаніям. При цьому важливим є момент надання саме якісних послуг, які підвищують довіру громадян до держави, сприяють розвитку їх взаємовідносин і підвищують власне імідж держави на міжнародній арені.

Перехід до такої системи взаємовідносин між органами державної влади і громадянами можливий лише через розробку й проведення відповідних навчальних програм, консультацій, семінарів державних службовців, відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню для надання консультаційних послуг з питань державних послуг, перехід до електронної системи надання послуг, тобто розміщення на офіційних сайтах державних органів правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших документів. Що стосується якості надання послуг, то на рівні міністерств повинні існувати служби контролю якості послуг, які б займались опитуванням населення, проведенням постійного моніторингу рівня задоволеності населення державними послугами, розробкою й удосконаленням систем індикаторів оцінювання якості послуг, аудитом і розробкою рекомендацій для підзвітних відомств.

Зазначені дії дають змогу дійсно підвищити якість публічних послуг, а громадянам – відчутти себе не просто рівноправними учасниками правовідносин з державою, а й

зрозуміти, що держава працює для народу. Така позиція є актуальною для України та потребує негайної реалізації.

**Висновки.** В цілях реалізації моделі «сервісної» держави потрібно представлення публічного управління як філософії управління, згідно якої сектор публічного управління концептуально орієнтований:

- на надання сервісного продукту (державної послуги), який має певний ефект корисності, який оцінюється користувачем і суспільством;
- на створення можливості і умов для виробництва такого продукту;
- на узгодження цілей і інтересів, ресурсів і потенціалу усіх залучених в процес надання державної послуги сторін;
- на цілеспрямовану трансформацію руху внутрішніх потоків інституціональних одиниць сектора публічного управління, що відбувається при їх взаємодії із зовнішнім середовищем.

#### **4.2 Законодавче і організаційне забезпечення надання публічних послуг**

Важливим кроком удосконалення системи адміністративних послуг стало прийняття Закону України „Про адміністративні послуги”. Метою Закону є врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг.

Закон вирішує наступні завдання:

- визначення місця адміністративних послуг серед інших послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у сфері їхнього управління;

– визначення засад діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших бюджетних установ у процесі надання адміністративних послуг;

– визначення принципів платності чи безоплатності адміністративних послуг, упорядкування розмірів плати за надання платних адміністративних послуг;

– створення умов для підвищення якості надання адміністративних послуг.

У цьому Законі представлено визначення головних термінів зазначеної проблеми. Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Адміністративний орган – органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства й республіканські комітети Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи та їх посадові чи службові особи, а також інші суб'єкти, які згідно із законом уповноважені виконувати владні (виконавчі та розпорядчі) функції, зокрема зі здійснення делегованих повноважень.

Адміністративний акт – рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної, або юридичної особи (осіб).

Закон визначає основи державної політики в сфері адміністративних послуг:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;

- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

**Дія Закону не поширюється на відносини щодо:**

- 1) здійснення публічного нагляду (контролю);
- 2) метрологічного контролю і нагляду;
- 3) акредитації органів з оцінки відповідності;
- 4) дізнання, досудового слідства;
- 5) оперативно-розшукової діяльності;
- 6) судочинства, виконавчого провадження;
- 7) нотаріальних дій;
- 8) виконання покарань;
- 9) доступу до публічної інформації;
- 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- 12) набуття прав на конкурсних засадах;
- 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу.

**Закон визначає що мають забезпечити суб'єкти надання адміністративних послуг:**

- 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

### **Закон формулює вимоги щодо якості надання адміністративних послуг:**

1. Суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).

2. У разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання

адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується.

3. Вимоги, передбачені частинами першою та другою цієї статті, не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом.

**Закон визначає яку інформацію містить Інформаційна картка адміністративної послуги:**

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

**Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:**

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальна посадова особа;

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги визначаються Кабінетом Міністрів України.

### **Закон визначає порядок надання адміністративних послуг**

1. Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку електронного урядування.

2. Фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом.

3. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, - за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.



4. Заява на отримання адміністративної послуги (далі - заява) подається в письмовій, усній чи електронній формі.

Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі - через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

5. Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом.

6. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

7. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців;

2) документи, що посвідчують:

особу іноземця;

особу без громадянства;

отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка

потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вироки, ухвали і постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки і дозволи, що приймаються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

## **Строки надання адміністративних послуг**

1. **Граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом.**

2. У разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

3. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

4. У разі надання адміністративної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, визначений частиною першою або другою цієї статті, а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий строк - на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

5. Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

**Стаття 11. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)**

1. При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір).

2. Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.

3. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

4. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до публічного або відповідного місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом.

5. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

6. Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

7. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги.

8. Внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг і є їх складовою, здійснюється безкоштовно.

### **Стаття 15.** Надання супутніх послуг

1. У приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються

адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо).

Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакета документів.

4. Надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється.

#### **Стаття 16. Реєстр адміністративних послуг**

1. Реєстр адміністративних послуг (далі - Реєстр) формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг, з метою:

- 1) ведення обліку адміністративних послуг;
- 2) забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

2. Реєстр містить інформацію про:

- 1) перелік адміністративних послуг;
- 2) правові підстави надання адміністративних послуг;
- 3) суб'єкта надання адміністративних послуг;
- 4) розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі);

- 5) інші відомості, визначені Кабінетом Міністрів України.

#### **Стаття 17. Єдиний державний портал адміністративних послуг**

1. Надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про

адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні.

2. Держателем Єдиного публічного порталу адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг.

Відповідальний за адміністрування Єдиного публічного порталу адміністративних послуг визначається Кабінетом Міністрів України.

3. Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечує:

1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;

2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

4. Порядок ведення, вимоги щодо функціональних можливостей Єдиного публічного порталу адміністративних послуг, а також заходи та строки щодо його поетапного впровадження визначаються Кабінетом Міністрів України.

При цьому Єдиний державний портал адміністративних послуг повинен забезпечувати:

1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;

2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

**Надання адміністративних послуг.** У світлі останніх подій в Україні особливо актуальним стає питання щодо налагодження та вдосконалення інституту публічних послуг як визначального чинника забезпечення реалізації прав громадян. На сьогодні рівень довіри громадян до владних структур є надзвичайно низьким. Ураховуючи, що Україна позиціонує себе як демократична країна, важливим чинником підняття рівня довіри є вдосконалення механізмів взаємовідносин між державою та громадянами. Адже відсутність демократичних традицій у взаємовідносинах держави та суспільства, інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців, власне неготовність державних службовців до розробки та впровадження дієвих політик негативно впливає на довіру громадян до владних структур і сприйняття суспільством держави загалом.

На сьогодні перед політиками постало важливе завдання не просто декларативно провести переорієнтацію в державному управлінні, а дійсно змінити роль держави у відносинах з громадянами, установивши як пріоритет якісне надання послуг останнім.

Для цього потрібно передусім створити інституційні та правові засади підвищення якості публічних послуг. Це завдання ускладнюється тим, що сьогодні навіть на теоретичному рівні не існує єдиного підходу до розуміння публічних послуг і визначення їх сутності.

Таким чином, незважаючи, що на сьогодні самі норми, закладені в Конституції нашої країни, вимагають переходу до людиноорієнтованої моделі взаємовідносин між державою та громадянами, і головним завданням для влади є саме переосмислення ролі держави в аспектах відносин із суб'єктами приватного права та перехід від управління суспільством до надання йому послуг, здійснити такий перехід швидко не видається легкою справою.

Зрозумілим є і той факт, що будь-які перетворення, які відбуваються у країні в системі влади, повинні призвести до того, що кожний громадянин буде не тільки знати, але й мати можливість реально вимагати того рівня і тієї якості послуг, які йому зобов'язані надати конкретні рівні влади. Тобто розбудова громадянського суспільства як системи суспільних відносин, що сприяють реалізації природних прав людини на основі самоорганізації та самоврядування, буде безпосередньо залежати від ступеня розвиненості послуг, які надаються органами державної влади населенню. Необхідним є переформатування поглядів і ставлення до самих функцій органів державної влади в контексті принципу «держава для людини», а не «людина для держави».

Сучасна вітчизняна організація надання адміністративних послуг із погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма вадами об'єктивного та



суб'єктивного характеру. Окремі вади мають легітимізований характер, тобто є законними з погляду законодавства:

1) адміністративні органи розпорочені територіально, тож їх відвідування вимагає від приватної особи витрачання значних зусиль, часу та фінансових ресурсів;

2) у більшості адміністративних органів встановлено обмежені дні та години прийому громадян, що значно ускладнює процес отримання адміністративних послуг;

3) в адміністративних органах відсутня достатня інформація про порядок отримання послуг;

4) строки, встановлені для надання більшості послуг, є необґрунтовано тривалими;

5) наявне недосконале, часто суперечливе правове регулювання, особливо місцевого рівня, та неналежне правове визначення процедурних питань надання послуг;

6) поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування, заповнення документів тощо), оформлення відносин через „договори”, сплати „благодійних” внесків.

Головною вагою суб'єктивного характеру є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил надання послуги.

Тому, найважливішим завданням реформи та впровадження сучасних технологій надання послуг є саме зміна ставлення державних службовців до особи – замовника послуг.

Переважає більшість незручностей для споживачів послуг створюється власне адміністративними органами, оскільки неналежно виконуються вимоги законодавства. Серед найпоширеніших типових порушень законодавства про надання адміністративних послуг називають:

1) вимагання документів, не передбачених законодавством, або у формі, не передбаченій законодавством (наприклад, нотаріально посвідчених копій документів);

2) порушення строків розгляду адміністративних справ;

3) необґрунтована плата за адміністративні послуги.

У зв'язку із цим актуальним завданням є впорядкування проблеми платності адміністративних послуг. Сьогодні за адміністративні послуги стягується різні форми платежів – державне мито, податкові збори чи інші форми платежів, зокрема „завуальовані” види оплати адміністративних послуг, коли кошти йдуть не до публічного, чимісцевого бюджетів, а навіть до приватних структур.

Необхідність збереження платних адміністративних послуг можна обґрунтувати наступними положеннями:

1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу, тоді як інші звертаються регулярно;

2) це може запобігати корупції, адже безкоштовна послуга може створювати умови для позаконних дій;

3) плата за послуги може бути ефективним засобом для стимулювання службовців до якісного надання послуг у разі, якщо від цих коштів залежатиме бюджет відповідного адміністративного органу та преміювання державних службовців.

Безоплатними повинні бути тільки деякі послуги:

1) у справах публічного соціального та пенсійного забезпечення;

2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини, які гарантує конституція;

3) послуги, ціна яких настільки низька, що плата за них не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Плата за адміністративні послуги повинна визначатися:

1) законом або в порядку встановленому законом;

2) у чітко фіксованому розмірі;

3) як правило, на основі собівартості надання того чи іншого виду послуг;

4) з обов'язковим проведенням консультацій із представниками громадськості – майбутніми споживачами послуг.

Розмір плати за адміністративну послугу може бути вищим за собівартість її надання в разі якщо:

1) це пов'язано з підвищеними вимогами особи частіше всього до строків надання послуг;

2) користувачі таких послуг у перспективі будуть отримувати надприбутки, а самі послуги вступають у певний „конфлікт” з інтересами суспільства (наприклад, у разі надання дозволу на діяльність у сфері азартних ігор).

Може бути щонайменше два механізми оплати адміністративних послуг. Якщо розмір плати невисокий, а ймовірність прийняття негативного рішення незначна, то оплата може здійснюватися перед або разом із поданням заяви на отримання адміністративної послуги.

Якщо ж розмір плати за послугу високий, а дискреційні повноваження (можливість розсуду) органуширокі, варто, щоб плата вносилася після прийняття позитивного рішення. У таких випадках можна стягувати окремо плату за витрати на провадження. У наших умовах доцільно, щоб величина цього платежу також визначалася централізовано, у фіксованому розмірі. Адміністративних послуг із таким порядком оплати повинно бути якнайменше.

Для оплати послуги соціально-вразливими категоріями громадян повинні використовуватися механізми адресної допомоги або компенсацій, але не пільги.

Упорядкування системи державних послуг – основний напрям наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захист прав та свобод. Водночас за умов фінансової кризи та потреби вдосконалення публічного контролю за системою надання державних платних послуг,

виникає потреба ведення єдиного обліку всіх послуг, що надаються державними органами, зокрема органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в зв'язку із делегованими ним повноваженнями.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.09 № 251-р „Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг” та на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532 „Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг” Головне управління державної служби України є держателем зазначеного реєстру, а Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу – його технічним адміністратором.

Нормативною базою для формування Реєстру є затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.06 № 90-р. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади а після підписання 6 вересня 2012 Закону України "Про адміністративні послуги" цей закон.

Відповідно до неї послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їхньому управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів публічного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та

підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Відповідно до положення про Реєстр державних та адміністративних послуг доступ до нього є загальним. На сьогодні Реєстр містить у собі інформацію про назву державної послуги; нормативно-правової основи її надання; суб'єкта її надання; розмір плати (у разі надання послуги на платній основі).

Наукове дослідження типових вад процесу надання адміністративних послуг створює умови для аналізу стану діяльності адміністративних органів у тих чи інших регіонах країни. Такий аналіз є важливим етапом у процесі вдосконалення системи адміністративних послуг. Повнота, системність такого аналізу є свідченням ґрунтовності намірів адміністративного органу підвищити ефективність процесу надання адміністративних послуг, професіоналізму його працівників.

Уконцепції створення центру надання адміністративних послуг м. Житомира здійснено такий аналіз та зазначається, що наявна в місті організація надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками й проблемами об'єктивного й суб'єктивного характеру, що створюють значні труднощі для одержувачів адміністративних послуг:

- відсутність достатньої інформації щодо порядку надання адміністративних послуг;
- виконавчі органи міської ради розміщені в різних приміщеннях;
- у більшості виконавчих органів існують обмежені дні та години прийому;
- необхідність звернення до декількох виконавчих органів для вирішення питань, що передують отриманню кінцевого документа як результату надання адміністративної

послуги. Одержувачу послуг необхідно здійснити багато погоджувальних дій у значної кількості виконавчих органів, що збільшує термін отримання адміністративної послуги;

– строки, установлені для надання деяких послуг, є необґрунтовано тривалими;

– наявність різноманітних баз даних виконавчих органів ради та інших відомств, не пов'язаних між собою, та необхідність збору одержувачем послуг підтверджуючої інформації з різних організацій для отримання кінцевого результату;

– відсутність єдиної системи взаємодії виконавчих органів щодо надання адміністративних послуг;

– недостатній організаційний та технічний рівень комунікації між виконавчими органами міської ради з органами виконавчої влади;

– відсутність відкритої та зрозумілої інформації щодо надання адміністративних послуг;

– часті зміни порядку надання адміністративних послуг;

– відсутність моніторингу реалізації виконавчими органами ради функцій у сфері надання адміністративних послуг;

– ставлення посадових осіб до одержувача адміністративних послуг як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил.

У концепції розвитку системи надання адміністративних послуг зазначається, що для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати такі проблеми:

- наявність непередбачених законами видів адміністративних послуг;

- поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;

- перекладення обов'язків адміністративних органів зі збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;

- вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або в не передбаченій законодавством формі;

- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;

- установлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;

- необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг;

- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;

- неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;

- фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;

- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю й надання відповідних послуг;

- відсутність стандартів надання послуг;

- ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Подальший розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів:

- доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб;

- дотримання стандартів надання послуг;

- відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням;

- відкритість.

### **Питання для самоконтролю:**

1. Які ознаки сервісної держави вже знайшли прояв в Україні. З якими ознаками сервісної держави ви особисто стикалися?
2. Яка із сучасних країн ближче всього до стандартів сервісної держави?
3. Що гальмує формування сервісної держави в Україні?
4. Які завдання з формування сервісної держави є першочерговими для України.
5. Що ви вважаєте головним у формуванні сервісної держави.
6. Що спільного та відмінного в моделях соціальної та сервісної держави.
7. Які документи регламентують надання публічних послуг?
8. Що мають забезпечити суб'єкти надання публічних послуг?
9. Яку інформацію мають мстити інформаційна та технологічна карти публічних послуг?
10. Яким має бути порядок надання публічних послуг?
11. Як регламентують плату за надання публічних послуг?
12. З якими недоліками надання публічних послуг ви особисто стикалися?
13. Які напрями удосконалення надання публічних послуг ви можете виокремити.

## **Тема 5. Запобігання та протидія корупційним проявам та етика у системі публічної служби**

### **Зміст**

- 5.1 Запобігання корупції та конфлікту інтересів на публічній службі
- 5.2 Етика в публічній службі



***Рекомендована література:***

1. Закон України «Про державну службу» /Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015

2. Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056)

3. Закон України від 13.05.2014 № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»

4. Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»

5. Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»

6. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції»

7. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. - М.:Новое издательство, 2011. – 464 с.

Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X

8. Конвенція Організації Об'єднаних націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – С. 2048-2080.

9. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін. ; Ірина Бекешкіна ; Центр політико-правових реформ, Фонд „Демократичні ініціативи”. – К. : ФОП Москааленко О. М., 2009. – 196 с.

10. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III

11. Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування»

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям»

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 "Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки"

14. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2 "Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування"

15. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" стосовно заходів фінансового контролю (pdf, 494 Kb)

16. Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 «Про національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки»

**Ключові слова:** корупція, «конфлікт інтересів», стандарти професійної етики державних службовців, заходи із запобігання корупції, антикорупційна стратегія, міжнародний досвід запобігання корупції, законодавчі засади запобігання корупції.

## **5.1 Запобігання корупції та конфлікту інтересів на публічній службі**

У сучасній соціально-політичній ситуації в країні корупція перетворилась на провідний чинник, який гальмує

розвиток країни. Невипадково корупції надають таке значення, як вітчизняні політики, громадські діячі, громадяни, так і представники міжнародної спільноти. У європейській спільноті подолання корупції в Україні вважають провідною умовою подальшого розвитку нашої країни.

**Загрози корупції для України полягають у наступному:**

▣ Корупція стала чинником, який реально загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу України.

▣ Корупційні прояви підривають авторитет країни у громадян, породжує зневіру у можливості держави ефективно налагодити організацію суспільного життя.

▣ Корупція завдає шкоди функціонуванню публічного апарату, порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади. Корупція обумовлює підміну нормативно визначеними процедурами діяльності державних структур корупційно визначеними схемами взаємодії.

▣ Гальмує економічний розвиток країни, значно погіршує умови ведення бізнесу, забезпечує сприятливі умови економічної діяльності для одних та погіршує для інших підприємців.

▣ Обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, які не можуть вільно їх реалізувати.

▣ Порушує принципи верховенства права, встановлений порядок діяльності управлінських структур приватного сектору. Закони перестають впливати на перебіг подій, які в таких умовах більшою мірою залежать від особистих стосунків та грошей.

▣ Руйнує моральні та інші суспільні цінності. Мораль перестає виконувати функцію регулятора суспільного

життя. Серед суспільних цінностей провідне місце займають гроші, посади, можливість "вирішувати проблеми".

□ Дискредитує державу на міжнародному рівні. Рівень корумпованості є одним із головних показників ефективності та демократичності держави.

