

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ  
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

**«РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ЗМІН»**

Студент 2 курсу магістратури заочної  
форминавчання спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування»  
освітньо-професійної програми «Публічне  
управління та адміністрування»  
Чертюк Ольга Вячеславівна

Науковий керівник:  
к.пед.н., доцент Ларіна Наталія Борисівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі  
немає запозичень із праць інших авторів  
безвідповідних посилань  
Чертюк О.В.

(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
публічної політики від «07» грудня 2023 р., протокол №10.

Завідувач кафедри публічної політики, доктор юридичних наук, доцент

Корчак Наталія Миколаївна

(підпис)

Київ – 2023

*Чертюк О.В.* Розвиток кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін . Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

### **Зміст роботи.**

Обґрунтовано напрями розвитку кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін та розроблено практичні рекомендації щодо стратегування в цій сфері, а саме: виявлено тенденції реформування державного управління в Україні у період з 2013 року по теперішній час та необхідність впровадження змін в систему державної служби; визначено сутність феномену “кадровий потенціал державної служби” та узагальнено сучасні підходи до розвитку кадрового потенціалу державної служби, зокрема європейську, американську та східну моделі; здійснено аналіз стану кадрового потенціалу державної служби України із застосуванням методу експертного оцінювання. А також розроблено рекомендації щодо стратегування у сфері розвитку кадрового потенціалу державної служби України (сприяння розвитку професійної мобільності державних службовців та поширення методу кадрового профайлінгу в систему управління персоналом в органах публічної влади).

**Ключові слова:** професіоналізація, кадровий потенціал, державна служба, розвиток кадрового потенціалу.

*Chertyuk O.V.* Development of human resources civil service of Ukraine in the context of modern changes - Qualifying master's thesis on manuscript rights.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 «Public Management and Administration», specialty: 281 «Public Management and Administration». – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

### **Contents of the instruction**

The directions for the development of the personnel potential of the civil service of Ukraine in the conditions of modern changes were substantiated and practical recommendations for strategizing in this area were developed, namely: the trends of public administration reform in Ukraine in the period from 2013 to the present and the need to implement changes in the civil service system were identified; the essence of the phenomenon "staff potential of the civil service" is defined and modern approaches to the development of the personnel potential of the civil service are summarized, in particular the European, American and Eastern models; an analysis of the state of the personnel potential of the civil service of Ukraine was carried out using the method of expert evaluation. Recommendations were also developed for strategizing in the field of development of personnel potential of the civil service of Ukraine (promoting the development of professional mobility of civil servants and spreading the method of personnel profiling in the personnel management system in public authorities).

**Key words:** professionalization, personnel potential, public service, development of personnel potential.

## ЗМІСТ

РОЗДІЛ I.....	8
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ЗМІН.....	8
1.1. Зміни в системі державної служби в контексті реформування державного управління в Україні .....	8
1.2. Сутність феномену “кадровий потенціал державної служби” .....	15
1.3. Сучасні підходи до розвитку кадрового потенціалу державної служби ..	23
Висновки до першого розділу.....	40
РОЗДІЛ II .....	43
ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ .....	43
2.1. Розвиток кадрового потенціалу державної служби України на засадах еволюційного підходу.....	43
2.2. Сприяння розвитку професійної мобільності державних службовців .....	54
2.3. Поширення методу кадрового профайлінгу в систему управління персоналом в органах публічної влади .....	62
Висновки до другого розділу .....	66
ВИСНОВКИ.....	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	72
ДОДАТКИ.....	80

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Для України на сьогодні нагальною потребою постає створення могутнього кадрового потенціалу державної служби, який з властивою йому патріотичністю, високою кваліфікованістю, компетентністю, ініціативністю та культурою служив би інтересам суспільства, сумлінно, чесно й добросовісно вирішував би назрілі загальнодержавні та регіональні проблеми та інші службові обов'язки на доручених ділянках державної служби. Адже, як влучно відзначає Т. Кагановська, “саме від того, наскільки якісним та здатним до самовдосконалення буде сформований кадровий потенціал державної служби в Україні, залежить можливість функціонування держави й забезпечення прав, свобод та законних інтересів кожної особи”.