**Значення подолання корупції полягає у наступному.**

- Сприяє реалізації державою своїх функцій.
- Підвищує ефективність діяльності публічних службовців.
- Сприяє економічному розвитку країни.
- Підвищує рівень інвестицій в національну економіку.
- Полегшує відкриття та функціонування бізнесу.
- Сприяє економічному співробітництву з іншими країнами.
- Сприяє інтеграції України в Європейську спільноту.
- Дозволяє більш повною мірою реалізувати права людей.
- Покращує імідж України в очах світової спільноти та громадян.

**Причини появи корупції.** Загальноприйнятим є те, що появу корупції обумовлюють суспільні процеси. В якості методологічних положень, які можуть пояснити появу та широке розповсюдження корупції, доцільно використовувати наступні.

□ Ідею К.Маркса про вплив соціально-економічних процесів, на розвиток суспільства. Саме економіка визначає всі головні сфери людського буття.

□ Плідною для з'ясування зазначених причини є ідея Вебера про вплив культурних традицій на функціонування суспільства.

□ Історичний досвід свідчить, що розвиток індустріального суспільства, ще до цього часу поширеного у

світі, обумовлює розповсюдження раціоналізації, бюрократизації, секуляризації

□ Дослідження Інглхарта (1981-2001pp.), який очолював всесвітню організацію дослідників цінностей, охопило 81 країну (і Україну у тому числі) дозволило з'ясувати, що принципово відрізняються суспільні та особисті цінності в індустріальних та постіндустріальних країнах. Цінності індустріального суспільства (України у тому числі) – цінності виживання (гроші, авторитарність, ієрархія, посада).

Модернізація соціально-економічної сфери в постіндустріальних країнах, суспільствах знань обумовила формування наступних цінності: свобода вибору, самореалізація, незалежність. У центрі таких суспільств – людина. Рівень життя у цих країнах дозволяє громадянам відчувати себе більш незалежним від держави, роботодавця, певних суспільних норм.

У постіндустріальних країнах відбуваються принципові зміни у політичній, культурній, релігійній, сексуальній сферах, емансипація людей у багатьох сферах, поширюються не елітарні форми активності – петиції, бойкоти, демонстрації, протести; розводи, аборти, гомосексуалізм. Соціально-економічна модернізація обумовлює послаблення зовнішніх механізмів обмеження свободи вибору, збільшення матеріальних, когнітивних, соціальних ресурсів особистості. Це посилює акценти на самовираження та наступний крок - вимоги суспільства до влади – збільшувати рівень свобод (демократії), свободи вибору, особистої незалежності. Дослідження Інглхарта засвідчило, що, якщо в країні 40% відсотків громадян мають зазначені цінності, вони стають провідним чинником розвитку суспільства. Такі громадяни постіндустріальних країн вимагають більше свобод у всіх напрямках (праця, сім'я, релігія, гендерні ролі).

Дослідження Інглхарта підтвердило те, що розвиток економіки визначає систему цінностей людини, а вони

визначають діяльність соціальних інститутів. У постіндустріальних країнах соціально активні громадяни, яким притаманні сучасні цінності, вимагають від влади "етичної" поведінки і тому обсяги корупції є обмеженими. Саме у постіндустріальних країнах самий низький рівень корупції у світі.

У значній кількості індустріальних країн демократія є переважно формальною, права людей реалізуються тільки частково та ефективність демократичних інститутів дуже низька, еліти корумповані, вони не звертають увагу на закони.

Сучасний суспільний досвід свідчить, що наявність гарних еліт та інститутів демократії – недостатня умова для розвитку демократії та подолання корупції. Високий рівень соціально-економічного розвитку перетворює модернізацію суспільства у процес людського розвитку та обумовлює набуття суспільством гуманістичного характеру. А розвиток демократії стає однією із властивостей постіндустріального суспільства. Високий рівень розвитку економіки в цих країнах принципово змінює систему цінностей людей, у суспільстві формуються традиції, які підтримують прогрес суспільного життя, значно обмежують рівень корупції.

**Міжнародний досвід запобігання корупції.** 9 грудня 2003 року в м. Меріда (Мексика) було прийнято Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Конвенція передбачає: створення органу або органів із запобігання та протидії корупції (ст. 6); оптимізацію функціонування публічного й приватного секторів (ст. 7 та 12); запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (ст. 8); забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (ст. 13) . Переважна більшість країн здійснює антикорупційну діяльність відповідно положень Конвенції.

Так, наприклад, в Сінгапурі створено Бюро з розслідування випадків корупції.

У Словацькій Республіці створено Антикорупційний комітет. У Південній Кореї запроваджується “культура прозорості”, яка передбачає відстеження всіх заяв громадян. Цікавим є досвід з протидії корупції провідних країн Європи та світу. Розглянемо найбільш суттєві властивості антикорупційних систем цих країн.

**Великобританія.** Перший Закон про корупцію у державних органах був прийнятий ще в **1889 р.**

У наш час безпосередньо корупційні процеси у країні відстежує так званий Комітет Нолана.

Високими є вимоги до претендентів на державні посади. Так, претендент на міністерський пост зобов’язаний подати повний список своїх фінансових інтересів.

Важливою властивістю антикорупційної системи Великобританії є контроль тих, хто звільнився з публічної служби, що не уможливило численні прояви корупції.

**США.** У США немає спеціального органу, який займається проблемою корупції. Ці проблеми в межах повноважень Федерального бюро розслідувань (ФБР).

Національну стратегію протидії корупції розробляє Міністерство юстиції США. До складу міністерства юстиції США входять ще три служби, що мають протидіяти організованій злочинності і корупції: Служба міграції та натуралізації, яка здійснює заходи із запобігання незаконному ввезенню в країну наркотиків; Служба судових виконавців США або Служба Маршалів, яка здійснює захист свідків та членів їхніх сімей; Служба юридичної допомоги, досліджень та статистики.

У США діє 14 принципів етики федеральних службовців, провідною ідеєю яких є протидія корупції:

1. Державна служба - це суспільна довіра, що вимагає від службовців ставити вірність Конституції, законам і моральним принципам вище особистої вигоди.

2. Службовці не повинні переслідувати фінансові інтереси, що перешкоджають сумлінному виконанню службових обов'язків.

3. Службовці не повинні займатися фінансовими угодами, використовуючи неоголошену урядову інформацію чи дозволяти невідповідне використання такої інформації для сприяння будь-якій приватній вигоді.

4. Службовець не повинний просити або приймати будь-який подарунок інший коштовний предмет від будь-якої особи чи організації, стосовно яких він зобов'язаний виконати ті чи інші дії по службі і невиконання яких може завдати істотної шкоди інтересу останніх.

5. Службовці повинні докладати всіх зусиль для виконання своїх обов'язків.

6. Службовці не повинні свідомо давати неправомочні зобов'язання чи обіцянки будь-якого виду, що мають метою поставити за обов'язок уряду до їх виконання.

7. Службовці не повинні використовувати державну посаду для особистої вигоди.

8. Службовці зобов'язані діяти неупереджено і не віддавати переваги будь-якій організації чи окремій особі.

9. Службовці зобов'язані захищати й охороняти федеральне майно і використовувати його тільки для дозволених видів діяльності.

10. Службовці не вправі займатися роботою чи діяльністю за сумісництвом, включаючи пошук чи переговори про роботу, що вступають у конфлікт із їх офіційними обов'язками.

11. Службовці зобов'язані повідомляти про збиток, обман, зловживання і корупцію відповідним органам.

12. Службовці зобов'язані виконувати свої зобов'язання, включаючи усі фінансові зобов'язання, особливо визначені законом, такі як федеральні податки, податки штату чи місцеві податки.



13. Службовці зобов'язані дотримуватися всіх законів і правил, які є однаковими для всіх американців незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, статі, національного походження, віку чи фізичних недоліків.

14. Службовці повинні уникати будь-яких дій, що створюють враження, що вони порушують закон чи етичні норми.

**Фінляндія.** Нижча шабрина у рейтингу рівня корупції належить Данії, Н.Зеландії, Фінляндії, Швеції.

На такі результати впливають окрім того, що це постіндустріальна країна з відповідними цінностями людей ще деякі особливості та традиції. Так у Фінляндії ще декілька століть тому жінці не дозволяли брати шлюб, якщо вона була неписьменною. Тому, безумовно, рівень освіти нації, високий рівень усвідомлення механізмів організації суспільного життя впливає на рівень корупції.

Фінляндія є невеликою країною тому має високий рівень прозорості всіх сфер життя та високий рівень соціального контролю, що також сприяє запобіганню корупції.

Вирішенню зазначеної проблеми сприяє також принцип виборності місцевих адміністрацій, їх підзвітність громаді, прозорість діяльності. У Фінляндії люди не бояться політиків, політики – людей, їх об'єднують спільні інтереси та цілі.

**Нідерланди.** Цю країну відрізняє розповсюдженість постійної звітності та гласності посадових осіб щодо виявлення корупції.

В країні розвинена система моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних, громадських організаціях та суворого контролю за діяльністю посадових осіб.

Ще одною особливістю є чітке визначення міри відповідальності за порушення посадової етики та корупцію

(заборона працювати в державних організаціях та втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба).

У всіх державних організаціях є служби внутрішньої безпеки, проводиться реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень діючих правил і відповідних наслідків таких порушень.

**Італія.** Проблемою корупції в Італії займається Генеральна Рада з боротьби з організованою злочинністю, а на місцях є окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією. Окрім того функціонує Державне управління з боротьби з мафією.

В Італії високий рівень розвитку інститут соціального контролю за діяльністю влади.

Як і в усіх демократичних країнах забезпечено незалежність судів, що позитивно впливає на рівень корупції. Окрім того адміністративні комісії мають статус судів, які розглядають питання корупції.

**Німеччина.** В основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, фінансової бази злочинних угруповань - конфіскації майна і створення правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей.

Основне завдання уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання публічних службовців своїм посадовим становищем.

В обов'язок публічних службовців входить - заявляти про кримінально карні діяння, що стали йому відомими.

Для публічних службовців передбачено повну особисту відповідальність за правомірність своїх дій з виконання службових обов'язків.

Підвищені вимоги й обмеження для публічних службовців компенсуються у Німеччині відповідним державним утриманням та іншими виплатами, гарантіями, що

забезпечують стабільність робочого місця і просування по службі, а також гідний рівень життя.

Державні службовці у Німеччині, за законом, не можуть займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто та через довірених осіб.

У країні визначено граничний розмір винагороди в календарному році для різних категорій службовців.

**Франція.** В країні функціонує Центральна служба боротьби з корупцією.

Кримінальним кодексом Франції чітко регламентовано відповідальності за хабарництво - десять років тюремного ув'язнення і штраф до одного мільйона євро.

Кредитні установи та банки у Франції мають особливо уважно ставитися до капіталів, походження яких пов'язане з організованою злочинністю (таким чином здійснюють недержавний контроль).

Міністри, а також депутати мають подавати звіт про власний та родичів матеріальний стан. За неповний або неправдивий звіт - можуть бути застосовані найсуворіші санкції.

**Канада.** У Канаді зв'язок законодавців з бізнесом є об'єктом жорсткого адміністративно - юридичного регулювання.

У Канаді протидія корупції здійснюється шляхом удосконалення відповідного законодавства та його неухильного дотримання, широкого інформування громадськості щодо проявів корупції. Членам парламенту за хабар передбачено тюремне ув'язнення терміном до 14 років.

**Польща.** У країні функціонує Центральне антикорупційне бюро, яке здійснює контроль за доходами та видатками польських можновладців, профілактику злочинності та серйозну аналітичну роботу. Бюро має 870 працівників.

Польські чиновники зобов'язані декларувати не лише свої доходи, а й видатки. Передбачено ув'язнення до 3 років за подання неправдивих відомостей про доходи та витрати в декларації.

Якщо узагальнити досвід різних країн з подолання корупції, то можна виокремити його принципові властивості:

- Наявність спеціальних органів протидії корупції.
- Формування суспільних традицій доброчесності.
- Законодавче врегулювання проблеми.
- Постійна увага до проблеми корупції влади та громадян.
- Наявність чітких вимог до публічних службовців.
- Високий рівень вимог до вищих посадових осіб.
- Можливість вирішувати проблему корупції в судовому порядку.

**Законодавчі засади подолання корупції.** Законодавчі засади подолання корупції складають декілька законів та нормативних документів. Головний серед них - **Закон України «Про запобігання корупції»**.

Закон України «Про запобігання корупції» набрав чинності 26.10.2014 та був введений в дію 26.04.2015. Суб'єктами, на яких поширюються дія цього Закону, є посадові особи юридичних осіб публічного права (підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3). Ці особи для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Закон передбачає створення Національного агентства з питань запобігання корупції. Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Член Національного агентства при здійсненні своїх повноважень має право проводити перевірки з питань, які

віднесено цим Законом до повноважень Національного агентства.

Рішенням Кабінету Міністрів України за поданням Національного агентства можуть створюватися територіальні органи Національного агентства, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом.

**Повноваження Національного агентства закріплені ст. 11 :**

▣ здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

▣ розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

▣ надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняння до них осіб

**Завданнями уповноважених підрозділів з ЗК є:**

1) розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням;

2) виявлення ризиків вчинення корупційних правопорушень, ризиків в діяльності посадових і службових осіб відповідного органу, внесення керівнику відповідного органу пропозицій щодо їх усунення;

3) надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання законодавства щодо запобігання і протидії корупції;

4) здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, що були вжиті для його врегулювання;

5) надання допомоги у заповненні декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

6) інформування керівника відповідного органу, Національного агентства та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

**Антикорупційна стратегія.** Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Порядок реалізації Антикорупційної стратегії визначається Законом.

Закон України «Про запобігання корупції» встановив обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22), щодо одержання подарунків (ст. 23), щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25), щодо спільної роботи близьких осіб (ст. 27).

Суб'єктам, які підпадають під дію Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або

подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Розділ 5 Закону передбачає порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

**Закон визначає такі важливі поняття як: "Реальний конфлікт інтересів"** - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

**Потенційний конфлікт інтересів** - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Закон передбачає звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи з займаної посади у зв'язку з

наявністю конфлікту інтересів здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, в тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Розділ 6 Закону присвячений правилам етичної поведінки. Закон зобов'язує суб'єктів неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Етичні норми передбачені законом: **Пріоритет інтересів; Політична нейтральність; Неупередженість; Компетентність і ефективність; Нерозголошення інформації; Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень**

Закон передбачає, що особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі - декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

Юридичні особи публічного права зобов'язані упродовж семи робочих днів інформувати Національне агентство про припинення працюючими у них суб'єктами декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Повна перевірка декларації здійснюється протягом дев'яноста днів з дня подання декларації і полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення.

Закон передбачає порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування. Національне агентство



здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування.

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави.

За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень суб'єкти цього Закону притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Законом передбачено створення антикорупційної програми юридичної особи, яка є комплексом правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи. Антикорупційна програма затверджується керівником юридичної особи.

Національне антикорупційне бюро України (далі - Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

### **Інші нормативні документи.**

«Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», затверджений Указом Президента України від 25 січня 2012 року

**Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень,**

затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової служби, Міністерства оборони та Державної судової адміністрації від 05.08.2011 № 83/519/311/463/483/122

Наказ Міністерства юстиції України від 11.01.2012 № 39/5 Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення

**Особливості вітчизняного антикорупційного законодавства**

- ▣ Переважно превентивний характер
- ▣ Суттєво розширено перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення
- ▣ Конкретизовано перелік суб'єктів, відповідальних за запобігання корупції
- ▣ Розширено понятійний апарат: нове визначення корупції, корупційне правопорушення, конфлікт інтересів, неправомірна вигода, близькі особи, пряме підпорядкування
- ▣ Розширено перелік запобіжних заходів: введення обмежень щодо одержання подарунків, роботи близьких осіб, обмеження щодо роботи після звільнення, врегульовано спеціальну перевірку щодо кандидатів на посаду, проведення декларування витрат
- ▣ Запроваджено обов'язки урегулювання конфлікту інтересів
- ▣ Запроваджено антикорупційну експертизу проектів нормативних документів
- ▣ Більш суворі вимоги щодо прозорості інформації
- ▣ Заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування
- ▣ Підвищення ролі громадськості в заходах щодо запобігання корупції

- ▣ Обов'язок інформувати громадськість про заходи щодо запобігання корупції
- ▣ Державний захист осіб, які надають допомогу у запобіганні корупції
- ▣ Запровадження публічного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення
- ▣ Нові види відповідальності: цивільна (відшкодування збитків, вилучення майна, вартості послуг, пільг...); дисциплінарна (невжиття заходів, порушення правил етики, порушення інших обмежень)
- ▣ Новий склад адміністративних правопорушень (пропозиція або надання неправомірної вигоди, порушення обмежень щодо одержання дарунків, порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів, незаконне використання інформації)

**Напрями діяльності з запобігання корупції.** У діяльності з запобігання корупції можна виокремити три рівня: загальнодержавний, регіональний та особистісний. Тільки їх узгодженість, системність, комплексність, актуальність, реальність може забезпечити зниження рівня корупції в країні.

#### **Загальнодержавні заходи із запобігання корупції**

- ▣ Прийняття антикорупційних законів
- ▣ Розробка нормативних документів
- ▣ Створення системи органів із запобігання корупції
- ▣ Прийняття антикорупційної політики та стратегії
- ▣ Розробка антикорупційних програм
- ▣ Щорічна доповідь про стан корупції у Верховній раді.
- ▣ Залучення громадськості до вирішення проблеми корупції
- ▣ Забезпечення незалежності судової влади

- ▣ Налагодження міжнародної взаємодії у питаннях подолання корупції
- ▣ Запровадження соціологічних досліджень стану корупції
- ▣ Підвищення рівня оплати праці публічних службовців.
- ▣ Забезпечення інтенсивного розвитку економіки.
- ▣ Сприяння формуванню в суспільстві цінностей суспільства знань.

#### **Заходи із запобігання корупції на місцевому рівні**

- ▣ Сприяння розвитку економіки регіону.
- ▣ Сприяння створенню антикорупційних структур.
- ▣ Розробка антикорупційних програм.
- ▣ Поширення інформації з проблем запобігання корупції.
- ▣ Залучення громадськості до вирішення проблеми корупції.
- ▣ Моніторинг корупційних загроз та рівня корупції.
- ▣ Створення системи управління якістю адміністративних послуг, що позитивно впливає на рівень корупції.
- ▣ Створення дієвої системи оцінки публічних службовців.
- ▣ Організація антикорупційного навчання публічних службовців.
- ▣ Організація антикорупційного навчання в студентів, школярів у навчальних закладах.

#### **Індивідуальні заходи із запобігання корупції**

- ▣ Вивчення законодавчих та нормативних документів з проблем корупції.
- ▣ Вивчення антикорупційних програм розроблених на регіональному рівні та рівні установ.

- ▣ Вивчення посадових обов'язків та формування компетентностей, необхідних для їх реалізації.
- ▣ Вивчення та використання сучасних технологій надання адміністративних послуг.
- ▣ Реалізація етичних норм публічного службовця.
- ▣ Активна позиція в усіх сферах життєдіяльності з запобігання корупції.