Дослідженню окремих теоретичних і практичних аспектів пов'язаних із процесом розвитку кадрового потенціалу державної служби України приділили увагу багато науковців, зокрема О. Ващенко, М. Коновець, Н. Ліповська, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Прудіус, С. Селіванов, С. Серьогін та ін. В роботі автор ґрунтується на базових положеннях теорії державного управління (В. Бакуменко, Ю. Сурмін та ін.), державної кадрової політики (О. Васильєва, А. Рачинський, І. Сурай, В. Федоренко та ін.), етики державної служби (Т. Василевська, М. Оганісян та ін.), професійного навчання державних службовців (Н. Алюшина, Н. Ларіна, Ю. Погребняк, В. Чмига, С. Хаджирадева та ін.) тощо.

Однак невирішеним у науковому дискурсі залишається питання щодо стратегування у сфері розвитку кадрового потенціалу державної служби України, що обумовило вибір теми магістерської роботи.

*Мета і завдання дослідження.* Мета дослідження – обґрунтування напрямів розвитку кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін та розробка практичних рекомендацій щодо стратегування в цій сфері. Для досягнення мети були поставлені такі *завдання*:

– виявити тенденції реформування державного управління в Україні у період з 2013 року по теперішній час та необхідність впровадження змін в систему державної служби;

– визначити сутність феномену “кадровий потенціал державної служби” та узагальнити сучасні підходи до розвитку кадрового потенціалу державної служби, зокрема європейську, американську та східну моделі;

– здійснити аналіз стану кадрового потенціалу державної служби України на засадах еволюційного підходу;

– розробити рекомендації щодо стратегування у сфері розвитку кадрового потенціалу державної служби України, а саме: сприяння розвитку професійної мобільності державних службовців та поширення методу кадрового профайлінгу в систему управління персоналом в органах публічної влади.

**Об’єкт дослідження** – кадровий потенціал державної служби України.

**Предмет дослідження** – розвиток кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін.

**Методи дослідження.** При написанні магістерської роботи використовувалися загальнонаукові методи: аналіз, синтез, узагальнення, систематизація, порівняння, групування, індукція, дедукція, класифікація та ін. В якості спеціальних застосовувались методи: класифікація (упорядкування нормативно-правових актів, де визначаються певні аспекти розвитку кадрового потенціалу державної служби України), прогнозний (передбачення наслідків для системи державної служби та її професіоналізації), для обробки даних, отриманих у процесі експертного оцінювання, застосовувався потужний статистично-математичний апарат до складу якого увійшли методи: стандартизації (для отримання уніфікованих результатів за кожним експертом); дескриптивного аналізу (для визначення вагомості та достовірності отриманих показників та їх порівняльного аналізу).

**Практичне значення отриманих результатів.** Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані в

магістерській роботі положення та висновки доповнюють існуючі рекомендації щодо розвитку кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін. Одержані результати можуть бути використані у практичній роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, при ініціюванні змін до законодавства України, зокрема, щодо організації діяльності з розвитку кадрового потенціалу державної служби України.

**Публікації.** За результатами дослідження опубліковано одну наукову працю, а саме:

1. Наталія Бойко, Тетяна Паламарчук, Володимир Олішевець, **Чертюк Ольга.** Роль професіоналізації у професійно-кар'єрному зростанні публічних службовців. *Професіоналізація державної служби: вітчизняні виклики та європейські орієнтири* : матеріали Міжнар. круглого столу до Дня державної служби (Київ, 20 черв. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Н. Б. Ларіної. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С. 27-30.

**Структура й обсяг роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 83 сторінки, з них 70 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 98 найменувань

## РОЗДІЛ І

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ЗМІН

#### 1.1. Зміни в системі державної служби в контексті реформування державного управління в Україні

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Як зазначається в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, 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 [13].

У січні 2015 року Указом Президента України ухвалена Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, що стала своєрідним вектором у здійсненні реформування української держави та суспільства [41]. Тут в Дорожній карті визначені першочергові пріоритети реалізації Стратегії, зокрема за вектором відповідальності – це децентралізація та реформа державного управління. *Метою реформи* державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту

державної служби, забезпечення її ефективності. *Результатом проведення реформи* повинно стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення формування і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою. Досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, не може бути здійснено без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Принципи, на основі яких створюється державна служба, відображені у *Принципах державного управління*, а саме: належність, визначеність і застосування на практиці сфери охоплення державної служби; визначеність і застосування на практиці політики і правової бази для професійної та чітко впорядкованої державної служби; відбір і призначення на посади державної служби, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів; чіткі та зрозумілі критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби; унеможливлення прямого чи непрямого політичного впливу на вищі керівні посади державної служби; справедлива і прозора система оплати праці державних службовців, що ґрунтується на класифікації посад; забезпечення професійного розвитку державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів службової діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об’єктивних, прозорих критеріїв і здобутків; здійснення заходів для сприяння добросовісності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [13].