Таким чином завдання подолання та запобігання корупції є складним, системним та комплексним. Головною умовою його розв'язання є розвиток економіки країни, але його реалізація передбачає активну участь усіх публічних службовців та громадян країни.

## 5.2 Етика в публічній службі

*Вимоги норм моралі є обов'язковими для всіх членів суспільства. Але загальний характер моралі не виключає її специфічного відбиття в різних сферах професійної діяльності. Іншими словами, кожна професія має свою мораль. Є види професійної діяльності, в яких реалізація моральних принципів відбувається з підвищеною напругою. Конкретні прояви моральності в сфері професійної діяльності аналізує і вивчає професійна етика. Професійна етика - це вчення про професійну мораль. Професійна етика конкретизує загальні моральні принципи і норми стосовно особливостей різних професій. Виходячи з цього, виділяється журналістська етика, дипломатична етика, юридична етика, медична етика, педагогічна етика, парламентська етика, етика державного службовця.*

*Етика державного службовця – це галузь знань про особливості прояву його моральних якостей при виконанні своїх професійних обов'язків, це конкретизація загальнолюдських принципів і норм моралі стосовно державної служби. Її специфіку легко віднайти в*

особливостях статусу державних службовців, можливості здійснювати свої повноваження від імені держави, поєднувати регламентовані службові обов'язки з можливістю приймати суб'єктивні рішення, де мірилом справедливості виступає *совість*. Професійна етика не формує нові принципи і нові поняття моральної свідомості. Вона лише пристосовує вже відомі до специфічної сфери професійної діяльності. Вихідним поняттям професійної етики є поняття „*професійний обов'язок*”.

Професійний обов'язок – це усвідомлення необхідності. Обов'язок – це сукупність моральних зобов'язань. Він виступає як нормативна категорія, що регламентує соціальні обов'язки, котрі повинна виконувати людина в силу суспільної необхідності. Людина обов'язку та, для якої виконання своїх суспільних обов'язків стало нормою. Обов'язок розкриває в людині величезні можливості. Усвідомлений обов'язок проявляється через моральну відповідальність. *Моральна відповідальність* - це не лише формальне виконання своїх обов'язків, а виконання їх сумлінно, як усвідомлення важливості і необхідності тих обов'язків, які покладені на людину суспільством. *Моральна відповідальність* - це вихід за межі формальних обов'язків, здатність передбачити наслідки своїх вчинків і коректувати свою діяльність. Розуміння людиною морального обов'язку завжди пов'язане з добровільною дією за внутрішніми переконаннями. Моральний обов'язок – це перетворення вимог суспільної моралі в особистісний імператив конкретної особистості і добровільне виконання його.

Слід також виділити такі категорії професійної етики, як *професійна честь і професійна гідність*. В понятті професійна честь слід вбачати оцінку професійної значущості тієї чи іншої соціальної групи в житті суспільства. Усвідомлення цієї значущості складає основу *професійної*

гідності. Для державного службовця професійна мораль включає в себе поняття *професійної справедливості*. Тобто прагнення бути об'єктивним, радитись зі своєю совістю, не піддаватись на тиск. Важливим є також поняття *професійного такту*, як вмінн державного службовця загальні принципи морал реалізувати в конкретній ситуації.

Як і для будь-якої іншої професії, для ДС дуже важливе почуття правильного етичного поведіння. У професійній сфері існують два тичних аспекти — загальна етика (духовний аспект) і професійна етика (практичний аспект).

Кодекс етичної поведінки дає відповідні рекомендації, точно визначає критерії поведінки, специфічні для даної професії. У кодексах професійної етики, на відміну від теорії загальної етики, можна знайти рішення конкретних проблем. Крім того, у кодексах містяться і професійні вимоги. З погляду визначеної професії, кодекс є декларацією твердих норм поведінки і сприяє виконанню цих норм. Без цього стала б неможливою професійна дисципліна.

У цих професіях на основі загальних принципів моралі виробляються своєрідні кодекси честі, професійної поведінки, котрі поряд із загальноморальними правилами вбирають і весь, часто драматичний, досвід даного виду людської діяльності. Більш того, в деяких професіях навіть сама фахова спроможність спеціаліста багато в чому залежить від його моральних якостей.

У професійній етиці формується система конкретних моральних норм із супутніми їм практичними правилами, які «обслуговують» ту чи іншу галузь людської діяльності. В кожній із цих галузей головним об'єктом діяльності є людина, котра вправі сподіватися й сподівається на ставлення до себе не як до об'єкта зовнішнього впливу, а саме як до людини, тобто розраховує на повагу, розуміння, співчуття та милосердя.

Професійна етика — система конкретизованих моральних норм і принципів з врахуванням особливостей тої чи іншої професійної діяльності людей.

Професійна діяльність, об'єктом якої стають живі люди, утворює складну систему взаємоперехідних, взаємозумовлених моральних стосунків. До цієї системи належить перш за все:

1. ставлення спеціалістів до об'єкта праці (слідчий - обвинувачений, лікар – хворий, службовець - громадянин).
2. Ставлення спеціаліста до колег (держслужбовців між собою).
3. ставлення спеціаліста до суспільства, держави (призма професійної діяльності, активність, громадянська позиція тощо).
4. Ставлення спеціаліста до себе (активність у саморозвитку).
5. Ставлення спеціаліста до праці (відповідальність, креативність, самостійність тощо).

Професійна етика є збірним поняттям, вона охоплює весь спектр професійних відгалужень етики: медичної, юридичної, педагогічної тощо.

Етична норма, на відміну від норми правової, не спричиняє санкцій, передбачених законом, якщо порушення етичних вимог не переростає в правопорушення. Етичні норми містять, переважно, рекомендаційний характер. Однак за деякі етичні порушення передбачені та можуть застосовуватися санкції корпоративного впливу, що можуть мати правові наслідки.

Службові взаємини між службовцями регламентуються службовим етикетом.

Службовий етикет можна розглядати як загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в конкретній організації. Це система норм та атрибутів ділового



етикету, притаманна конкретній організації: вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стиль спілкування; стандарти спілкування, ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення організації; частка заходів щодо формування іміджу організації.

Особливістю професійної діяльності є спрямованість інтересів державного службовця на виконання головної мети і сенсу життя – служіння державі її народу. Саме це є джерелом натхнення для власного морального удосконалення. Державний службовець має володіти такими моральними якостями: чесність, порядність, ввічливість, тактовність, вихованість, ерудованість, компетентність, рішучість, уважність тощо.

Професійна етика державних службовців у країнах Західної і Центральної Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами виступають служіння, законність, відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, які представлені в модельному Кодексі поведінки державних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи. Виконання вимог кодексу забезпечує комплексна етична система.

Практичні завдання з реформування державної служби в Україні обумовлюють напрями подальшого дослідження європейського досвіду. Зокрема, актуальним є вивчення практики розробки національного кодексу етики державних службовців і формування етичної інфраструктури державної служби, з'ясування ролі в цьому процесі політичних лідерів держави, осмислення досвіду добору кадрів, їх атестації і кар'єрного просування за морально-професійними якостями, аналіз системи неперервної етичної освіти на робочому місці,

методів стимулювання, а також інструментів і процедур, які врегульовують небажану поведінку тощо.

Професійні етичні цінності містяться також у статтях закону, в яких визначаються права й обов'язки державних службовців (статті 10, 11). Вони представлені як загальні орієнтири і критерії поведінки державних службовців і сформульовані в позитивному (дозволено, має право) та негативному значенні (заборонено, не має права). Тому можна вважати, що в цілому в законі втілена ідея моральної демократичної державної служби незалежної держави. З'ясуємо, який зміст вкладається в поняття етики державних службовців згідно з цим документом.

Базові етичні принципи (законності, гуманізму, справедливості), які виступають імперативами державної служби- це первинні норми, які є своєрідними критеріями професійної діяльності в цілому, а також призмою, крізь яку оцінюється решта принципів і норм (вторинні).

Визначальним принципом державної служби України як суспільного інституту, що характеризує її моральну спрямованість, є пріоритет прав і свобод людини й громадянина перед державою. Згаданий принцип є найважливішою ознакою демократичної держави. Він свідчить про принципову переорієнтацію держави на служіння людині, громадянину.

У ст. 5 Закону України «Про державну службу» визначені основні вимоги етики поведінка державного службовця:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримувати високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Але максимально деталізовані і конкретні норми містить Наказ Голодержслужби „Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” № 58 від 23.10.2000 р., який містить наступні положення:

Державна служба України ґрунтується на принципах служіння Українському народу та Українській державі; демократизму, гуманізму і соціальної справедливості; верховенства права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини і громадянина; професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; політичної неупередженості; відкритості, гласності та контрольованості.

Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень.

Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України.

Державний службовець має дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом.

Державні службовці, з урахуванням конституційних прав, можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в поза робочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків.

Державний службовець, як і інші громадяни, має право на приватне життя і повинен поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо інше не встановлено законами України.

Державний службовець при виконанні службових обов'язків повинен діяти на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, а також укладеними і в установленому порядку ратифікованими міжнародними договорами України, на засадах чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості.

Державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи.

Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян.

Державний службовець повинен шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби.

Державний службовець має з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях або іншим чином поводитися таким чином, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця.

Державний службовець має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та

дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців.

При виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно.

Державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі повідомити про це керівнику, який дав доручення, а в разі наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу.

Державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України "Про інформацію" та "Про державну таємницю", у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб шляхом порад чи рекомендацій. У той же час державний службовець не повинен приховувати від громадян факти та обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей, крім випадків заборони розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, вичерпний перелік яких визначений законом, а також завдавати шкоди державній інформаційній політиці, суб'єктам інформаційних відносин шляхом ухилення чи утримання від ужиття заходів щодо охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом.

Державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду.

Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законами України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією", уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції. Своєю поведінкою він має продемонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відмітає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя, при найменших ознаках корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

Проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким державні службовці повинні керуватися, не просто спирається на загальноприйнятту мораль, а й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них. У цьому і полягає сутність етики державного службовця.

### **Питання для самоконтролю:**

1. Які закони визначають правові засади запобігання корупції. У чому полягають основні положення цих законів?

2. Які закони визначають етичні засади публічної служби?

3. Які заходи з запобігання корупції треба вжити у вашій організації та особисто вам?

## **Тема 6. Лідерство та керівництво на публічній службі**

### **Зміст**

6.1 Керівник в публічній службі

6.2 Лідерство на публічній службі: сутність та сучасні моделі

### ***Рекомендована література:***

1. Кнорринг В. И. Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. – М. : Дело, 2003. – 328 с.  
Пашко Л. А. Відносини у форматі “суб’єкт управління – об’єкт управління”: напрями гармонізації / Л. А. Пашко // Наук.-інформ. вісн. з держ. упр. – 2010. – № 4. – С. 14–18.

2. Лемберт Т. Ключові проблеми керівника. 50 перевірених способів вирішення проблем : пер. з англ. / Т. Лемберт. – К. : Всеуито : Наук. думка, 2001. – 304 с. – (Серія “Усе про менеджмент”).

3. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.

**Ключові слова:** керівник, керівник державної служби, керівник публічної служби, лідерство.

### **6.1 Керівник в публічній службі**

Діяльність керівників публічної служби визначають закони про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Керівник державної служби в державному органі — посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі.

Загальну спрямованість діяльності керівників визначає 1 стаття Закону про державну службу. У статті 1 Закону визначено, що 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 публічного 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 публічного органу, визначених законодавством.

Відповідно до європейської практики закон визначає також загальні вимоги до особи, яка претендує на зайняття посади державної служби (ст. 20):

1) для посад категорії "А" - загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної



служби категорій "А" чи "Б" або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

2) для посад категорії "Б" у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій "Б" чи "В" або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії "Б" у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій "Б" чи "В" або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії "Б" в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, - досвід роботи на посадах державної служби категорій "Б" чи "В" або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

5) для посад категорії "В" - наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Вказана стаття закону запроваджує новий механізм добору

кадрів в органи влади та просування по службі державних службовців, визначає чіткі професійно-кваліфікаційні вимоги до посад певних категорій. На практиці це означає, що особа, яка має бажання вступити на державну службу, для прикладу, на посаду категорії «А», без стажу роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби не нижче керівників структурних підрозділів в органів влади, або досвіду роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; а також без вільного володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи не має права приймати участь у конкурсі на цю посаду.

Майже мінімальні вимоги до посад категорії «В» - спеціалістів: достатньо освітній рівень бакалавра і стажу роботи не потрібно взагалі. Як бачимо, законодавча модель добору кадрів виключає можливість вступу на державну службу професійно не підготовлених осіб особливо на керівні посади категорій «А» і «Б». Разом з тим, підвищує мотивацію і дає можливість просування по службі особам, які проявили свої професійні якості на нижчих посадах і мають певний досвід роботи в органах державної влади аби місцевого самоврядування.

Важливим аспектом в управлінні людськими ресурсами є оцінювання результатів службової діяльності (ст. 44). Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання. Зокрема Керівник державної служби забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці, а

також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб (ст. 48).

1. Управління державною службою в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті здійснюється відповідно керівником державної служби в цьому органі або його апараті.

Керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті є керівник апарату, якщо інше не передбачено законом.

Керівник апарату відповідальний перед керівником відповідного публічного органу або органу влади Автономної Республіки Крим за функціонування державної служби у цьому органі, якщо інше не передбачено законом.

Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади, визначаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, якщо інше не передбачено законом.

У разі якщо в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим відсутня посада керівника апарату, керівником державної служби в такому органі є його керівник.

2. Керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, якщо інше не передбачено законом:

1) затверджує профілі професійної компетентності посад державної служби та вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки (спеціальності), досвіду роботи та інші вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів на відповідні посади;

2) організовує проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби та забезпечує його прозорість і об'єктивність відповідно до вимог цього Закону;

3) призначає осіб на посади державної служби та звільняє їх з посад;

4) присвоює ранги державним службовцям, які займають посади державної служби;

5) виконує функції роботодавця для працівників публічного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, які не є державними службовцями;

6) забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;

7) забезпечує ефективне функціонування системи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

8) забезпечує дотримання державними службовцями службової дисципліни;

9) приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

10) забезпечує створення належних умов та матеріально-технічного забезпечення для виконання державними службовцями своїх службових обов'язків;

11) здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону та інших нормативно-правових актів.

Деталізовані у законі деякі напрями діяльності керівників.

Стаття 55. Створення належних умов для виконання посадових обов'язків:

1. Керівник державної служби повинен створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків.

2. Керівник державної служби вживає заходів для:

- 1) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;
- 2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;
- 3) належного облаштування робочих місць;
- 4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

Стаття 63. Обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни

1. Керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

2. З метою забезпечення належного рівня службової дисципліни керівник державної служби зобов'язаний:

1) створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;

2) здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;

3) під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;

4) забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;

5) належним чином організувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;

б) виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до публічного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;

7) забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

8) організовувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення.

Стаття 14. Класифікація посад в органах місцевого самоврядування

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі категорії посад:

перша категорія — посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

друга категорія — посади Сімферопольського міського голови, міських (міст — обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради;

третья категорія — посади перших заступників та заступників міських голів (міст — обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст — обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст — обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

четверта категорія — посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній

основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

п'ята категорія — керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

шоста категорія — посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних

підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад;

сьома категорія — посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 4 Закону державна служба здійснюється з дотриманням таких **принципів**:

1) верховенства права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності публічного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності — обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму — відданість та вірне служіння Українському народові;



5) доброчесності — спрямованість дій публічного службовця на захист публічних інтересів та відмова публічного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності — раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення публічного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості — відкритість інформації про діяльність публічного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів

**Особисті якості керівника публічної служби.** Ефективність, успіх роботи організації багато в чому залежать від її керівників та визначаються їх поведінкою і моральними якостями. Не випадково американські фахівці зазначають, що краще витратити десять тисяч доларів на пошуки розумного, вихованого менеджера, який вміє працювати з людьми, аніж потім витратити сто тисяч доларів через поганого керівника, який не може встановити нормальні стосунки з працівниками та споживачами послуг та продукції.

Моральність — важлива умова повноцінного розвитку керівника. Тому професійні якості особистості необхідно розглядати разом з її моральними нормами. Такий підхід образно аргументований у народній мудрості: той, хто встигає у науці, але відстає у моральних нормах, більше відстає, ніж встигає. Досвід ринкової економіки теж підтверджує ефективність основаних на принципах справедливості, порядності, гуманізму управлінських дій. Аморальна поведінка керівника спричинює погіршення в установі взаємин співробітників їх моральну ерозію.

Керівник установи сам повинен бути взірцем вихованості, професіоналізму бо головним засобом впливу на працівників виступає його особистість.

Керівництво полягає у праві особи давати офіційні доручення підлеглим і вимагати їх виконання. Це право випливає з повноважень керівника, які визначають його компетенцію у межах формальної організації. Діапазон керівництва залежить від статусу керівника.

Бути керівником - це не просто обіймати посаду, а й мати велике мистецтво керування, оволодіти яким спроможний лише той керівник, який не тільки добре знає основи менеджменту, а й користується ними у своїй повсякденній праці. Сьогодні керівник покликаний поєднувати якості менеджера, вчителя, методиста, публічного інспектора, господарника і в той же час - чуйного уважного наставника трудового колективу. Це вимагає не тільки всебічної професійної підготовки, досконалого володіння теорією управління, а й високої професійної культури, справжньої самовідданості й відповідальності за доручену справу.

Загальні вимоги до керівників будь-яких організацій розповсюджуються і на публічну службу, але вона має свої специфічні особливості та вимоги до працівників їх особистих якостей.

**Специфіка управлінської діяльності** керівника організації полягає в особливостях його статусу, можливості здійснювати свої повноваження від імені держави, поєднувати регламентовані службові обов'язки з можливістю приймати суб'єктивні рішення, де мірилом справедливості виступає совість. На формування етичних основ управління у організації впливає те, що керівники мають владу, а їх підлеглі не мають її. Така ситуація ускладнює формування оптимальної етичної системи організації. Зменшити можливий негативний вплив цього чинника може застосування делегування певних повноважень працівникам, підвищення статусу колегіальних органів, розробка норм організаційного порядку, які зменшують межі використання влади, проведення анонімного опитування працівників з метою оцінки діяльності керівників.

До цього треба додати і те, що відповідно українських законів перший керівник організації має не просто владу, а одноосібну владу. Таке становище містить потенційну загрозу для формування етичної системи організації. Можливим стає підлабузництво, суб'єктивізм, егоцентризм, орієнтація підлеглих на вказівки. Розуміння керівником цих загроз, рефлексія своєї поведінки, аналіз та відповідна корекція наявної в організації ситуації дозволяє запобігати негативним проявам одноосібної влади. Найкращою для владної системи організації є ситуація, коли одноосібна влада є можливим потенціалом керівника, а управлінські завдання вирішуються за допомогою інших невідних механізмів.

Однією із природних особливостей управління є те, що більшість управлінських рішень спрямована на регламентацію діяльності працівників – того що та як вони повинні робити. Сутнісні характеристики управління суперечать природі людини, яка схильна самостійно приймати рішення щодо цілей, змісту та засобів своєї діяльності. Прямолінійна реалізація сутнісних властивостей управління може

обумовлювати формування у працівників організації пасивності, бездумної слухняності, зухвалого ставлення до управлінських рішень, безвідповідальності тощо. Для попередження цих негативних наслідків необхідно задіяти систему протиага. Їх функцію може виконувати залучення публічних службовців до підготовки та прийняття управлінських рішень, розвиток колегіальних основ управління, створення працівникам можливості впливати на управлінські рішення, забезпечення актуальності, обґрунтованості рішень, які приймаються у організації. Наведена логіка дозволяє звернути увагу на те, що система управління організацією визначає його етичну систему, етику окремих працівників, але в той же час етична система визначає функціонування управління організацією. Таким чином, можна виокремити *принцип взаємної обумовленості системи управління та етики управління організацією*.

Опитування керівників організацій свідчить, що вони серед найбільш важливих особистісних якостей менеджера виділяють такі: вміння чітко формулювати цілі та настанови; готовність вислуховувати думки інших; неупередженість, безкорисливість і лояльність; здатність повністю використовувати можливості підлеглих правильною їх розстановкою та справедливим ставленням до них; особиста привабливість; здатність згуртовувати людей і створювати їм сприятливу атмосферу для роботи. Ці властивості мають характеризувати аксіологічну систему керівника.

Саме аксіологічні засади характеризують сенс діяльності з управління організаціями, дозволяють керівнику визначити за ради чого воно здійснюється. Система цінностей управління характеризує перехід управлінських знань у переконання керівника та таким чином пов'язує інформаційно-знанієву складову з практичною сферою особистості. Саме сформованість системи цінностей управління організацією характеризує перевагу внутрішніх

чинників у діяльності керівника над зовнішніми. Така перевага є основою формування майстерності, стабільності, очікуваності діяльності керівника організації. Ціннісні орієнтації опосередковують ставлення керівника до управління, до себе, до підлеглих, до стейкхолдерів, громади, світу.

У науці під цінностями розуміють духовні та матеріальні явища, які мають значення для особистості, та спрямовують, організують, регулюють її діяльність. Під управлінськими цінностями можна розуміти елементи внутрішньої структури особистості керівника, які характеризують його суб'єктивне ставлення до суспільно значимих цінностей, окремих компонентів управлінської діяльності. Цінності спонукають людину до діяльності, задають межі та форми цієї діяльності та додають їй спрямованість, орієнтовану на досягнення певної мети.

У структурі цінностей керівника організації значне місце займає його спрямованість на кар'єрне зростання. Охарактеризувати систему цінностей керівника організації, пов'язаних з кар'єрним зростанням, дозволяє класифікація мотивів вибору кар'єри. Серед них виокремлюють наступні:

1. Прагнення добитися незалежності.
2. Прагнення бути кращим фахівцем в своїй справі.
3. Прагнення зберегти та зміцнити своє положення.
4. Прагнення створити або організувати щось нове.
5. Прагнення бути першим.
6. Прагнення до влади та успіху асоційоване з посадою.
7. Прагнення до матеріального благополуччя.

Якщо влада є головною цінністю для керівника організації, то всі інші мають підпорядкований характер. Діяльність, яка відповідає цим цінностям, керівник розглядає як засіб збереження своєї влади.

В управлінській діяльності значну роль відіграють службові відносини. Керуючись правилами етики службових відносин, менеджер може значно поліпшити виробничий клімат, запобігти стресам і негативним емоціям у взаєминах з працівниками організації.

Ці норми стосуються перш за все того, як і на основі чого керівник віддає свої розпорядження, в чому полягає службова дисципліна, що визначає ділове спілкування та яким чином оцінюється діяльність підлеглих. Без дотримання керівником в процесі спілкування етичних вимог більшість підлеглих відчуває себе в колективі дискомфортно, морально не захищеними. Ставлення керівника до підлеглих впливає на характер ділового спілкування та багато в чому визначає морально-психологічний клімат в колективі. Саме в процесі ділового спілкування формуються в першу чергу моральні еталони і зразки поведінки працівників.

Працівники тільки тоді будуть відчувати себе морально і психологічно комфортно, коли відбудеться їх ідентифікація з колективом. Разом з тим кожен працівник прагне залишитися індивідуальністю і хоче, щоб його сприймали та поважали таким, яким він є. При виникненні у працівника проблем, пов'язаних з недобросовісною роботою, керівнику доцільно з'ясувати її причини та спираючись на сильні сторони особистості допомогти йому подолати свої недоліки.

Цікаве дослідження динаміки відносин у системі «керівник - підлеглий», проведене двома американськими фахівцями - Херсі і Бланчардом. Розроблений ними підхід передбачає, що характер керівництва співробітником найтісніше пов'язаний з рівнем професійної зрілості працівника, тобто в міру росту його професіоналізму керівник усе менше керує й усе більше підтримує співробітника, підтримуючи в нього впевненість у своїх силах, оскільки такий підлеглий вже спроможний самостійно контролювати

себе, і в цій ситуації скорочення опіки розцінюється як довіра з боку керівника.

Дослідники пропонують використовувати *чотири види відносин у системі «керівник - підлеглий»*: наказ, навіювання, участь і делегування. Відповідно до пропонованої системи наказ оптимальний у випадку низького професіоналізму, коли виконавець не готовий до самостійного виконання задачі і не здатний брати на себе відповідальність. Завдання керівника у такому випадку - інструктувати співробітника, більше керувати та перевіряти.

Навіювання рекомендується використовувати на рівнях зрілості співробітника від середнього до високого: підлегли ще не здатні, але вже готові взяти на себе відповідальність. У такій ситуації особливо важливі як керівництво, так і підтримка, що допоможуть працівнику домогтися виконання поставленої задачі.

Участь – засіб теж найбільш ефективна на рівні зрілості працівника від середнього до високого. Співробітник уже здатний до самостійного виконання завдання й у такій ситуації потрібне не стільки керівництво, скільки психологічна підтримка, спільне обговорення проблеми і спільне ухвалення рішення щодо засобів виконання роботи.

Високий рівень професійної зрілості працівника створює можливість для передачі повноважень виконавцю – їх делегування, що означає слабке керування і малий ступень емоційної підтримки.

Американськими ученими К. Томасом і Р. Кілменном розроблена методика, яка дає змогу менеджеру обирати *стратегію поведінки і спілкування в організації*. Вони виокремлюють вісім варіантів такої стратегії.

- Протистояння – керівник намагається залишити за собою командну роль щодо підлеглих та партнерів, виходячи зі своєї мотивації досягнення успіху і бажання впливати на інших. Це сприяє отриманню високих результатів

роботи, але взаємини при цьому не будуть теплими та доброзичливими.

- Партнерство – керівник прагне отримати позитивний результат, враховуючи не тільки власні інтереси, а і інтереси працівників та партнерів. Така стратегія є ефективною, бо вона ґрунтується на повазі до людей.

- Компроміс – керівник бажає досягти успіху, займаючи середню позицію між протистоянням та партнерством. Однак для виконання поставлених завдань ця стратегія не завжди є ефективною.

- Уникнення – керівник прагне уникнути відповідальності за постановку та реалізацію завдань, що буває при недостатній його професійній компетентності.

- Прилаштування – керівник не виявляє ні активності, ні зацікавленості, ні волі, щоб заохочувати та організувати роботу інших людей та отримати позитивні результати.

Наведені стратегії дозволяють керівнику свідомо моделювати, аналізувати свою діяльність та своє ставлення до працівників установи.

Окрім стратегій спілкування фахівці з менеджменту виокремлюють і його форми, для кожної із яких притаманне те чи інша етична позиція керівника:

- субординаційне - найчастіше такої форми спілкування дотримується керівник, або призначений зверху, або такий, який не дуже вирізняється інтелектуальними характеристиками, або, навпаки, такий, який тисне на всіх своїми інтелектуальними перевагами. Таку форму спілкування характеризує дотримання дистанції між керівником та підлеглими;

- службово-товариське - це спілкування, з одного боку, відповідає встановленим службовим ролям і розмежуванню професійних повноважень, а з іншого, характеризується повагою до підлеглих. Воно сприяє



зміцненню корпоративної культури в організації завдяки чому керівник забезпечує собі відповідний імідж і повагу підлеглих;

- дружній – за такої форми спілкування відбувається “розмивання” відносин між керівником і підлеглими, втрачається контроль за виконанням професійних обов’язків та станом виробництва, керівник втрачає важелі впливу на підлеглих.

Сучасні фахівці в галузі менеджменту зазначають, що в нинішній період менеджмент має формуватися під дією соціальних та етичних пріоритетів над метою менеджменту. Вже є менеджери, які в своїй діяльності орієнтуються на суспільну мету і беруть на себе більшу відповідальність перед суспільством за результати приватно - підприємницької діяльності, ніж це було властиво попереднім професійним управлінцям або власникам.

Поступово в суспільній думці змінюється і сам статус менеджменту. Раніше вважали, що менеджмент - це певна система влади, а зараз він виступає як важливий ресурс розвитку суспільства. Сучасний менеджмент не може ігнорувати справедливі вимоги працівників щодо поліпшення свого становища та вимог щодо забезпечення суспільного блага. Тому, не випадково у XXI столітті розроблено міжнародний стандарт 26000 – стандарт соціальної відповідальності, який унормовує вимоги до організації підприємництва в сучасних умовах.

При прийнятті етично обґрунтованих рішень менеджер орієнтується насамперед на окремі особистісні характеристики, такі як власне його, впевненість у своїх силах, розвинуте почуття справедливості та незалежності. *Найбільш важливою особистісною характеристикою менеджера є стадія його морального розвитку.*

На стадії первинного розвитку людину цікавлять насамперед зовнішні вигоди і покарання. Підкорення владі

ґрунтується на загрозі негативних наслідків у випадку непокори. В психологічному сенсі цієї стадії відповідають менеджери, що використовують авторитарний чи примусовий стилі керівництва, а також менеджери, що орієнтуються на гарантії виконання окремих задач.

На другій стадії етичного розвитку людина орієнтується на очікування колег, родини, друзів, суспільства його позитивної, етичної поведінки. Кращим способом досягнення цілей стає спільна робота в групах. Найбільш адекватним стилем лідерства стає заохочення взаємодії та кооперації працівників.

На третій стадії етичного, розвитку люди керуються насамперед внутрішніми цінностями і нормами, у багатьох випадках ігноруючи правила і традиції, що вимагають порушення цих норм. Внутрішні цінності стають більш важливими, чим навіть істотні зовнішні. На цьому вищому рівні етичного розвитку менеджери використовують трансформаційний чи обслуговуючий стилі керівництва, увага менеджера концентрується на потребах працівників і стимулюванні оточуючих до самостійного мислення, рішенню виникаючих проблем орієнтуючись на принципи моралі.

Таким чином етична чи аморальна практика ведення менеджменту є відображенням системи цінностей, яка сформувалась у суспільстві, певній соціальній групі чи організації. Але це не заперечує необхідності запровадження етичних норм поведінки на засадах виховання високого рівня культури та навчання етиці кожного члену колективу.

Психологічна наука визнає наявність у людей певних типологічних особливостей, але не заперечує існування великого розмаїття індивідуальних властивостей. У організації працюють люди різного рівня знань, умінь, готовності до педагогічної, наукової, організаційної діяльності, відповідальності, людяності, активності тощо. У

керівника існують різні *варіанти визначення спрямованості своїх стосунків з підлеглими:*

- Відповідно до гуманістичної психології, приймати їх такими як вони є;
- Примушувати їх прилаштуватися до себе;
- Конфліктувати;
- Тиснути;
- Проявляти зацікавленість або байдужість;
- Допомогати;
- Стимулювати активність працівника в необхідному напрямі.

Саме те, які із наведених варіантів обирає керівника, характеризує у етичному сенсі його ставлення до своїх підлеглих.

Управлінська освіта озброює керівників ефективними технологіями вирішення управлінських завдань, а за таких умов зменшується загроза порушення керівником етичних засад своєї діяльності. Та навпаки, відсутність управлінської освіти, неготовність до ефективного вирішення управлінських завдань обумовлює поступову **деформацію особистості** керівника, порушення етичних норм, авторитарність, конфлікти. Тому професіоналізм керівника – важлива умова етичності його управлінської діяльності.

Керівнику організації важливо знати типові прояви деформації особистості - монологізм, дидактизм, самовпевненість, невпевненість, синдром емоційного вигорання, роздратованість, самовпевненість, нереальне сприйняття себе, дисгармонія інтелектуального та емоційного, свідомого та підсвідомого, консерватизм, ригідність мислення, жорстокість, конфліктність, категоричність, невміння вести здоровий образ життя, комунікативний егоцентризм, безапеляційність, поверховість, підозрілість, орієнтація на поточні справи, надмірні розмови, невротизм, напруженість, хронічний стрес, надмірна робота, тривожність,

зниження непрофесійної активності, застиглість рольової маски.

Реформування державної служби потребує нової моделі керівника, який насамперед орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, дотримується морально-етичних норм, здатний ефективно виконувати покладені на нього функції, що й актуалізує проблему пошуку оптимальної моделі керівника в системі державної служби.

Проблему особистих якостей керівника **публічної служби** вирішують на законодавчому, теоретичному та практичному рівні. Як ми розглядали раніше законодавчі документи країни висувають переважно вимоги до досвіду роботи публічних службовців та наявності вищої освіти. Тому для визначення більш конкретних вимог до особистості публічного службовця мають значення, як досвід розвинених країн, так і теоретичні розробки вчених.

У західних країнах поширена тріадна модель професіоналізму публічного службовця: особисті інтелектуальні й поведінкові якості; досвід практичної роботи; освітня підготовка.

Так, у Берлінському інституті з управління та правосуддя претенденти на службу в державно-муніципальному управлінні проходять у рамках навчального плану три професійні практики. Під час проходження кожної практики *особистісний компонент* враховується в оцінці досягнутих результатів як один із важливих показників професійної придатності. *Інтелектуальні й поведінкові якості* претендентів розглядаються за такими критеріями:

1. Здібності особистості:

- сприйнятливість, наприклад, інтерес до завдань місця навчання та взагалі управління і розуміння цих завдань;
- кмітливість (духовна рухливість), наприклад, здатність визначати стан справ, проблеми й ситуації та

висловити своє ставлення до них;

- здатність виражати свої думки (усно й письмово), наприклад здатність формулювати їх уміло, швидко, зрозуміло та грамотно;

- працездатність, наприклад здатність успішно працювати в стислий термін і за мінливих ситуацій праці;

- уміння оцінювати (у тому числі критично), наприклад уміння встановлювати деталі та зв'язки в стані речей і критично оцінювати їх;

- особиста поведінка, наприклад увічлива, упевнена, ситуативно зумовлена манера поводитися в спілкуванні з громадянами і колегами, здатність до ділового співробітництва й кооперації;

## 2. Здатності досягати потрібних результатів:

- готовність до роботи (підготовленість до неї), кваліфіковане, сумлінне і своєчасне виконання поставлених завдань;

- доброякісність (правомірність, доцільність і правова оформленість результатів праці);

- власна ініціатива (самостійність, виконання завдань і в разі відсутності належних інструкцій, указівок). Вимоги до підготовки кадрів, по суті, відбивають вимоги до державних службовців.

Цікавим є дослідження проведене в Голландії, де було складено перелік 18 якостей державного службовця з урахуванням реальної ситуації, потенційних запитів, загроз і недоліків. Оцінка якостей, якими повинні володіти державні службовці, велася за 20-бальною шкалою. Оцінку здійснювали експерти із Голандії та країн Західної Європи. Результати представлені в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Оцінки вимог до державних службовців**

Якості, якими повинні володіти державні службовці	Результати оцінки голландських експертів ( <i>місце за важливістю</i> )	Результати оцінки експертів з інших країн Західної Європи ( <i>місце за важливістю</i> )
Уміння аналізувати	1	2
Політична і соціальна ерудиція	2	8
Практичний досвід	3	11
Творчий підхід	4	9
Почуття відповідальності	5	12
Комунікабельність	6	8
Об'єктивність	7	3
Коректність, порядність	8	1
Опірність стресам і розчаруванням	9	4
Самоототожнення з урядовою політикою	10	13
Відданість	11	6
Рішучість	12	12
Контактність, увага до навколишніх	13	14

Результати проведеного дослідження свідчать про відсутність єдиної позиції та значну розбіжність точок зору щодо переліку якостей публічних службовців.

У Франції, Німеччині і Великобританії переважає думка, що гарантія професіоналізму – це виробничий стаж службовця. Інтелектуальний рівень береться до уваги в такому ж ступені, як і наявність спеціальних знань. Така позиція характерна і для системи добору державних службовців у США.

Уявлення про структуру особистих якостей публічного службовця знаходять свій прояв у критеріях їх оцінки. Так, у Польщі використовують наступні критерії оцінювання для працівників та керівників:

Професійні навички (technical): 1) якість і своєчасність виконання завдань; 2) якість і своєчасність складання документів; 3) знання і навички застосування законодавства. Міжособистісні навички (soft): 1) вміння реагувати на нестандартні ситуації; 2) вміння самостійно виконувати завдання; 3) вміння працювати в команді; 4) планування та організація своєї роботи; 5) ініціативність; 6) креативність; 7) дисциплінованість.

*Критерії оцінювання для керівників:*

1) вміння керувати командою; 2) точність і швидкість прийняття рішень; 3) вміння правильно розставляти пріоритети; 4) вміння розподіляти завдання і давати зрозумілі службові доручення; 5) раціональне використання часу підлеглих; 6) вміння підтримувати підлеглих; 7) турбота про мікроклімат в колективі; 8) стресостійкість і здатність протистояти складним ситуаціям; 9) сумлінність в оцінці роботи підлеглих.

Слід сказати, що Європейська комісія визначила для свого персоналу "Рамки компетенції і поведінки", де серед основних компетенції для тих, хто займає керівні посади, - лідерство й керівництво людьми.

Аналіз вітчизняної практики щорічної оцінки державних службовців свідчить, що вона орієнтована переважно на оцінку результатів діяльності службовця,

реалізацію завдань, які поставлено перед ним на цей рік. Це дійсно головний параметр оцінки, але орієнтація реформування державного управління на запровадження сервісної моделі держави передбачає урахування не тільки результатів діяльності, а і її процесуальних характеристик та особистих якостей службовця. Громадянам нашої країни важливі всі зазначені складові, що характеризують службовця: результати діяльності, особисті якості, процесуальні характеристики діяльності.

Пануючі в країні уявлення про компетентності публічного службовця характеризують критерії відбору у номінаціях "Кращий державний службовець", "Кращий керівник" щорічного Всеукраїнського конкурсу.

У номінації "Кращий керівник":

- рівень професійності, якості лідера;
- здатність до креативного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі;
- комунікабельність, використання сучасних методів управління;
- ефективність діяльності керівника та результати роботи колективу підпорядкованого структурного підрозділу;
- рівень координації керівником діяльності підпорядкованих структурних підрозділів та співпраці з державними органами;
- оцінка роботи керівника споживачами послуг;
- роль керівника в морально-психологічному кліматі колективу;
- ставлення колективу до особистих та професійних якостей керівника;

У номінації "Кращий спеціаліст":

- рівень професійності;
- аналітичні здібності;
- здатність до самоосвіти;



- комунікабельність, вміння працювати в команді;
- ерудованість;
- якість підготовлених документів, виконавська дисципліна;
- навички роботи з персональним комп'ютером;
- наявність внесених пропозицій щодо оптимізації діяльності підрозділу (органу);
- роль спеціаліста в загальних результатах роботи підрозділу (органу), рівень авторитету в колективі, ставлення колективу до особистих та професійних якостей спеціаліста.