У звіті SIGMA про базові вимірювання впровадження Принципів державного управління, що охоплює дані за 2017 рік та основні події до

середини травня 2019 року зокрема відзначають, що Україна вже досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер державного управління. “У сфері державної служби запроваджено нове законодавство, що визначило загальну рамку державної служби та запровадило низку підходів, спрямованих на подальшу професіоналізацію державної служби... В інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, реформа вже почалася, і хоча ситуація покращилася, вона, як і раніше, ще далека від відповідності принципам державного управління. Відбулись важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців, але необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів цього процесу”, – йдеться в документі [16].

Разом з тим, в ключових висновках звіту SIGMA щодо впровадження Принципів державного управління у сфері державної служби та управління людськими ресурсами говориться:

1. Визначення горизонтальної рамки державної служби відповідає Принципам, але її регулювання (у деяких випадках) є фрагментованим і нечітким. Розмежування політичних посад і посад державної служби є чітким у міністерствах, але не в інших державних органах. Політичні радники та допоміжний персонал чітко виключені зі сфери державної служби.

2. Політична відповідальність за політику в сфері державної служби чітко не визначена. Декілька міністерств та інших державних органів залучені до формування та реалізації політики у сфері державної служби, але немає чітко визначеної керівної ролі будь-якого з міністрів, крім того створено декілька консультативних рад та робочих груп для ефективної координації політики. Відсутність інформаційної системи управління людськими ресурсами перешкоджає розвитку сучасних методів управління персоналом.

3. Законодавча база загалом передбачає відбір та призначення на посади державної служби на основі особистих якостей та досягнень. Проте кількість претендентів на одну вакантну посаду є надто малою, щоб

забезпечити якість відбору. Професійний склад конкурсних комісій не повністю визначений законодавством, хоча впроваджуються заходи для вдосконалення методів конкурсного відбору. Підстави для звільнення добре узгоджуються з Принципами державного управління.

4. Хоча склад Комісії з питань вищого корпусу державної служби забезпечує більшу прозорість процедур управління вищим корпусом державної служби, він не є гарантією професіоналізму в сфері добору кадрів. Якісні стандартизовані вимоги до рівня професійної компетентності для посад вищого корпусу державної служби, які б забезпечили надійну основу для розробки тестів та інших інструментів оцінювання, не розроблені. Ефективність конкурсних процедур є високою.

5. Хоча існує єдина структура заробітної плати для всієї державної служби, та зроблені важливі кроки для збалансування частки посадового окладу в загальному розмірі заробітної плати, змінна складова заробітної плати все ще становить значну частку в загальному розмірі заробітної плати, а її розподіл на практиці не ґрунтується на об'єктивних критеріях результативності. Крім того, перехідні положення Закону “Про державну службу” дозволяють застосовувати додаткові стимулюючі виплати до 2019 року без встановлення жодних критеріїв. Не передбачений доступ громадськості до інформації про оплату праці на державній службі в зручному для користувача форматі. Спеціальні умови оплати праці фахівців з питань реформ створюють значні ризики.

6. Національне агентство України з питань державної служби відіграє основну роль у плануванні та координації навчання. Середньострокові операційні плани навчання, що ґрунтуються на пріоритетах уряду, наявні, але аналіз потреб у навчанні системно не включає потреби індивідуального професійного розвитку, оскільки впровадження системи оцінювання результатів службової діяльності має розпочатися лише в 2018 році. Дані щодо всіх навчальних заходів і щодо внутрішньої мобільності державних службовців є обмеженими.

7. Два агентства (НАБУ та НАЗК), одночасно створені в 2014 році з метою запобігання та розслідування випадків корупції, відповідають за доброчесність державного сектору. Проте відсутність автоматизованого доступу до державних реєстрів ускладнює проведення розслідувань, спостерігаються значні затримки при розгляді кримінальних проваджень судами. Дані опитування свідчать, що корупція серед державних службовців залишається на високому рівні. Термін давності, встановлений для дисциплінарних процедур, визначає дуже обмежені терміни для притягнення до дисциплінарної відповідальності, що дозволяє безкарно вчиняти багато серйозних дисциплінарних правопорушень.