За думкою вітчизняних вчених центральне місце в системі особистісних якостей керівного персоналу у сфері публічної служби має належити системі ціннісних орієнтацій, яка визначає спрямованість діяльності керівника, суть його ставлення до суспільства і до самого себе. Основними рисами є: вміння впливати на підлеглих, спонукаючи їх до творчої та плідної праці; впевненість у собі; емоційна врівноваженість, уміння контролювати свої емоції; здатність до творчого вирішення завдань; заповзятість у вирішенні проблем, що стосуються діяльності; надійність і відповідальність; незалежність; товариськість; організаторські здібності; вміння керівника виконувати свої функції вчасно з мінімальними затратами часу та коштів. Причому чим вищий ієрархічний рівень службовця, тим більше значення цих якостей.

Існує думка що, до основних рис особистості керівників, які гарантують ефективність управління в умовах перехідного суспільства, належать: організаторські здібності, вміння впливати на підлеглих, націлювати їх на плідну творчу працю; впевненість у собі, рішучість і наполегливість, здатність до творчого вирішення завдань; прогнозування ситуацій та результатів діяльності; вміння приймати рішення; відповідальність; уміння контролювати свої емоції; заповзятість у вирішенні наявних проблем; висока професійна

компетентність; прагматизм; постійне прагнення до самовдосконалення.

Фахівці вважають, що професійна компетентність складається з політичної, юри дичної, економічної, соціологічної, психологічної, управлінської компетентностей. Особлива значимість цих складових професійної компетентності виявляється на керівних посадах.

Так, управлінська компетентність включає знання, вміння та навички щодо сутності організації й управління, принципів та методів організаційної діяльності; механізмів, структури і методів управління, технологій управлінської діяльності, пошуку оптимальних методів управлінської діяльності та стилю управління, сучасних технологій управління персоналом. Крім того, гарному керівникові стануть у пригоді знання та вміння їх застосовувати щодо основних психологічних характеристик особистості, психологічних закономірностей міжособистісної взаємодії і, зокрема, спілкування, соціально-психологічних механізмів регуляції групової діяльності; формування ефективних творчих та управлінських "команд" тощо (психологічна або психолого-педагогічна компетентність).

*Ще одну позицію характеризує точка зору Чиркова О., який виокремлює чотири групи компетенцій, що зводяться до такого: досягати результатів; інтегрувати співробітників; систематизувати роботу; генерувати ідеї.*

Опитування публічних службовців свідчить, що значній частині керівників на публічній службі притаманні наступні якості:

- Схильність до авторитарності.
- Намаганням досягнути мети та реалізувати місію організації будь-якими засобами.
- Розгляд підлеглих тільки як виконавців.
- Переважна орієнтація на вказівки зверху.
- Відсутність лідерських якостей.

- Не сформованість необхідних компетентностей.
- Переважна орієнтація на традиції керівництва чим на сучасну теорію публічного управління.

### **Можливі причини такої ситуації**

- Недосконалість законодавчих та нормативних документів.
- Несформованість у керівників сучасних управлінських цінностей.
- Відсутність дієвої оцінки керівників з боку їх керівників.
- Непрозорість діяльності керівників та підрозділів, які вони очолюють.
- Недосконала корпоративна культура.
- Пасивність підлеглих.
- Відсутність або недосконалість системи звітування керівників перед колективом та громадськістю.
- Недосконалість системи відбору на публічну службу.
- Недосконалість системи підготовки керівників.
- Недосконалість системи підвищення кваліфікації керівників публічної служби.
- Недостатнє залучення громадськості до вирішення суспільних проблем.
- Деформацією особистості керівника.
- Занадто складною системою розроблення та прийняття управлінських рішень в організації.
- Негативним впливом на установу середовищних чинників.

Якщо узагальнити різні точки зору то можна зробити наступний висновок, що не існує єдиної точки хору на структуру особистості публічного службовця. Серед існуючих 1500 особистих якостей представники різних точок зору виокремлюють різні компетентності, якими має володіти

публічний службовець, соціально-психологічний портрет сучасного керівника має характеризувати якості трьох основних груп: *морально-етичні*, *професійно-ділові* та *особистісні*, які певним чином взаємотранслюються між собою та виконують стрижневу роль. Забезпечення відповідності керівників публічної служби сучасним вимогам передбачає узгодження їх системи підготовки та підвищення кваліфікації, оцінювання та саморозвитку.

**Типологія та розвиток керівників на публічній службі.** Реформування державної служби передбачає формування нового типу керівників, які мають насамперед орієнтуватися на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, дотримуватися морально-етичних норм, бути здатними ефективно виконувати покладені на них функції. Ця ситуація актуалізує проблему пошуку оптимальної моделі керівника в системі державної служби.

У науці існують численні типології керівників. У сфері публічного управління у наш час виділяють 12 основних типів керівників: авторитарний, демократичний, креативний, бюрократичний, активний, пасивний, професійний, загальний, егоїстичний, “трудівник”, “нероба”, “господар”. З урахуванням взаємодії лідера і колективу виділяють 10 типів лідерів, що мають такі образи: “суверен”, “ватажок”, “тиран”, “організатор”, “спокусник”, “герой”, “поганий приклад”, “кумир”, “ізгой”, “цап-відбувайло”. Ще в одній класифікації виокремлюють чотири типи керівників: “майстри”, “борці з джунглями”, “люди компанії”, “травці”. Дослідження управлінської практики дозволяє виокремити такі типи керівників: “штабісти”, “борці за справедливість”, “орачі”, “імітатори”, “опорні” – люди, які становлять ділову основу організації, і “ажурні” – “прикраса” організації, люди, які створюють тло, але не є опорою організації. Наявність значної кількості типологій керівників зумовлене складністю

управлінської діяльності, можливістю різних дослідницьких позицій під час їх розробки.

Фахівці з проблеми типології керівників зазначають, що сьогодні поширюється такий тип керівника, як **керівник-руйнівник**, який діє на основі власного розуміння посадових інструкцій та законів і створює навколо себе своєрідний інтелектуальний вакуум – постійно створює несприятливі умови для діяльності здібних, творчих особистостей. Цих керівників ще називають “вбивцями ідей”. Наслідками такого керівництва є дезорганізація, руйнування колективу і придушення творчої ініціативи. Ця патологічна схильність до інтелектуального садизму, заздрісного безпліддя поширена серед вищого та середнього керівного складу значно більшою мірою, ніж вважається. Результатами застосування прийомів руйнівного керівництва є висока плинність кадрів, пошук підлеглим співробітником іншого місця роботи, або ж безапеляційне, мовчазне сприймання ним “домінуючих хібних цінностей” колективу і, як наслідок, поява у нього низки негативних явищ, наприклад, “внутрішньої еміграції”, “внутрішньої резигнації”, “психологічного вигорання” , деформації особистості.

Слід наголосити, що Україна за показником якості державних інституцій посідає 117-те місце серед 148-ми країн в індексі глобальної конкурентоспроможності. Це насамперед свідчить про те, що сьогодні в системі державної служби маємо у переважній більшості не керівників, які взяли на себе сміливість творчо розв’язувати проблеми управління державою, суспільством, організацією, відділом тощо, а начальників, які вирішують свої питання за рахунок держави, суспільства, колективу. Керівників такого типу не цікавлять ні рішення як таке, ні його наслідки, що впливають передусім на якість надання управлінських послуг.

Чим можна пояснити підготовку і прийняття рішень такими керівниками?

- Учені виділяють, принаймні, два фактори. Перший – це амбулія, тобто хронічна нездатність керівників вирішувати навіть прості проблемні ситуації. Ці керівники є прихильниками стереотипів і упередженості. Другий фактор – використання минулого досвіду під час розв’язання завтрашніх проблем, тобто застосування такого стилю, який можна назвати: “Було, було, буде!”. Те, що було позавчора, буде і завтра. Такі управлінці є наркоманами відомих їм фактів. Сучасний же керівник мусить бути відкритим для випробування на досвіді та готовим учитися новому, “а не бути в’язнем минулого”.

Отже, виходячи з вищенаведеного виокремлюють другий тип керівника – **керівник-в’язень минулого досвіду**. Залежно від того, яким принципом керуються керівники цього типу, можна окреслити дві моделі такого управлінця.

- Перша модель – модель стагнації керівника. Цей керівник керується принципом “Я – начальник, ти – дурень”; йому притаманна кристалізація старих підходів до розв’язання проблем, догматично-авторитарний стиль керівництва, агресивно-негативне мислення. Він декларує головним чином такі цінності, як слухняність, ієрархія, централізація. Головне для нього – це утриматися при владі. Ініціатива підлеглих і творчий підхід до справи ігноруються і як наслідок – утверджується тотальна підпорядкованість як управлінська норма.

- Друга модель – модель консервації керівника. Цей керівник керується принципом “Моя хата з краю, я нічого не знаю”; для нього характерним є пасивно-ліберальний стиль керівництва, негативно-традиційне мислення. Для цього керівника головні цінності – орієнтація на власні потреби, реалізація своїх інтересів.

Необхідно зазначити, що на сучасному етапі державотворення пробиває собі шлях *третій тип керівника*, який керується принципом “Той, хто шукає, той завжди

знайде” і вирізняється творчо-аналітичним підходом до справи, позитивно-інноваційним мисленням. Ці керівники вибирають для себе такі цінності, як задоволення від роботи, підвищення кваліфікації, інтелектуальний розвиток. Керівники цього типу спрямовані на роботу в команді, на концентрацію пошуку іноваційних технологій діяльності.

Такий тип керівника – це **керівник-фасилітатор** (фасилітативний керівник), який націлений на роботу в команді, гармонізацію взаємовідносин у колективі.

Керівник-фасилітатор – “це керівник-лідер, який створює команду, запроваджує у своєму закладі корпоративні принципи, реалізує мотиваційний підхід до управління”. Фасилітативний керівник спроможний використовувати “колективну мудрість”, яка перевищує суму індивідуальних здібностей членів групи, робить акцент на партнерстві та співробітництві. Для нього характерні: готовність до пошуку варіантів розв’язання проблем; гнучка варіативна поведінка в складних ситуаціях; емпатичні тенденції; зосередження на результатах, процесі, стосунках у колективі, що дає йому можливість досягти організаційних цілей, створюючи сприятливе та продуктивне середовище.

Для забезпечення відповідності поведінки керівника публічної служби теорії сучасного менеджменту, законодавчим вимогам, досвіду демократичних країн доцільні наступні заходи:

- Запровадження норм поведінки, які відображають систему загальних та професійних цінностей, суспільних уподобань, правил поведінки працівників організації.
- Створення та активізація діяльності комітетів з етики, кадрових комісій, які розглядають проблеми етики співробітників.

- Застосування механізмів стимулювання та мотивації, які б протидіяли порушенню прийнятих правил поведінки службовців.

- Здійснення моніторингу стану поведінки працівників організації та фіксація негативних проявів.

- Формування професійних компетенцій працівників, що запобігає порушенню норм поведінки та підвищення ефективності діяльності.

- Організацію навчання сучасних технологій управління керівного складу і усього персоналу.

- Постійне інформування керівників публічної служби про передовий досвід управлінської діяльності.

- Проведення нарад, конференцій, симпозіумів, видання рекомендацій з проблем сучасних технологій державного управління.

- Удосконалення системи оцінки керівників на публічній службі.

Щодо останнього, у сучасній теорії та практиці управління існує *два підходи до оцінки діяльності керівників*. Перший (класичний підхід) полягає в тому, що керівники в першу чергу оцінюються за професійними і діловими якостями. Другий підхід акцентує увагу на особистісних якостях керівника, стилі його поведінки, вирішення управлінських завдань. Абсолютизація того чи іншого підходу призводить до зниження ефективності управлінської діяльності та ефективності діяльності установи в цілому. Поєднання в процесі оцінки професійних, ділових та особистісних якостей є умовою подальшого удосконалення діяльності керівника публічної служби.

Таким чином, ефективність діяльності керівника на публічній службі залежить від її відповідності законодавчим та теоретичним засадам менеджменту, передовому досвіду управлінської діяльності.



З точки зору сучасної науки, керівник у системі державної служби України має розвиватись як:

– **особистість**, яка володіє багатим морально-культурно-гуманістичним потенціалом, має властивість впливати на людей емоційно, є носієм певної культури, що спрямована на гармонізацію взаємовідносин у колективі та культивує відповідальність;

– **лідер**, який має харизму, викликає довіру, продукує ідеї, вміє переконувати й об'єднувати навколо себе людей для досягнення загальних цілей; забезпечує розвиток;

– **реформатор**, який володіє стратегічним мисленням; ініціює перетворювальні дії, здатний до здійснення модернізації системи державної служби; спроможний долати стереотипи, має властивість забезпечувати вагомими аргументами для дій;

– **фасилітатор**, який вміє організовувати процес колективного розв'язання проблем у своєму колективі; приймає оптимальні рішення та несе за них відповідальність; допомагає підлеглим та сприяє роботі в команді; створює дух солідарності й співробітництва;

– **інтелектуал**, який володіє відповідним рівнем освіти і професіоналізму, здатний створити атмосферу інтелектуальної колегіальності, впливає на розум людей.

## **6.2 Лідерство на публічній службі: сутність та сучасні моделі**

Ефективність і злагодженість управлінської роботи державних органів та органів місцевого самоврядування, значною мірою визначається саме особою, яка очолює ці органи, наявністю чи відсутністю у такої особи досвіду, належних фахових знань та вроджених чи набутих лідерських якостей. Загальносвітові тенденції, щодо ключової ролі людського потенціалу у створенні ефективної системи

державного управління, знайшли своє вираження у Всесвітній доповіді про стан державного сектору «Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору», підготовленої Департаментом ООН з економічних та соціальних питань. У доповіді наголошується: «Здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від спроможності, мотивації доброчесності особистостей, які працюють у цих установах, а також від їх лідерських якостей».

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2014 р.), Закону України “Про державну службу” (2015 р.), Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” (2015 р.) побудова професійної державної служби є однією з ключових засад вираженої кадрової політики для забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Одним із провідних чинників підвищення ефективності функціонування системи публічного управління є лідерство.

Україна потребує керівників-лідерів, спроможних вивести її з кризи і забезпечити ефективне функціонування сфери публічного управління.

«Немає якогось єдиного чинника, що забезпечує ефективність організації. Але якщо необхідно обрати визначальний чинник, то це безумовно лідерство»

Керівництво полягає у праві особи давати офіційні доручення підлеглим і вимагати їх виконання. Це право впливає з повноважень керівника, які визначають його компетенцію у межах формальної організації. Діапазон керівництва залежить від статусу керівника.

Існують численні визначення та характеристики лідерства.

Державна посада формально дає керівникові необхідні передумови бути лідером колективу, але автоматично його

таким не робить, хоча сам термін “лідер” (від англ. leader) в перекладі і означає “керівник”, “провідник”, ці поняття тотожними не є. Різниця між поняттями полягає в тому, що «лідер» висувається завжди «знизу - догори», а керівник навпаки, «згори - вниз». З поняттям «лідер» тісно пов’язане поняття «лідерство» під котрим в загальному розуміють складний механізм взаємодії тих хто проявляє свою спроможність бути лідером та тих на кого цей прояв направлено. Розглядаючи лідерство ми маємо на увазі, в першу чергу, психологічні відносини, які виникають в групі, категорію ж «керівництво» розглядають з погляду організації діяльності групи та керування нею.

Крім того, лідер в органах державної влади свідомо вступає в процес управління, одночасно підкоряючись наказам і вказівкам вищого керівництва. Лідери взаємодіють як з керівниками, так і з членами групи, беруть на себе функції координації дій, надають емоційний вплив на колектив.

Формальний статус сам по собі не створить лідера, але виділяє його з групи, наділяє його повноваженнями, надає додаткову впевненість у собі, надає більш широкі можливості в плані соціальної комунікації (взаємодія з іншими керівниками, вищим керівництвом, представниками інших організацій). Таким чином, статус не тільки збільшує, але і розширює можливості впливу лідера на успіх діяльності. Ступінь свободи вчинків лідера залежить від його формального статусу. Державні службовці підпорядковуються вищестоящому керівництву, виконують його вказівки, дотримуються статутні, субординаційні відносини. Співробітники в цій ієрархії відрізняються за ступенем включеності у вирішення службових завдань, продиктованих зверху.

Сьогодні загальноприйнятою точкою зору є визнання того, що природні дані – це лише один із чинників який

обумовлює формування лідерів, тобто лідерство – якість більш набута, ніж вроджена. Задатки лідера – це внутрішній потенціал, який може бути реалізований, тому розвиток особистості необхідно спрямовувати в потрібне русло. Насамперед лідер повинен мати інтелект, позитивно ставитися до людей та поєднувати в собі такі якості, як сміливість і здоровий глузд, бажання навчатися та розвиватися. Серед факторів, що створюють дійсного лідера, виокремлюють: культуру й освіту; здатність долати стереотипні уявлення про діяльність; знання свого схованого потенціалу. Отже, лідерство – це готовність до постійної роботи та удосконалення.

Важливим для розуміння феноменту лідерства є урахування того, дослідники лідерства акцентують увагу на тому, що сучасне управлінське лідерство – це:

- сфера взаємодії (а не особистісних рис лідера);
- продукт взаємовідносин у форматі “суб’єкт управління – об’єкт управління – послідовники”;
- міжособистісний (а не особистісний) феномен; подія (а не риси) характеру;
- характеристика керівника-професіонала

Роль керівника-лідера в колективі є дуже важливою, оскільки саме від нього залежить досягнення наявних завдань організації, груповий консенсус, узгодженість діяльності, професійна динаміка, розвиток членів колективу, якість комунікації, морально-психологічний клімат та багато інших факторів становлення й розвитку колективу.

Імпульсом до лідерства є *насіонарність* - особливий вид енергії, особлива пристрасть, притаманна лише окремим людям і спрямована на перетворення оточуючого світу..

Однією з ключових категорій загальних визначень лідерства, є категорія «мистецтво», що передбачає наявність у носія лідерських якостей, певної психічної енергії.

Домінуючим критерієм вираження суті феномену лідера є прагнення до влади.

В основі лідерства за Макіавеллі, лежить орієнтація на владу. Властивість бажання влади не залежить від особистих достоїнств чи недоліків, вона діє на подобі об'єктивного закону, що не залежить від волі та свідомості людей.

В цілому доктрина Макіавеллі враховує чотири положення: 1) влада лідера коріниться в підтримці його прихильників; 2) підлеглі (прихильники) мають знати, що вони можуть чекати від свого лідера, і розуміти, що він чекає від них; 3) лідер має мати волю до виживання; 4) лідер завжди вірець мудрості та справедливості для своїх прихильників

Визнання членами групи за керівником авторитету лідера та добровільне підкорення йому, є однією з основних ознак лідерства такого керівника.

Концепція лідерства може бути зрозумілою по-різному в різних культурах, це в основному визначається як процес, що складається з серії постійних взаємодій між лідером та іншими. Лідерство також стосується впливу, бо лідери мотивують інших людей робити певні речі, і це має місце у груповому контексті, включаючи багатьох індивідуалів та загальну мету.

Якщо таке лідерство буде направлене на малу групу (до середини) то політичним воно може і не бути, якщо ж владні повноваження та вплив будуть спрямовані назовні то це лідерство буде мати ознаки політичного.

Відносини між членами колективу в державному управлінні відображають нерівні статуси людей в групах. Їх позиції нерівні з точки зору офіційної (займана посада, звання) і неофіційною (авторитетність, популярність, визнання серед членів групи) позиції.

Лідерство в органах влади ґрунтується на принципі ієрархичності, який дозволяє вибудувати вертикальну структуру лідерства, на професійній і емоційній включеності

лідера в процес вирішення службових завдань та спрямованості на результат роботи колективу. Ключовим аспектом є професійна включеність лідера в інформаційний процес і процес прийняття рішень.

Реалізація управлінських функцій керівника-лідера в органах влади пов'язана зі специфікою професійної діяльності та особливостями побудови даних структур: адміністративно-командна система управління з жорсткими формами підпорядкування, з раціоналізацією діяльності та дотриманням субординації, виконання співробітниками наказів і вказівок вищестоящої організації, особливі умови праці і підвищена відповідальність за результати роботи.

Основні вимоги до особистості лідера в державній службі групуються в три блоки особистісних якостей : функціональні, комунікативні, моральні.

Отже - у вузькому розумінні - лідерство на державній службі можна визначити як один з процесів організації управління малою соціальною групою, який сприяє ефективності діяльності.

Досягнення цілей будь-якої соціально-економічної системи забезпечується тими керівниками, які здатні об'єднувати людей для вирішення проблем на основі врахування їхніх життєвих проблем і орієнтації, тобто володіють якостями лідерів. Разом з тим лідерство в державному управлінні має свою специфіку.

У теорії публічного управління термін “лідерство” розглядається як управлінські взаємовідносини між керівником і підлеглими, засновані на ефективному поєднанні різних джерел влади і спрямовані на спонукання людей працювати на досягнення наявних цілей.

Відповідно до Енциклопедичного словника з публічного управління, лідерство включає в себе поняття “керівник-лідер”, “державний службовець - лідер”.

Щобільше, поняття “керівництво” поступово замінюється поняттям “лідерство”, оскільки реальне й ефективне управління організацією забезпечується не стільки авторитетом посади, скільки авторитетом особистості керівника, його лідерськими здібностями. У період системних змін реформування й модернізації такої великої та складної системи, як держава, зокрема системи публічного управління, особливого значення набуває роль лідера. Тепер недостатньо бути лише керівником-управлінцем (управляти, керувати), важливо брати на себе більшу відповідальність, ніж записано в посадовій інструкції, вміти вести людей за собою, вміти їх переконувати, вміти ставити перед ними цілі та спонукати їх до творчого досягнення цілей, тобто сьогодні важливо бути керівником-лідером. Бо лідерство – це загальна вимога, що висувається до керівників усіх рівнів. Це не просто абстракції, а стандарт поведінки, що береться за взірць та очікується на практиці”.

Основні групи компетенцій (компетентностей) лідерства для керівників на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування в Україні

- Ефективна комунікація
- Управління людськими ресурсами
- Орієнтація на результат
- Аналітичне мислення

Ключові компетенції лідерів у країнах ЄС

- Відкритість до нових ідей
- Добросовісність
- Інноваційність
- Соціальні навички (включаючи комунікаційні навички)
- Ведення переговорів та розвиток мереж
- Орієнтація на результат
- Організаційні навички

■ Володіння знаннями (що включають знання на рівні ЄС та на рівні країн-членів)

Природа лідерства як такого, досить складна й не піддається однозначній інтерпретації. Сьогодні вчені підкреслюють той факт, що природні дані – це лише частина загальної картини формування лідерів, тобто лідерство – якість більш набута, ніж вроджена. Задатки лідера – це внутрішній потенціал, який необхідно спрямовувати в потрібне русло. Насамперед лідер повинен мати інтелект, позитивно ставитися до людей та поєднувати в собі такі якості, як сміливість і здоровий глузд.

До загального набору якостей лідера відносять: чесність, високий рівень інтелекту, зовнішність, ініціативність, дисциплінованість, високий рівень впевненості в собі, мудрість, цілеспрямованість, комунікабельність та відкритість, інтуїцію, інтелігентність тощо. Зарубіжні дослідники І. Беніс, Р. Стоділ серед загальних якостей лідера, зокрема, виокремлюють: цілісність, допитливість, відвагу, упевненість, активність, рішучість, відповідальність, толерантність тощо. Американський вчений П. Друкер вважає, що керівником-лідером можна вважати такого керівника, який має прибічників, прихильників, людей, які його підтримують і слідує за ним із великим бажанням і вірою в нього. Люди ідуть за таким керівником за власним бажанням, а не тільки через те, що той є керівником. Успішний лідер, на думку П. Друкера, не завжди є тією особистістю, яку всі люблять або якою захоплюються. Лідерство не означає популярності. Лідерство, вважає вчений, то в першу чергу результати дій, які для всіх відкриті. Саме вони демонструють іншим приклад. Лідерство не виникає з посади, привілеїв, титулів чи грошей. Лідерство – то велика відповідальність.

Професійні компетенції лідерства в державному управлінні, класифікують за такими групами:



харизматичні (увага до свого здоров'я і до збереження здоров'я людей, сміливість, мужність, доброчесність, стресостійкість, витримка, впевненість у собі, ентузіазм, захоплення, переконання, здорові амбіції, орієнтація на досягнення результату, асертивність – уміння тактично обстоювати свою точку зору, упертість і твердість, інтелект та відвага, адекватність, здатність експериментувати і не боятися ризикувати; уміти бути імпровізатором);

комунікативні (здатність переконувати і мотивувати співробітників, уміти налагоджувати співпрацю між відомствами, між керівниками різних рівнів, чітко і зрозуміло формулювати свою точку зору, уміти ставити чіткі та зрозумілі завдання перед підлеглими, здатність переконливо говорити й уважно слухати інших, мати почуття гумору, увага і повага до людей);

організаторські (уміння працювати в команді, здатність брати на себе відповідальність, спрямовувати людей на досягнення тривалих і перспективних цілей та здійснення реформ, уміти правильно розподілити на посади підлеглих відповідно до їхніх здібностей та заохочувати їх до праці, створювати умови для того, щоб кожний працівник відчував свою значущість і вартість, уміти бачити і розкривати потенціал кожного працівника і відповідно використовувати на користь загальних результатів, уміння вести за собою, уміти управляти ситуацією, демонструвати спокій і впевненість, створювати добрий мікроклімат, уміння мобілізації людей на постановку цілей, виконання планів і досягнення результатів);

“синдром хамелеона” (еластично пристосовуватися до змінного оточення, бути відкритим до змін, мати такт і дипломатичний талант, бути делікатним, не ображати людей, не критикувати на людях, більше хвалити співробітників навіть за маленький успіх, здатність до взаємодії);

адміністративні (креативність, здатність до сприйняття нових ідей і продукування своїх ідей, уміти передбачати, розпоряджатися, узгоджувати, приймати рішення, уміти координувати, делегувати, контролювати, бути завжди поінформованим, уміти розв'язувати конфлікти, уміти їх передбачати і не допускати, проявляти спроможність дотримуватися послідовного стратегічного курсу щодо управління людськими ресурсами, управління інноваціями);

інтелектуальні (здатність генерувати ідеї, будувати стратегічні плани, стратегічно й аналітично мислити, уміти уважно спостерігати і робити з цього свої висновки, здатність учитися новому, бути кваліфікованим у своїй сфері діяльності, уміння вчитися, вдосконалюватися, працювати над собою, здатність до самоаналізу, панорамність мислення, здатність до інновацій, мобільність, ефективне використання інформаційної техніки;

управлінської майстерності (орієнтація на результат у проведенні реформ, обізнаність у своїй справі, здатність впливати на мислення й поведінку підлеглих, уміння розробляти рішення, володіння управлінською культурою, здатність управляти особистою ефективністю, навички презентування себе і колективу, здатність до взаємодії, відстежування змін, кризи, реагування на них оперативно, розроблення рекомендації та стратегії, враховуючи потреби зацікавлених сторін, уміння закладати основи для роботи, створюючи коаліції з головними дійовими особами, здатність домовлятися й адаптуватися, уміння готувати резерв кадрів, уміти оточувати себе розумними, кваліфікованими, перспективними помічниками і співробітниками, уміння оцінювати ефективність роботи підлеглих, делегувати повноваження тощо);

поведінкові (індивідуальний підхід до підлеглих, уникнення конфліктів – ніколи не звільняє конфліктну особу з посади без її згоди, бо це може викликати конфлікт і

нестабільну ситуацію в колективі: талановиту конфліктну особу підтримує, шукає до неї підхід, використовує її потенційні можливості на користь організації, нестабільну особу переводить на іншу ділянку роботи; дослухається до думки підлеглих, але рішення приймає своє і за нього відповідає, у поразках ніколи не звинувачує підлеглих, спирається на власний авторитет, має здатність до взаємодії, аналізує, мотивує та переконує підлеглих працівників, проявляє швидку реакцію на прийняття рішень, уміння обстоювати свою думку).

“Якщо колектив добровільно визнає винятковість свого керівника, неухильно буде слідувати за ним, вірити його компетентності, освіченості, людяності, високій моральності, тоді можна вважати, що досягнуте таке бажане злиття ролі керівника й лідера” (В.І. Кноррінг)

Лідером в органах державної влади та місцевого самоврядування може бути людина, яка втілює три основоположні якості: неординарний, вроджений потенціал, який проявляється як талант засновника і координатора; глибокі знання і професіоналізм ; безумовну перевагу в отриманні результатів в певному виді діяльності.

Лідерство – здатність людини управляти людьми із врахуванням їх нахилів і бажань; компонент діяльності менеджера, пов’язаний з цілеспрямованим впливом на поведінку окремих осіб або цілої робочої групи.

Складові лідерства на публічній службі

- Партнерство і повага
- Вивчення та впровадження передового досвіду і найкращих практик
- Пристрасність і переконаність
- Новаторство та далекоглядність

«Лідерство - це не титули, посади і не місця в організаційних схемах. Це - вплив на інших» (Джон Максфелл, міжнародний експерт з питань лідерства).

У різних джерелах лідер визначається як людина, яка мислить глобальними категоріями, передбачає потенційні можливості, створює спільне бачення майбутнього, допомагає розвитку здібностей людей, делегує їм повноваження, цінує в людях відмінності, розвиває командний підхід до роботи, почуття партнерства, вітає зміни, демонструє знання технологій, заохочує конструктивний виклик, забезпечує задоволення клієнтів, досягає успіхів у змаганні з конкурентами, демонструє особисті досягнення, високий рівень компетенції, виявляє готовність до спільного керівництва, діє відповідно до проголошених цінностями, проте може міняти ці цінності, якщо того вимагає ситуація.

Для того щоб відповідати таким високим вимогам, лідери повинні постійно удосконалюватися і сприяти розвитку підлеглих, вміти використовувати свої сильні сторони і заповнювати прогалини в знаннях. Лідер повинен бути здатний завойовувати довіру оточуючих, спиратися на особисті фундаментальні цінності, органічно поєднуючи емоції, інтелект і ділові якості.

Лідер повинен вміти створювати внутрішні і зовнішні мережі впливу, причому часто на неформальній основі. Такі форми мережевих взаємин припускають різні союзи і партнерські відносини як усередині однієї сфери діяльності, так і між галузями, у результаті вони можуть призводити до формального злиття і об'єднання. Лідер повинен визначати і формулювати прихований, невідчутний потенціал організації - такий як потенціал знання, людський капітал.

Психологи стверджують, що люди при народженні отримують певні задатки, але це не означає, що всі вони стануть лідерами. Для того щоб стати лідером, треба досягти відповідного рівня культури, освіти, життєвого досвіду і професіоналізму. При цьому виділяються наступні чинники, що створюють справжнього лідера з людини з певними задатками.

Розвиток лідерства на державній службі стосується керівників усіх рівнів, що займають посади на державній службі.

**Відмінності керівник та лідера.** «Менеджери роблять речі правильно, лідери роблять правильні речі» (Уоренн Бенніс, американський психолог, провідний фахівець з питань лідерства).

**Керівник – це особа, наділена повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання, а лідер – це людина, яка ефективно здійснює керівництво групою, це особистість, яка, поставивши перед собою ціль, знаходить засоби і створює колектив, який здатний її досягти.**

У зв'язку з тим, що не всі керівники – лідери, то розвиток саме лідерських якостей керівних кадрів є на сьогодні однією з найактуальніших проблем публічного управління. У західній науці виокремлюють такі відмінні ознаки лідерів і керівників:

- керівники шукають сумлінних виконавців, а лідери – однодумців;
- керівники не вибачають помилок ні собі, ні іншим, а лідери переважно визнають свої помилки і не бояться відкрито вживати необхідних заходів для їх виправлення;
- керівники вважають, що підлеглі навіть з високою компетенцією неспроможні виконувати роботу без контролю і вказівок згори. В основі роботи лідера лежить принцип рівності, горизонтальних стосунків;
- керівники намагаються створити собі позитивний імідж, хоча це дуже складно через потенційно конфліктну природу відносин між керівниками і підлеглими. Лідери цінують повагу колег, мають репутацією людини з високою моральністю, з повагою ставляться до працівників, захищають їхні інтереси. Саме це обумовлює те, що працівники вдячні лідерам і всіляко їх підтримують .

До цього можна додати думки К.Клока і Дж.Голдсмита, які виділяють такі відмінності між керівником і лідером:

- керівник здійснює адміністрування; лідер вносить нове;
  - керівник – це копія; лідер – завжди оригінал;
  - керівник підтримує працездатність; лідер забезпечує розвиток;
  - керівник приймає реальність; лідер досліджує її в пошуках істини;
  - керівник зосереджений на системі й структурі; у центрі уваги лідера – люди;
  - керівник покладається на залізний контроль; лідер – викликає довіру;
  - керівника цікавить найближче майбутнє; для лідера має значення довгострокова перспектива;
  - керівник запитує “як” і “коли”; лідер запитує “що” і “чому”;
  - керівник завжди дивиться на практичний результат, підсумки; лідер дивиться на відкриття нових горизонтів;
  - керівник слідує певній моделі; лідер сам створює модель;
  - керівник приймає статус-кво; лідер кидає йому виклик;
  - керівник – це хороший службовець; лідер зберігає власну особистість, не вписуючи її в певний шаблон;
1. керівник робить все правильно; лідер робить те, що потрібно;
  2. дії керівника на державній службі суворо регламентовані законодавством та службовою ієрархічною драбиною відповідно і лідерство такого керівника мало би бути обмежене цими ж рамками, окрім того призначення на певну посаду не дає автоматичного набуття лідерських

якостей;

3. лідер регулює міжособистісні стосунки в групі, керівник натомість регулює офіційні відносини групи як певної організації, лідерство виникає стихійно, керівництво - ні, бо воно поставлене в певні рамки та норми, воно стабільніше та надійніше, лідерство це щось значно більше ніж прийняття управлінських рішень, це вплив на розум та енергію тих людей, які мають зіграти свою роль в тому чи іншому процесі, керівник зорієнтований на реалізацію завдань групи, а лідер на її внутрішні інтереси.

Лідерство виникає стихійно, керівництво - ні, бо воно поставлене в певні рамки та норми, воно стабільніше та надійніше[

Лідером може бути лише та особа, яка користується авторитетом серед оточення. Механізм реальної влади спирається або на повноваження, або на авторитет, чи на те й інше разом. Влада керівника заснована на повноваженнях і передбачає обов'язкове підкорення та наявність можливості легітимного примусу, **лідерство**- це мистецтво впливу на людей, прагнення надихнути їх на те, щоб вони за власним бажанням прагнули досягнути цілей, а **управління** - це знання про те, як маніпулювати іншими людьми та як примусити їх зробити те, що вам потрібно

Так, за визначенням Головного управління державної служби України, яке було прийняте в процесі розробки Профілів компетенцій лідерства для керівників на державній службі в Україні, **лідерство** є сучасною концепцією управління, в тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи.

### Типологія лідерства

Типи лідерства:

■ авторитарне та демократичне (критерій – стиль лідерства);

- формальне і неформальне (критерій – статус лідера);
- загальнонаціональне, регіональне та місцеве (критерій – масштаб діяльності);
- партійне, державне (критерій – форма політичної участі).

### Відмінні риси між керівником і лідером

Відмінні риси	
Керівник	Лідер
Адміністратор	Новатор
Доручає, делегує	Надихає
Працює за цілями інших	Працює за власними цілями (має своє бачення)
Основа дій – план	Основа дій – бачення перспективи
Покладається на систему	Покладається на людей
Використовує докази	Використовує емоції
Контролює	Довіряє
Підтримує рух	Надає поштовх рухові
Професіонал	Ентузіаст
Приймає рішення	Перетворює рішення в реальність
Робить справу вірно	Робить вірну справу
Його поважають	Його обожають

### Розрізняють також типи лідерів:

- інструментальний, що ґрунтується на ділових відносинах;
- експресивний, що переважає в міжособистісних відносинах, згладжуючи конфлікти, напругу, підвищуючи ефективність роботи.
- **Лідер-начальник.** Для даного типу властива наявність уміння досягати вищих рівнів влади ( голова обл-,райдержадміністрації, голова обласної, районної ради, міський, селищний, сільський голова, директор департаменту, начальник управління, відділу та ін.).



□ **Лідер-ідеолог.** Для цих людей головним є реалізація окремої ідеї. Вона може бути сформульована ними як власна, так і відповідно до потреб та сподівань громадян.

□ **Лідер соціального напрямку.** В основі лідерства цього типу також покладено високий рівень комунікаційних здібностей та емпатії. На відміну від ідеологів вони знають не тільки чого вони хочуть досягти, але і як це зробити.

□ **Лідер-аналітик.** Даний тип наділений аналітичним мисленням, вміє виявляти недоліки і знаходити засоби їх усунення, враховує досвід інших, виконає будь-яку справу, зазвичай сповнений ідей, у здійсненні яких цілеспрямований і наполегливий. Часом він нехтує думкою колективу, важко співпрацює з керівництвом.

Поширеною точкою зору на лідерство є визнання його ситуативного характеру. Лідерство, як зазначають учені, може бути емоційним, діловим (організаційний) та інформаційним (інтелектуального). “Емоційний” лідер (образно кажучи, серце групи) – це людина, до якої співробітник може звернутися з особистими проблемами, за порадою, співчуттям, він може надихати, ефективно впливати на емоційний стан членів колективу. З “діловим” лідером (руки групи) добре працюється, він може організувати справу, чітко розподілити роботу, налагодити необхідні ділові взаємозв'язки, забезпечити досягнення цілей справи. До “інформаційного” лідера (мозок групи) усі звертаються з питаннями, оскільки він ерудит, може пояснити суть справи, допомогти знайти потрібну інформацію. Найкращим, безумовно, є той керівник-лідер, який поєднує всі зазначені компоненти. Але така ситуація – виняток, а не правило. Так, наприклад, інтелектуальний лідер обов'язково має бути логіком, а логік одночасно не може бути етиком тоб-то емоційним лідером.