Наприкінці 2018 року НАДС за дорученням Прем'єр-міністра зібрав дані про фактичний стан оплати праці та розпочав їх аналіз. За результатами буде підготовлена політична пропозиція щодо реформування системи оплати праці. Відповідні завдання передбачені в оновленому Плані заходів з реалізації Стратегії на 2019 рік. Також із суттєвим відставанням від початкового Плану відбувається створення інформаційної системи управління персоналом (HRMIS). Причиною відставання, зокрема, є тривалі процедури закупівлі Світового банку, який є ключовим партнером Уряду в реалізації цього проекту. На початку 2019 року відбулось підписання контракту стосовно створення HRMIS, що прискорить її впровадження. 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 [43]. Варто зазначити, що в 21 лютого 2019 р. відбулося відкриття Центру оцінювання кандидатів на посади державної служби.

Крім того, результати практичного застосування конкурсної процедури виявили проблемні питання, що потребують вирішення впродовж 2019 року [43]: до роботи конкурсних комісій не завжди долучалися зовнішні експерти з питань управління персоналом та експерти у сфері відповідної політики;

відсутність матеріально-технічного забезпечення (комп'ютерної техніки тощо) для проведення тестування в деяких державних органах; є випадки нечіткого дотримання процедури проведення конкурсу; ускладнення проведення конкурсу через надмірне навантаження на конкурсну комісію у зв'язку з одночасним оголошенням конкурсу на велику кількість вакантних посад.

Наприкінці березня 2019 року було затверджено результати виконання Україною рекомендацій, наданих Антикорупційною мережею ОЕСР щодо реалізації Стамбульського Плану дій проти корупції. Під час презентації результатів оцінки зазначалося, що завдяки активній підтримці Антикорупційної мережі ОЕСР НАДС вдалося досягти суттєвого прогресу за такими напрямками: вдосконалення конкурсного відбору на державну службу; забезпечення захисту державних службовців від незаконних звільнень; запровадження щорічного оцінювання результативності діяльності державних службовців; регламентація питання щодо етики поведінки державних службовців. Зокрема, щодо вперше проведеного щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців визначено значний прогрес виконання.

Крім того, Секретаріат Антикорупційної мережі висловив стурбованість відтермінуванням Законом України "Про Державний бюджет України на 2019 рік" питання скасування стимулюючих виплат, не визначення їх граничного розміру та не обмеження премій за результатами оцінювання. З питання оплати праці Секретаріат Антикорупційної мережі ОЕСР погоджується рекомендувати визначити НАДС відповідальним за цей важливий блок реформи, маючи інформацію про заходи, які тривалий час ініціюються Агентством з цього питання. Секретаріат також проводитиме моніторинг з питань можливих політично вмотивованих звільнень, пов'язаних з виборчим процесом в Україні у 2019 році<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Затверджено результати виконання Україною рекомендацій, наданих Антикорупційною мережею ОЕСР щодо реалізації Стамбульського Плану дій проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua>.

Складність і неординарність завдань, що стоять перед системою публічного управління, постійно підвищують рівень вимог не тільки до таких рис державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування, як професіоналізм, компетентність, ділова ефективність, а і його моральної позиції, почуття обов'язку та відповідальності за долю країни. Це зумовлює потребу в своєчасному оновленні світоглядно-концептуальних, нормативно-правових та організаційних засад всебічного забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління. Зокрема, низька ефективність кадрової безпеки обумовлена смисловими і структурними недоліками відповідної нормативної бази: невірні початкові передумови і базові категорії, абстрактність або «розмитість» одних нормативних актів і вузьковідомча орієнтація – інших; відсутність їх багаторівневого поділу на системоутворюючі компоненти, просто компоненти і елементи. По суті, в системі нормативно-правового забезпечення кадрової безпеки України має місце розрив між деякими законами і указами Президента України. Тому існує нагальна необхідність в законодавчому уточненні сутності кадрової безпеки і регламентації умов її гарантованого забезпечення.