**Розвиток лідерства на пулічній службі.** *Службова кар'єра керівника-лідера у сфері публічної служби.* Службова

карьерного керівника-лідера починається зі вступу на публічну службу. Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни України мають право рівного доступу до державної служби. Це право знайшло відображення і деталізацію у ст. 4 Закону України «Про державну службу» та ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Порядок вступу на керівні посади у сфері публічної служби залежить від: особливостей статусу органу публічної влади; категорій керівних державних посад і посад в органах місцевого самоврядування, та шляхів заміщення цих посад.

Керівні посади у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування можуть заміщуватися шляхом призначення, виборів або за конкурсом.

### **Проблеми розвитку лідерства в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України**

пов'язані з відсутністю:

- чіткого розподілу політичних і адміністративних посад;
- відкритого конкурсного відбору державних службовців найвищої ланки;
- управління кар'єрним ростом;
- ротації;
- безперервного професійного навчання;
- єдиних критеріїв оцінювання та стимулювання.

Активна державна кадрова політика – важливий фактор розвитку лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування

Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки передбачено, що основними цілями реалізації державної кадрової політики є підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері

публічного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

**Основні пріоритети кадрової політики в органах публічної влади по формуванню керівника-лідера**

- 1) підвищення престижу публічної служби;
- 2) активне здійснення адміністративної реформи, модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- 3) створення системи високопрофесійного, наукового, аналітичного й практичного супроводу управлінських рішень та інноваційних технологій роботи з керівними кадрами;
- 4) професіоналізація публічної служби на основі створення загальноосвітнього комплексу, центром якого є загальнодержавна система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів усіх рівнів, зокрема за Програмою розвитку лідерства на державній службі;
- 5) створення системи оптимальних фінансово-економічних і матеріально-технічних основ кадрової політики, матеріальних, моральних, соціально-психологічних і творчих стимулів кар'єрного зростання вищих керівних кадрів у сфері публічної служби;
- 6) запровадження системи публічного та громадського контролю за діяльністю керівних кадрів у сфері публічної служби;
- 7) посилення зв'язків органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

**Складовими елементами механізму формування керівника-лідера в органах публічної влади повинні бути:** система управлінського консультування з державними структурами і громадськими організаціями під час відбору кандидатур в органи влади на вищі керівні посади; відкриті конкурси на заміщення керівної вакантної посади і контракти; щорічне оцінювання керівних кадрів (метод 360 градусів);

контроль (службовий і громадський) за діяльністю всіх керівників у сфері публічної служби; тестування; анкетування; ротація; випробувальний термін; стажування; навчання в системі резерву; призначення на більш високу керівну посаду; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації; самоосвіта і самотренінг на робочому місці; моральне і матеріальне заохочення.

Формування керівника-лідера у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є життєво важливим завданням, покликаним забезпечити добір таких керівних кадрів, які найкраще зможуть вирішувати покладені на них завдання, а тому має бути пріоритетним напрямом діяльності органів публічної влади.

- Публічна служба є зацікавленою, аби на ній працювали справжні лідери, віддані своїй справі – служінню громадськості, спроможні відповідати на виклики часу та працювати у складних динамічних умовах.

В якості основних напрямків розвитку лідерства в державній службі виділяються:

- 1) вдосконалення навчання співробітників сучасним методам управління колективами;
- 2) розробка сучасних критеріїв оцінки ефективності керівника в органах державної влади;
- 3) розробка і проведення тренінгів особистісного зростання, що сприяють розвитку особистісного потенціалу державних службовців.

Метою формування і розвитку лідерства на державній службі є досягнення нової якості внутріорганізаційної взаємодії, що сприяє оптимізації діяльності владних структур як суб'єкта управління і їх взаємодії з громадянами як об'єктом управління.

Розвиток лідерства має стати одним з ключових елементів щорічного оцінювання діяльності керівників на державній службі в Україні. Відповідно до цього вони мають

демонструвати необхідні лідерські компетенції при щоденному виконанні ними своїх функцій, зокрема: слугувати прикладом етичної поведінки та дотримання принципів державної служби, досягати результатів у своєму відомстві, демонструвати аналітичне мислення та ефективну комунікацію, управляти людськими ресурсами тощо [2].

4. Для того щоб відповідати високим вимогам, лідери повинні постійно удосконалюватися і сприяти розвитку підлеглих, вміти використовувати свої сильні сторони і заповнювати прогалини в знаннях.

5. Реалізація лідерства в органах державної влади пов'язана зі специфікою професійної діяльності та особливостями побудови даних структур: адміністративно-командна система управління з жорсткими формами підпорядкування, з раціоналізацією діяльності та дотриманням субординації, виконання співробітниками наказів і вказівок вищестоящої організації, особливі умови праці і підвищена відповідальність за результати роботи.

### **Питання для самоконтролю:**

1. Які закони визначають діяльність керівника на публічній службі?

2. Які якості необхідні керівнику на публічній службі?

3. Які якості характеризують вашого керівника на публічній службі?

4. Що необхідно для удосконалення діяльності вашого керівника?

5. Які якості, необхідні керівнику на публічній службі, сформовані у Вас?

6. Які якості, необхідні керівнику на публічній службі, Вам необхідно сформувати?

## РОЗДІЛ 3

# КОМПЛЕКС ЗАВДАНЬ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ З ДИСЦИПЛІНИ „ПУБЛІЧНА СЛУЖБА”

### 3.1. Завдання для підготовки до семінарських та практичних занять

#### Тема1. . Кадрова політика в сфері публічної служби

##### Зміст

1.1. Державна кадрова політика у сфері публічної служби.

1.2. Засоби формування й реалізації державної кадрової політики.

1.3. Пріоритети та напрями розвитку державної кадрової політики у сфері публічної служби.

**Практичне завдання: аналіз виконання** Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

2. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посібн. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – 2-ге вид., перер. і доп. – К. : Кондор, 2005. – 308 с.

3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01 лютого 2012 №45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

4. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій [Текст] / уклад. В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 104 с.

5. Ковбасюк Ю. Сучасна кадрова політика в державному управлінні / Ю. Ковбасюк // Віче: Журнал

Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2380/>

6. Лазор О. Д. Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. – Вид. 3-тє, допов. і перероб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.

## **Тема 2. Концептуальні підходи до реформування публічної служби та законодавчі основи державної служби**

### **Зміст**

1. Зарубужний досвід публічної служби (обрати країну та виокремити позитивний досвід для України).
2. Поняття, види та принципи публічної служби та їх правове закріплення
3. Система управління державною службою в Україні.

**Практичне завдання:** заповнити таблицю 3.1.

### **Нормативно-правове забезпечення державної служби**

Таблиця 3.1

<b>Назва документа</b>	<b>Сутність</b>
Міжнародно-правові документи стосовно питань державної служби	
Закони України, <u>які регламентують державно - службові відносини</u>	
<u>Укази Президента України, щодо правового регулювання сфери відносин державної служби</u>	
Постанови КМУ, які затверджують певні положення, правила функціонування державної служби	
Накази Національного агентства України з питань державної служби	

### **Список використаних джерел:**

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

2. Публічна служба : зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. — К. : Конус-Ю, 2007. — 735 с.

3. Гайдученко С. О. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу / С. О. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – 2009. – Вип. 3(3). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2009\\_3/09gsokes.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09gsokes.pdf)

4. Лазор О. Д. Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. – Вид. 3-тє, допов. і перероб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.

5. Нижник Н. Реформування державної служби в Словацькій Республіці / Н. Нижник, В. Лемак, М. Задорожна // Вісн. держ. служби України [Електронний ресурс]. – 2002. – № 3. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=37612&cat\\_id=37402&ctime=1141127265250](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37612&cat_id=37402&ctime=1141127265250)

### **Тема 3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування**

#### **Зміст**

1. Служба в органах місцевого самоврядування як різновид управлінської діяльності (дослідити поняття та принципи служби в органах місцевого самоврядування).

2. Види посад та особливості їх виконання в органах місцевого самоврядування.



3. Відповідальність посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування

**Практичне завдання:** дослідити стан реформи місцевого самоврядування на прикладі.

**Список використаних джерел:**

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2016. - № 4. – Ст. 43.

2. Конституція України [Текст] / прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. / Верховна Рада України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

3. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p>

4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97- ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

5. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 07.06.2001 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

6. Кошова Т. Професійний розвиток персоналу органів місцевого самоврядування як складова розвитку громадянського суспільства // Вісн. НАДУ. – 2002. – № 2. – С. 135.

7. Організація роботи органів місцевого самоврядування. / [С. І. Чернов, С. В. Клименко, М. І. Тітов та ін.]. – Х. : Фактор, 2011. – 96 с. – (Серія : Бібліотека керівника місцевої ради).

## Тема 4. Основи сервісної держави

### Зміст

1. Вивчити матеріали за темою «Основи сервісної держави» та запропоновану літературу та скласти таблицю «Моделі соціальної держави».

2. Заповнити таблицю таблиця 3.2

Таблиця 3.2

Назва моделі соціальної держави	Ознаки моделі соціальної держави

3. Вивчити матеріали за темою «Основи сервісної держави» та запропоновану літературу та скласти таблицю 3.3 «Формування сервісної моделі державного управління в Україні»

Таблиця 3.3

Ознаки сервісної моделі державного управління	Ознаки сервісної моделі державного управління сформовані в Україні

4. Сутність таких базових і ключових понять:к «послуги», «державні послуги», «публічні послуги», «соціальні послуги»

### Список використаних джерел:

1. Клімушин П.С. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління / П.С. Клімушин // Теорія та практика державного управління 2017. - №2. С.1-8

2. Конституція України [Електронний ресурс]. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

3. Намчук В. Моделі соціальної держави: вибір для України /В.Намчуку//Публічне управління: теорія та практика. – 2013.- Вип. 2. С.44-50.

4. Панкевич О. З. До питання про сучасні класифікації соціальних держав / О. З. Панкевич // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції. – Львів : Юридичний факультет Львівського нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2003. – С. 165-167.

5. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі "сервісної" держави у системі державного управління/ А. В. Соколов //Державне управління: удосконалення та розвиток 2013. №1. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_18)

## **Тема 5. Запобігання та протидія корупційним проявам та етика у системі публічної служби**

### **Зміст**

1. Проаналізувати Закон України "Про запобігання корупції" та виокремити нові поняття, пов'язані з корупцією.

2. Проаналізувати практичні ситуації та запропонувати засоби їх розв'язання.

3. Проаналізувати потенційні корупційні ризики діяльності вашого підрозділу та запропонувати шляхи їх попередження.

**Ситуація 1.** Особи, з якими пов'язані приватні інтереси державного службовця, виконують оплачувану роботу на умовах трудового договору або контракту в установі, організації, стосовно якої державний службовець здійснює окремі функції державного управління.

**Ситуація 2.** Особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця, виконують оплачувану роботу в організації, яка надає платні послуги іншій організації. При цьому державний службовець здійснює стосовно останньої окремі функції державного управління.

**Ситуація 3.** Особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця, виконують оплачувану роботу

в організації, яка є материнською, дочірньою або іншим чином афілійованою з іншою організацією, стосовно якої державний службовець виконує окремі функції державного управління.

**Ситуація 4.** Державний службовець бере участь в рішенні щодо закупівлі державним органом товарів, які є результатом інтелектуальної діяльності, виключні права, на які має він сам або особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця.

**Ситуація 5.** Державний службовець або особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця, володіють цінними паперами організації, стосовно якої державний службовець виконує окремі функції державного управління.

**Ситуація 6.** Державний службовець приймає участь в здійсненні окремих функцій державного управління стосовно банків та кредитних організацій, в яких сам державний службовець, особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця, мають вклади або взаємні зобов'язання, пов'язані з наданням фінансових послуг (кредитні зобов'язання, надання брокерських послуг щодо участі в організованих торгах на ринку цінних паперів тощо.)

**Ситуація 7.** Державний службовець, близькі особи державного службовця, отримують подарунки або інші блага (безкоштовні послуги, скидки, оплату розваг, відпочинку, транспортних видатків та ін.) від фізичних осіб та/або організацій, стосовно яких державний службовець здійснює або раніше здійснював окремі функції державного управління.

**Ситуація 8.** Державний службовець здійснює окремі функції державного управління щодо фізичних осіб або організацій, які надають або надавали платні послуги державному службовцю, або його близьким особам.

**Ситуація 9.** Державний службовець здійснює окремі функції державного управління щодо організації, перед якою

державний службовець та/або його близькі особи мають майнові зобов'язання.

**Ситуація 10.** Державний службовець приймає участь у виконанні окремих функцій державного управління щодо кредиторів організації, власниками або працівниками яких є особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця.

**Ситуація 11.** Державний службовець приймає участь у виконанні окремих функцій державного управління щодо організації, яка має майнові зобов'язання перед державним службовцем та/або особами, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця.

**Ситуація 12.** Державний службовець та/або особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця, беруть участь у справі, яка розглядається судом щодо фізичних осіб або організацій щодо яких державний службовець здійснює окремі функції державного управління.

**Ситуація 13.** Державний службовець приймає участь у виконанні окремих функцій державного управління щодо організації, власником, керівником, або працівником якої він був до вступу на державну службу.

**Ситуація 14.** Державний службовець веде переговори про працевлаштування після звільнення з державної служби на роботу в організацію, відносно якої він здійснює окремі функції державного управління.

**Ситуація 15.** Державний службовець під час проведення контрольно-наглядових заходів виявляє порушення законодавства. Державний службовець рекомендує організації для усунення виявлених порушень скористатися послугами конкретної компанії, власниками, керівниками або співробітниками якої є особи, з якими пов'язаний приватний інтерес державного службовця.

**Ситуація 16.** Державний службовець використовує інформацію, отриману під час виконання посадових

(службових) повноважень і тимчасово недоступну іншим особам, з метою отримання конкурентних переваг при здійсненні комерційних операцій.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України «Про державну службу» /Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015
2. Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056)
3. [Закон України від 13.05.2014 № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»](#)
4. [Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»](#)
5. [Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні \(Антикорупційна стратегія\) на 2014-2017 роки»](#)
6. [Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції»](#)
7. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. - М.:Новое издательство, 2011. – 464 с.
8. [Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X](#)
9. Конвенція Організації Об'єднаних націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – С. 2048-2080.
10. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін. ; Ірина Бекешкіна ; Центр політико-правових реформ, Фонд

„Демократичні ініціативи”. – К. : ФОП Москааленко О. М., 2009. – 196 с.

11. [Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III](#)

12. [Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування»](#)

13. [Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям»](#)

14. [Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 "Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні \(Антикорупційної стратегії\) на 2015-2017 роки"](#)

15. [Рішення Національного агенства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2 "Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування"](#)

16. [Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" стосовно заходів фінансового контролю \(pdf, 494 Kb\)](#)

17. [Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 «Про національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки»](#)

## **Тема 6. Керівник в публічній службі**

### **Зміст**

1. Вивчити матеріали за темою «Лідерство та керівництво на публічній службі» та запропоновану літературу та заповнити таблицю 3.4. Наявність особистої якості в роботах науковців відмічати знаком +.

**Особисті якості керівника публічної служби  
в роботах науковців**

особисті якості керівника	науковець	науковець	науковець	ауковець	ауковець	ауковець	ауковець	ауковець	ауковець

**Список джерел:**

1. Воронько Л.О., Сучасний керівник у системі державної служби України: пошук оптимальної моделі./ Л.О.Воронько. - Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/20.pdf>

2. Гончарук Н., Сурай І., Портрет керівника в державному управлінні: соціально-психологічний аспект/ Н.Гончарук, І.Сурай//Державна служба, служба в органах місцевого самоврядування. - 2010. -№ 2. – С. 57-65

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

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

5. Донцов Д. Лідерство на державній службі!/? Д.Донцов //- Режим доступу: <http://old.csi.org.ua/?p=2424>

6. Клок К. Конец менеджмента и становление организационной демократии / К. Клок, Дж. Голдсмит. – СПб. : Питер, 2003. – 368 с.



7. Кнорринг В. И. Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. – М. : Дело, 2003. – 328 с.
8. Ковбасюк Ю. В. Розвиток лідерства у державній службі / Ю. В.Ковбасюк редкол. (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.] // підручник . – К. ; Одеса : НАДУ, 2013. – С. 277–312.
9. Кухта Б., Теплоухова Н. Політичні еліти і політичне лідерство.- Львів, 1995.- 199 с.
10. Лемберт Т. Ключові проблеми керівника. 50 перевірених способів вирішення проблем : пер. з англ. / Т. Лемберт. – К. : Всеувиито : Наук. думка, 2001. – 304 с. – (Серія “Усе про менеджмент”).
11. Наумко Ю. С. Розвиток лідерства на державній службі/ Ю. С. Наумко. – Режим доступу: <http://repo.sau.sumy.ua/bitstream/123456789/5361/1/%D0%9D%D0%B0%D1%83%D0%BC%D0%BA%D0%BE%20%D0%AE.%D0%A1..pdf>
12. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.
13. Пашко Л. А. Відносини у форматі “суб’єкт управління – об’єкт управління”: напрями гармонізації / Л. А. Пашко // Наук.-інформ. вісн. з держ. упр. – 2010. – № 4. – С. 14–18.
14. Пірен М. Лідерство: сутність та реалізація в українському суспільстві : [навч. посіб.] / Марія Пірен. – К., 2012. – 232 с.
15. Скібіцька Л. І. Лідерство та стиль роботи менеджера : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька. – К. : Центр учбової л-ри, 2009. – 192 с.
16. Сторожев Р. І., Професійні компетенції лідерства в державному управлінні/ Р. І., Сторожев //Теорія та практика публічного управління. – 2017. - № 3 (58) С.1-8.

17. Сторожев Р. І., ПРОФЕСІЙНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ // Теорія та практика публічного управління 3 (58) 2017 С.1-8.

18. Толкованов В. В. Лідерство в державному управлінні / В. В. Толкованов // Рішельєвських акад. читань: зб. доп. щоріч. (Одеса, 21-23 вер. 2011 р.). – Одеса : Юридична література, 2012. – 272 с.

19. Фасилітативне управління – інноваційна технологія менеджменту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.slideshare.net/olga\\_ruo/ss-15725572](http://www.slideshare.net/olga_ruo/ss-15725572).

20. Хаїтов П.О. Концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі/ П.О. Хаїтов // Аспекти публічного управління Кадрова політика та публічна служба. – 2016., //№6-7 червень-липень

21. Чирков О. Развитие руководителей [Электронный ресурс] / Олег Чирков. – Режим доступа: <http://chirkovoleg.ru/materialy/stati/razvitie-rukovoditeley.html>.

2. Проаналізувати «Закони про державну службу» та «Закон про службу в органах місцевого самоврядування» та визначити вимоги до керівника публічної служби.