Отже, основними здобутками у реформуванні державної служби та управління людськими ресурсами відповідно до Звіту про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки є [43]: за результатом конкурсу у 2018 році призначено 28100 державних службовців; за результатами конкурсу призначено понад 500 фахівців з питань реформ; удосконалено вимоги до компетентності фахівців з питань реформ; створено та запущено онлайн-ресурс для кандидатів “нова державна служба: доступно про головне”; розпочато централізацію конкурсного відбору; вперше відбувся повний цикл оцінювання результатів службової діяльності; посилено інституційну спроможність НАДС; посилено спроможність служб управління персоналом; підвищено кваліфікацію служб управління персоналом; проведено закупівлю системи інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS);

розпочато реформування системи професійного навчання державних службовців; розпочато роботу ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС; вперше проведено дослідження культури та робочого клімату на державній службі за методикою Стенфордського університету. Проте, питаннями, що потребують особливої уваги, залишаються реформування системи оплати праці та запровадження системи класифікації посад.

## 1.2. Сутність феномену “кадровий потенціал державної служби”

Характер сучасних суспільних взаємовідносин є свідченням рівня розвитку суспільства, ефективності його діяльності, де головну роль відіграє особистість з її готовністю до постійного розвитку, самовдосконалення та самопізнання. У зв'язку з цим ключове місце в реформуванні системи державного управління в Україні належить процесам модернізації державної служби, що передбачає якісні перетворення в суспільстві, реалізація яких стає можливою лише за умови активної участі державних службовців у суспільних взаємовідносинах. Все це актуалізує дослідження питань професіоналізму та якості державного управління, що мають аналізуватися крізь призму розвитку кадрового потенціалу в органах державної влади.

Зазначені обставини обумовлюють необхідність осмислення змісту й сутності поняття “кадровий потенціал державної служби” як провідного стратегічного чинника реформування системи державного управління, що визначає її успіх на етапі “впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі” [41].

Звертаючись до витоків поняття “кадровий потенціал”, відзначимо, що загальні теоретичні та методологічні підходи щодо дослідження кадрового потенціалу наразі вже досить широко розроблені у політології, економіці, психології, соціології, правознавстві, філософії тощо. Відзначаючи широкий спектр наукових досліджень з питань кадрового потенціалу (С. Бандур,

Д. Богиня, Н. Долгушкін, Т. Заяць, В. Онікієнко, Ю. Туранський, Г. Щокін та ін.) зауважимо, що державна служба, будучи специфічним видом професійної діяльності, визначає свої особливості кадрової політики в цій сфері. У зв'язку з цим обґрунтування змісту поняття “кадровий потенціал державної служби”, вважаємо за доцільне, розпочати із визначення сутності системи первинних базових понять, які відображають предмет нашого дослідження, та з'ясування діалектики взаємозв'язку між ними.

Для виконання поставленого завдання й уникнення контекстуальної та ситуативної залежності необхідно обґрунтовувати базові дефініції дослідження, виходячи із трьох проєкцій (рис. 1.1), а саме:

– 1-ша проєкція: включає систему первинних понять, які в сукупності формують зміст поняття “кадровий потенціал”. До таких дефініцій віднесемо “потенціал”, “ресурси”, “кадри”, “людські ресурси”, “трудові ресурси” та “персонал”;

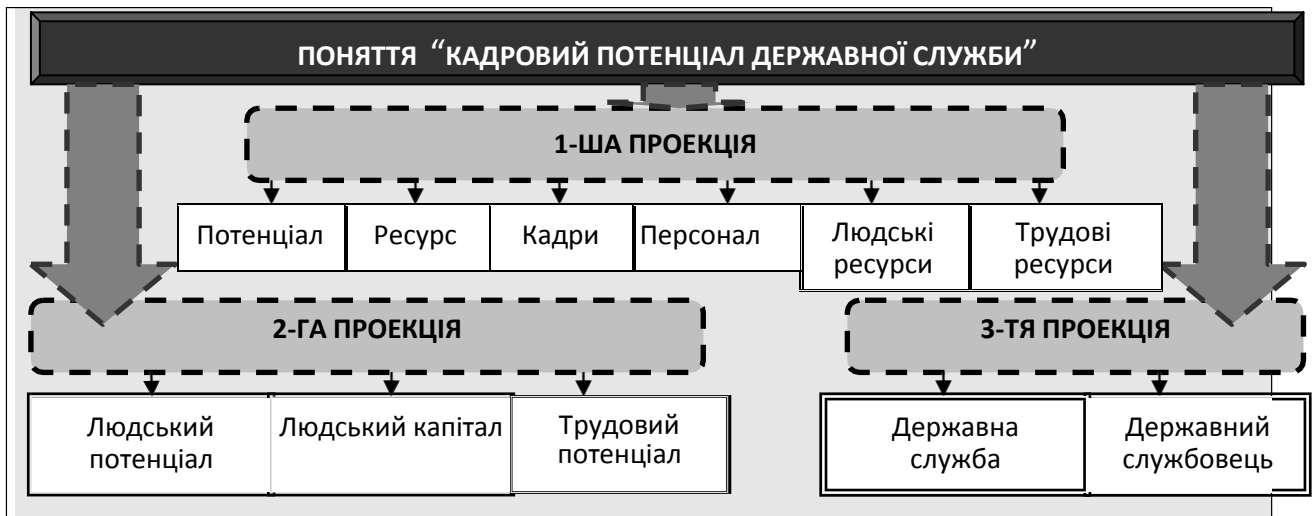


Рис. 1.1. Проекційні підходи до визначення змістовної наповнюваності терміна “кадровий потенціал державної служби” [за С. Селівановим]

– 2-га проєкція: включає систему понять (“людський потенціал”, “людський капітал”, “трудовий потенціал”), що часто в науковій літературі використовуються як синоніми до поняття “кадровий потенціал”, проте, не є такими, адже вони не повною мірою відповідають суті цього поняття.

– 3-тя проекція: включає поняття, що надають професійної забарвленості “кадровому потенціалу державної служби”, – поняття “державна служба” та “державні службовці” [46].

Виходячи з вищевикладеного, під кадровим потенціалом пропонуємо розуміти стійку сукупність явних здатностей людини (психологічні, фізіологічні, професійні, соціальні, управлінські тощо) та потенційних її можливостей, які є обмеженими темпорально (італ. *tempo*, від лат. *tempus* – час) та просторово, піддаються відповідному вимірюванню й можуть бути використані для досягнення заданих цілей.

Згідно запропонованого визначення кадровий потенціал є динамічною поліфункціональною системою, що концентрує в собі одночасно три рівні зв’язків і відносин у часі та просторі, які (рис. 1.2):

1) віддзеркалюють минуле: кадровий потенціал є стійкою сукупністю наявних здатностей людини, які накопичені в минулому і зумовлюють її здатність до оптимального функціонування та розвитку;

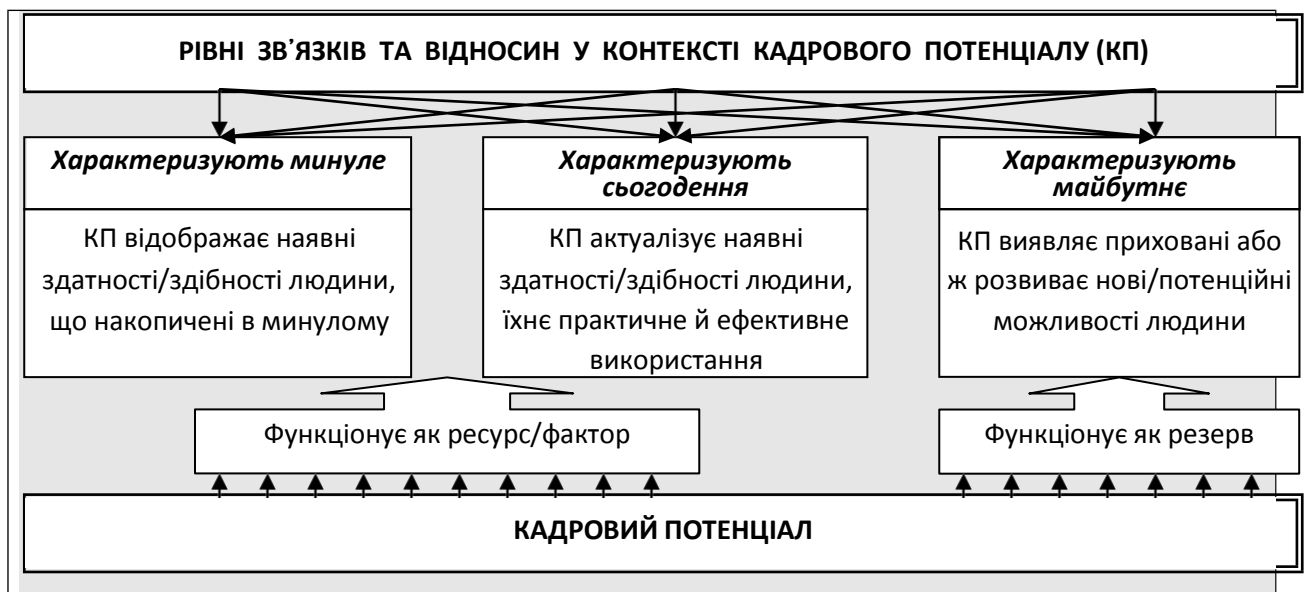


Рис. 1.2. Рівні зв’язків та відносин у контексті кадрового потенціалу.