3. Визначити актуальні завдання з розвитку в себе особистих якостей керівника публічної служби

### **3.2. Тестові завдання для самоконтролю**

1. Які цінності притаманні сучасній людині у постіндустріальних країнах:

- А) Свобода
- Б) Незалежність
- В) Посада
- Г) Кар'єрне зростання
- Д) Самореалізація
- Є) Гроші

2. Головною метою державної кадрової політики є:

А) формування такого кадрового потенціалу, який у професійних і ділових відносинах дозволяв би забезпечувати ефективне функціонування і розвиток державного апарату;

Б) забезпечення програми розвитку, профорієнтація й адаптація співробітників, планування індивідуального просування, формування команд, професійна підготовка і підвищення кваліфікації;

В) забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу і всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками, здатними забезпечити відродження України.

3. Особливості, які притаманні лідеру – це:

А) людина, яка ефективно здійснює керівництво групою, це особистість, яка, поставивши перед собою ціль, знаходить засоби і створює колектив, який здатний її досягти;

Б) особа, наділена повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання;

В) особа яка має прибічників, прихильників, людей, які його підтримують і слідує за ним із великим бажанням і вірою в нього

4. Органом управління державною службою в Україні є:

А) Міністерство соціальної політики України;

Б) Координаційна рада з питань державної служби;

В) Національне агентство України з питань державної служби;

Г) Кабінет Міністрів України

5. Коли набрав чинності Закон України «Про запобігання корупції»?

А) 2014

Б) 2015

В) 2011

Г) 2017

Д) 2006

Є) 2003

6. Діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, установлення, зміну чи припинення їх прав, установлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органа виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно із законодавством – це:

А) Послуга;

Б) Державна послуга;

В) Публічна послуга;

Г) Соціальна послуга.

7. На кого орієнтована інформаційна картка адміністративної послуги?

А) на державних службовців;

Б) на громадян;

Г) на державних службовців та працівників місцевого самоврядування.

8. Які групи компетентностей лідерства для керівників на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування не виокремлюють в Україні?

А) ефективна комунікація;

Б) управління людськими ресурсами;

В) орієнтація на результат;

Г) аналітичне мислення;

Д) володіння знаннями.

9. Як можна класифікувати державних службовців в залежності від характеру повноважень, що визначають їх роль і ступінь участі у здійсненні державно-владних функцій?

А) керівники, спеціалісти, виконавці

Б) цивільні, спеціалізовані та мілітаризовані

В) посадові особи та особи, що не є посадовими

Г) керівники та розпорядники

10. Який тип керівника характеризують наступні властивості:

Керівник який створює команду; запроваджує у своєму закладі корпоративні принципи; реалізує мотиваційний підхід до управління”; спроможний використовувати “колективну мудрість”, яка перевищує суму індивідуальних здібностей членів групи; робить акцент на партнерстві та співробітництві. Для нього характерні: готовність до пошуку варіантів розв’язання проблем; гнучка варіативна поведінка в складних ситуаціях; емпатичні тенденції; зосередження на результатах, процесі, стосунках у колективі, що дає йому можливість досягти організаційних цілей, створюючи сприятливе та продуктивне середовище

А) Керівник демократ

Б) Керівник - в’язень минулого досвіду

В) Керівник лідер

Г) Керівник-фасилітатор

11. Лідер – це:

А) людина, яка ефективно здійснює керівництво групою, це особистість, яка, поставивши перед собою ціль, знаходить засоби і створює колектив, який здатний її досягти;

Б) особа, наділена повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання;

В) особа яка має прибічників, прихильників, людей, які його підтримують і слідує за ним із великим бажанням і вірою в нього.

12. Державна служба – це:

А) суспільно-політична діяльність осіб, які займають посади в державних органах спрямована на задоволення потреб громадян;

Б) публічна, професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо надання адміністративних послуг;

В) публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

13. Кадрова політика - це:

А) визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, який визначає завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів, а також завдання, пов'язані зі ставленням до персоналу своєї організації;

Б) система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин;

В) сукупність прийомів, заходів, методів, форм, пов'язаних із діяльністю кадрів, забезпечення органів державної влади кваліфікованими працівниками;

14. Відповідно до Закону України "Про державну службу", безпосередній керівник це:

А) державний службовець, який займає відповідну посаду;

Б) державний службовець, який має у своєму підпорядкуванні інших працівників;

В) керівник і заступник керівника державних органів та їх апаратів, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;

Г) керівник у державних органах, якому безпосередньо підпорядкований державний службовець.

15. Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів:

А) тягнуть за собою накладення штрафу від двох до чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

Б) тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

В) тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня поточного року; тягнуть за собою накладення дисциплінарного стягнення.

16. Під корупцією в діючому Законі України “Про запобігання корупції” розуміється:

А) системне явище, що характеризує порушення етичних та законодавчих норм під час виконання посадових обов’язків;

Б) використання особою наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей;

В) діяльність осіб, уповноважених на виконання функційо держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

17. З якого моменту при вступі на державну службу виникають службові відносини?

А) з моменту прийняття Присяги державним службовцем;

Б) з моменту подання заяви на конкурс для вступу на державну службу;

В) з моменту видання наказу про зарахування на посаду державного службовця.

18. Які групи компетентностей лідерства для керівників на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування не виокремлюють в Україні?

А) ефективна комунікація;

- Б) управління людськими ресурсами;
- В) орієнтація на результат;
- Г) аналітичне мислення;
- Д) володіння знаннями.

19. Яку стратегію поведінки і спілкування керівника в організації характеризують наступні властивості: керівник намагається залишити за собою командну роль щодо підлеглих та партнерів, виходячи зі своєї мотивації досягнення успіху і бажання впливати на інших. Це сприяє отриманню високих результатів роботи, але взаємини при цьому не будуть теплими та доброзичливими?

- А) партнерство;
- Б) протистояння;
- В) компроміс;
- Г) уникнення
- В) прилаштування.

20. На кого орієнтована інформаційна картка адміністративної послуги?

- А) на державних службовців;
- Б) на громадян;
- Г) на державних службовців та працівників місцевого самоврядування.

### **3.3 Питання для підготовки до контрольного модульного оцінювання**

1. Правові основи організації та діяльності публічного службовця
2. Основи сервісної держави
3. Державна кадрова політика у сфері публічної служби.
4. Система управління державною службою та службою в органах місцевого самоврядування



5. Форми та методи забезпечення ефективного функціонування механізму надання державними службовцями публічних послуг
6. Особливості відповідальності керівника публічної служби
7. Перспективи розвитку публічної служби в Україні
8. Лідерство на публічній службі: сутність та сучасні моделі.
9. Сутність і зміст, типи і види публічних послуг
10. Форми та методи забезпечення ефективного функціонування механізму надання службовцями місцевого самоврядування публічних послуг
11. Правові основи запобігання та протидії корупції на публічній службі
12. Керівник публічної служби і зміст його організаційної діяльності
13. розвиток ефективного лідерства на публічній службі
14. Правові основи запобігання та протидії корупції на публічній службі
15. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку
16. Напрями та механізми запобігання та протидії корупції на публічній службі
17. Перспективи розвитку персоналу публічної служби
18. Законодавчі основи державної служби
19. Служба в органах місцевого самоврядування як різновид управлінської діяльності.
20. Основні напрями реформування публічної служби.

### **3.4 Завдання для контрольної - самостійної роботи**

Контрольно-самостійна робота виступає як засіб самостійного здобуття і поглиблення знань студента, а також як форма самоконтролю та контролю самостійного навчання студента з боку кафедри.

Виконуючи контрольну-самостійну роботу, магістрант набуває досвіду роботи з науковою літературою, періодичними спеціальними виданнями, законодавчими актами, матеріалами фінансової звітності господарюючих суб'єктів, даними фінансового обліку та іншими джерелами знань; вчиться аналізувати та узагальнювати, а також чітко висловлювати свої думки з приводу заданої тематики в письмовій формі. Все це є підґрунтям для виконання більш складних форм робіт в майбутньому, таких як магістерська робота.

#### **Вимоги до оформлення контрольної-самостійної роботи.**

Контрольна робота виконується самостійно. Якщо в ній приводяться окремі цитати з наукових статей, цифрові дані, потрібно зробити посилання на їх джерела, (вказавши в квадратних дужках [...]), автора, назву праці, місце, рік видання, сторінку. Якщо аналізується практичний матеріал, то слід вказати конкретний об'єкт аналізу та джерела використаних даних.

При написанні контрольної роботи не можна обмежуватись матеріалом тільки одного підручника. Потрібно ознайомитись з матеріалами кількох підручників та посібників різних авторів, першоджерелами з вибраної теми, підібрати наукову літературу та ознайомитись із публікаціями в періодичних виданнях. Робота завершується списком використаної літератури, після якого студент ставить дату і свій підпис.

У тексті контрольної роботи питання плану повинні бути обов'язково виділені. Виклад матеріалу з чітким

розмежуванням параграфів допомагає студентові розділити матеріал на логічні частини, бачити зв'язок між ними, не допустити повторів, краще засвоїти матеріал теми.

Виклад матеріалу повинен бути з посиланнями на джерела використаної літератури (в квадратних дужках [...]), а також з чітким розмежуванням параграфів, що допомагає студентові розділити матеріал на логічні частини, бачити зв'язок між ними, не допустити повторів, краще засвоїти матеріал теми. Список використаної літератури повинен містити не менше п'яти джерел. Після викладення матеріалу необхідно навести список використаної літератури.

Обсяг контрольної роботи повинен становити: 10-15 стандартних сторінок друкованого тексту формату А4, шрифт 14, інтервал 1,5 або 10-20 слайдів.

Своєчасно виконану контрольну магістрант здає на кафедру за десять днів до підсумкового оцінювання на перевірку.

### **Питання для розгляду**

1. Кадрова політика в сфері публічної служби
2. Напрями та умови реформування публічної служби
3. Організаційно-правове забезпечення публічної служби
4. Особливості служби в органах місцевого самоврядування
5. Публічні послуги як основа діяльності публічної служби
6. Законодавче і організаційне забезпечення надання публічних послуг
7. Конфлікт інтересів на публічній службі
8. Етика в публічній службі
9. Керівник в публічній службі
10. Лідерство на публічній службі: сутність та сучасні моделі

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Анікеева С. Є. Використання досвіду європейських країн в організації місцевого самоврядування / С. Є. Анікеева // Публічне управління XXI ст. – Харків: Магістр, 2013.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційноправові засади: монографія / Ю. П. Битяк. – Харків: Право, 2005. – 304 с.
4. Вапнярчук Н. М. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / Н. М. Вапнярчук. – Харків: Юрайт, 2012. – 312 с.
5. Витко Т. Ю. Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні : дис...к. держ. упр.; 25.00.03 – державна служба / Витко Т. Ю. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. – 258 с.
6. Гончарук Н.Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
7. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи оозвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг.ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ваценка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
8. Державна служба : навчальний посібник / кол. авт.; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. – К. : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2013. – 526 с.
9. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства:

[монографія] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, О. В. Бачеріков та ін.; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. – Одеса: Фенікс, 2013. – 438 с.

10. Державна служба: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С. М. Сербьогіна. – Київ : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.

11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Аверянова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

12. Дубровин Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза / Ю. И. Дубровин // Власть. - 2009. - №1. - С.131-134.

13. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

14. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.

15. Енциклопедія політичної думки / За ред. Д. Міллера, Дж. Коулмен, В. Коннолі, А. Райана : Пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2000. – 472 с.

16. Загоруля О. Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] / О. Загоруля, Н. Темненко // Міністерство юстиції України. Коментарі фахівців. – 2005. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/4628>.

17. Закон України «Про адміністративні послуги» / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32

18. Закон України «Про державну службу» / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015

19. Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056)
20. Закон України від 13.05.2014 № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»
21. Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»
22. Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»
23. Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
24. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменени и демократия: Последовательность человеческого развития. - М.:Новое издательство, 2011. – 464 с.
25. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія / Т. Є. Кагановська. – Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. – 360 с.
26. Карловская Е. А. Методология функционирования и развития сферы государственных услуг: монографія / Е. А. Карловская - Германия: Lambert Academic Publishing, 2012. - 308 с.
27. Кірмач А. В. Проходження державної служби: європейський досвід правового регулювання: [монографія] / А. В. Кірмач; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 192 с.
28. Клімушин П.С. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління / П.С.

Клімушин // Теорія та практика публічного управління 2017. - №2. С.1-8

29. Кнорринг В. И. Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. – М. : Дело, 2003. – 328 с.  
Пашко Л. А. Відносини у форматі “суб’єкт управління – об’єкт управління”: напрями гармонізації / Л. А. Пашко // Наук.-інформ. вісн. з держ. упр. – 2010. – № 4. – С. 14–18.

30. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х

31. Конвенція Організації Об’єднаних націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – С. 2048-2080.

32. Конституція України [Електронний ресурс]. Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

33. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0>.

34. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін. ; Ірина Бекешкіна ; Центр політико-правових реформ, Фонд „Демократичні ініціативи”. – К. : ФОП Москааленко О. М., 2009. – 196 с.

35. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення: моногр. / О. О. Кравченко; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. – Симферополь: Крим. письменник, 2010. – 212 с.

36. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III

37. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посібн. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – 2-ге вид., перер. і доп. – К. : Кондор, 2005. – 308 с.

38. Кэтл Ф.Д. Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства / Ф. Д. Кэтл // Классики теории государственного управления: американская школа. - М.: Изд-во МГУ, 2003. - 799 с.

39. Лемберт Т. Ключові проблеми керівника. 50 перевірених способів вирішення проблем : пер. з англ. / Т. Лемберт. – К. : Всеуито : Наук. думка, 2001. – 304 с. – (Серія “Усе про менеджмент”).

40. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.

41. Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування»

42. Наказ Мінекономіки від 12.07.2007 №219 „Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=145762&cat\\_id=145747](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=145762&cat_id=145747).

43. Намчук В. Моделі соціальної держави: вибір для України /В.Намчуку//Публічне управління: теорія та практика. – 2013.- Вип. 2. С.44-50.

44. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібн. / Н. Нижник, О. Машков ; За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

45. Одінцева Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О.Ю. та ін. Державне управління і менеджмент. – Х.: ХарПІ УАДУ, – 2002. – 492 с.



46. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.

47. Осієвська, В.В. Основи стандартизації, метрології та управління якістю : Навч. посібник.- К.: КНТЕУ, 2002.- 119 с.

48. Оуэн Х. Призвание - лидер: Полное руководство по эффективному лидерству / Х. Оуэн. -Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005.- 384 с. Оцінка якості адміністративних послуг //Тимощук В.П., Кірмач А.В. – К.: Факт, 2005. – 88 с.

49. Падалко Г. В. Теорія служби в органах місцевого самоврядування в Україні: муніципально-правове дослідження: [монографія] / Г. В. Падалко. – Харків: Право, 2012. – 288 с.

50. Панкевич О. З. До питання про сучасні класифікації соціальних держав / О. З. Панкевич // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції. – Львів : Юридичний факультет Львівського нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2003. – С. 165-167.

51. Постанова Кабінету Міністрів України „Деякі питання надання платних адміністративних послуг” від 5 січня 2011 р. № 33 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=33-2011-%EF>.

52. Постанова Кабінету Міністрів України „Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” від 21.05.2009 р. №526. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/526-2009-%D0%BF>.

53. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній

Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям»

54. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 "Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки"

55. Постанова КМУ „Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг” від 27.05.2009 р. № 532. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=532-2009-%EF>.

56. Постанова КМУ „Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг” від 17.07.2009 р. №737. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>

57. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Наукове видання / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 587 с.

58. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

59. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.09 №251-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=126542&cat\\_id=572](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=126542&cat_id=572)

60. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.09 №251-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=126542&cat\\_id=57217](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=126542&cat_id=57217).

61. Про місцеве самоврядування України: Закон України від 21.05.1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наступ. змін. та допов.).

62. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Там же. – 2001. – № 33. – Ст. 175 (з наступ. змін. та допов.).

63. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 15 лютого 2006 р. : № 90-р // Офіц.вісн. України. – 2006. – № 7.

64. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / А. В. Кірмач, В. П. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

65. Рішення Національного агенства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2 "Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування".

66. Реєстр державних та адміністративних послуг. Головне управління державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reestr.center.gov.ua/Items/Main/main.php>.

67. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" стосовно заходів фінансового контролю (pdf, 494 Кб)

68. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року №90-р. „Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” // Офіц.вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 376.

69. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: [моногр.] / М. І. Рудакевич. – Тернопіль: Астон, 2007. – 398 с.

70. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади /О. П. Скороход // Стратегія і пріоритети. – 2010. – №1. – С. 41 – 46.

71. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі "сервісної" держави у системі публічного управління/ А. В. Соколов //Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2013. №1. - - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_18)

72. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 11 – 19.

73. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – С. 104.

74. Стратегія розвитку України – 2020: [Електронний ресурс]/Офіційний веб-портал Президента України.-Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

75. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцева та ін.; За заг. Ред. Н.М. Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.

76. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : „Конус-Ю”, 2010. – 296 с.

77. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг /В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

78. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

79. Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. N737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>.

80. Указ Президента України „Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг” від 03.07.2009 р. №508/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9552.html>

81. Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 03.07.2009р. №508/2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9552.html>

82. Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 «Про національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки»

83. Фасилітативне управління – інноваційна технологія менеджменту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.slideshare.net/olga\\_ruo/ss-15725572](http://www.slideshare.net/olga_ruo/ss-15725572).

84. Хома Н. М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід : монографія / Н. М. Хома. – К. : Юридична думка, 2012. – 592 с.

85. Хома Н. Основні підходи до типології моделей соціальної держави / Н.Хома //Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Філософсько-політологічні науки. - 2014., Випуск 4.

86. Хриков Є.М. Система управління якістю адміністративних послуг/Є.М.Хриков; Держ.закл. «Луган. нац..

ун-т. імені Тараса Шевченка». – Луганськ: Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2012. – 208 с.

87. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. Ред. Тимошука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

88. Цимбалюк І.М. Психологія управління: Навч. посіб. – К. : ВД «Професіонал», 2008. – 624.

89. Штефан О. Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг / О. Штефан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 5-ої регіональної наук.-практ. Конф. , 15 трав. 2008 р., м. Дніпропетровськ; за заг. Ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

90. Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади / авт.-упоряд. : М. Демкова, М. Лациба, А. Марущак. – К., 2008. – 56 с.

Навчально-методичне видання

*Хриков Євген Миколайович*  
*Птахіна Ольга Миколаївна*

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Навчально-методичний посібник  
для самостійної роботи  
магістрів спеціальності 281 „Публічне управління та  
адміністрування”

---

Здано до склад. \_\_. \_\_. 2018 р. підп. до друку  
\_\_.\_\_. 2018 р.

Формат 60x84 1/16. Папір офсет. Гарнітура Times New  
Roman.

Друк ризо графічний. Ум. друк. арк. \_\_. Наклад \_\_\_\_  
прим. Зам. № \_\_.

---

Видавець

Видавництво Державного закладу  
„Луганський національний університет імені Тараса  
Шевченка”

пл. Гоголя, 1, м. Старобільськ, 92703

Тел./факс: +380 (6461) 2-26-70·+380 (6461) 2-22-50

e-mail: alma-mater@list.ru

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 3459 від 09.04.2009 ДК № 4387 від 10.08.2012