2) характеризують сьогодення: актуалізує наявні здатності, їхнє практичне й ефективне використання. Такий підхід дозволяє розрізнити реалізовані та нереалізовані можливості. У цьому контексті поняття

“потенціал” фактично набуває значення “ресурсу” /“фактору”, який, як і будь-який інший ресурс, є обмеженим темпорально та просторово;

3) спрямовані в майбутнє: у процесі діяльності не тільки реалізуються наявні здатності, але й виявляються приховані або ж розвиваються нові/потенційні можливості. Тобто кадровий потенціал містить у собі й можливості виконання тих чи інших функцій (“зародки” майбутнього розвитку) за сприятливого розвитку здібностей, задатків, доведених до рівня вмінь, навичок. Відповідно у цьому плані поняття “потенціал” збігається з поняттям “резерв”.

У державному управлінні при визначенні кадрового потенціалу акцент, в основному, зміщується на розвиток особистості самого фахівця як представника тієї чи іншої професійної групи, оскільки під кадровим потенціалом розуміється “...сукупність здатностей, прихованих можливостей фахівця, розкриття яких надає йому можливість реалізуватися у професійній сфері” [56].

Надалі перейдемо до розгляду понять 2-ї проекції (“людський капітал” та “людський потенціал”, “трудова потенція”), які в науковій літературі часто використовуються як синоніми до поняття “кадровий потенціал”, проте, не є такими, адже вони не повною мірою відповідають суті цього поняття.

Васильченко В. також констатує, що поняття “людський потенціал” включає в себе поняття “людський капітал”. Науковець аргументує свою думку тим, що поняття “людський потенціал” є значно ширшим, бо вміщує можливості, які за певних обставин (мотивація, час, праця, соціально-економічні умови, якість управління державою та суспільством) реалізуються як людський капітал, і можливості, що залишаються нереалізованими [6, с. 76]. Хоча, практика засвідчує, що дефініція “людський капітал” більше використовується в економічній діяльності, а “людський потенціал” є більш соціальним і психологічним поняттям.

Водночас, А. Докторович, заперечуючи можливість повного ототожнення понять “людський потенціал” та “людський капітал”, звертає увагу на їх цілі. Так, цілями розвитку людського потенціалу – тривале здорове та активне життя, безперервна освіта, отримання ресурсів, необхідних для гідного рівня та високої якості життя. Цілі розвитку людського капіталу – зростання ВВП і ВРП, отримання доходу, підвищення ефективності праці [14, с. 17].

Отже, терміни “людський потенціал” та “людський капітал”:

1) з одного боку, тісно пов’язані між собою, оскільки: а) належать людині та є невіддільними від неї; б) людський капітал є тією частиною людського потенціалу, що капіталізується, за наявності мотивації, часу, сприятливої соціально-економічної ситуації тощо; в) людський потенціал і людський капітал можуть кількісно/якісно змінюватись (прирощуватися, залишатися на певному рівні чи зменшуватись/ зношуватися), від чого залежить можливість перетворення людського потенціалу на людський капітал;

2) з другого боку, вирізняються між собою, адже: а) людський потенціал – найбільш ємна категорія, що відображає всі наявні можливості людини, а людський капітал – лише частина людського потенціалу, що включає реалізовані людиною можливості з метою отримання відповідної вигоди; б) мають різну мету: метою розвитку людського потенціалу є тривале та якісне життя, соціальна справедливість; в) при оцінюванні людського капіталу та віддачі від нього можна застосувати наявну статистичну інформацію щодо певних економічних показників, тоді як усі людські можливості, які закладені в основу людського потенціалу, оцінити неможливо. Тобто людський капітал більше піддається вартісному оцінюванню, ніж людський потенціал.

В узагальненому вигляді спільні та відмінні ознаки понять “людський потенціал” та “людський капітал” візуалізовано на рис. 1.3.



Рис. 1.3. Діалектика взаємозв'язку та відмінностей між поняттями “людський потенціал” та “людський капітал”

Наступними ключовими дефініціями дослідження мають стати поняття 3-ї проекції (рис. 1.1) – “державний службовець” та “державна служба”, які кореспондуються з відповідними положеннями Конституції і законів України, а також з рекомендаціями міжнародних організацій у зазначеній сфері.

Відразу відзначимо, що питання функціонування інституту державної служби є предметом міждисциплінарного аналізу й перебуває у колі дослідження науковців як з державного управління, так і юридичних наук, соціології, політології тощо. Зокрема проблемам формування та розвитку інституту державної служби присвячені наукові праці багатьох вітчизняних науковців та практиків, серед яких відзначимо розробки В. Авер'янова [12], В. Бакуменка [1], О. Васильєвої [5], Р. Войтович [7] та ін.

В Україні поняття “державна служба” до цього часу в Конституції залишається нерегламентованим і поверхнево згадується лише в двох статтях [19]: у статті 38 (зазначено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування) та у статті 78 (визначено, що народні депутати України не

можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі).

Визначення поняття “державна служба” міститься в статті 1 Закону України “Про державну службу” [37, ст. 1], яка закріплює, що державна служба в Україні – 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 т. ч. розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та ін. нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Отже, державна служба полягає у виконанні державними службовцями завдань і функцій держави, що реалізуються через відповідні державні органи, та в широкому розумінні є діяльністю, яка є:

– публічною: полягає в “служінні особи інтересам держави і суспільства, дотримання особливого правового режиму відносин зайнятості – публічного, що на відміну від приватно-правового режиму полягає у спеціальних, законодавчо встановлених вимогах, обмеженнях та порядку;

– професійною: полягає в тому, що “відповідні завдання і функції держави виконуються на професійній основі посадовими особами – державними службовцями, які займають на постійній основі посади державної служби в державних органах”;

– політично неупередженою: “здійснюється в інтересах усіх громадян відповідно до засад реалізації державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин, що не залежить від програмних цілей і завдань певних політичних партій або політичних поглядів і переконань окремих політиків”.

Базові категорії дослідження винесемо у табл. 1.1.

Таблиця 1.1. Система базових категорій дослідження КПДС

<b>Поняття</b>	<b>Визначення понять</b>
Потенціал	Наявні та латентні (приховані) можливості (здатності, потенції), що можуть розвинути за цілеспрямованого впливу (або так і залишаться прихованими) та стати реально діючими факторами.
Кадровий потенціал	Стійка сукупність явних здатностей людини (психологічні, фізіологічні, професійні, соціальні, управлінські тощо) та потенційних її можливостей, які є обмеженими темпорально (італ. tempo, від лат. tempus – час) та просторово, піддаються відповідному вимірюванню й можуть бути використані для досягнення заданих цілей.
Кадровий потенціал державного службовця	Комплекс здатностей і можливостей, що відображають притаманні державному службовцю (як особистості) специфічні риси (особистісні якості, спеціальні професійні знання, навички, уміння, досвід), необхідні для виконання посадових обов’язків у сфері реалізації державної політики, та, які можуть бути розкриті й розвинуті за певного цілеспрямованого впливу.
Кадровий потенціал державної служби	Відкрита й мінлива система, представлена сукупністю здатностей і можливостей працівників державної служби (державно-управлінських кадрів) щодо реалізації професійних завдань і функцій держави.

Отже, у процесі дослідження сутності КПДС ми звертаємося до суб’єктивного чинника, але не в його індивідуально-особистісному прояві, а беремо його цілісно-узагальненим, що сформувався в єдиний комплекс здатностей / можливостей. При цьому індивідуально-особистісний потенціал працівників державної служби інтегрується в колективну управлінську сукупність, що характеризується цілісністю, динамікою та відповідними системними властивостями. Таке розуміння КПДС обумовлює продовження продуктивного вивчення складу та особливостей цього феномену з позиції подальшого його розвитку, про що й піде мова у наступному параграфі.

### 1.3. Сучасні підходи до розвитку кадрового потенціалу державної служби

Сучасні підходи до розвитку потенціалу державно-управлінських кадрів, що використовуються в зарубіжній практиці, характеризуються своєю багатовекторністю та акцентуацією на окремих його елементах і моделях. Так, наприклад, Т. Кіцак у контексті розвитку КПДС виокремлює такі моделі професійного навчання: французьку; німецьку; англосаксонську; північноамериканську [18, с. 377]. При цьому В. Луговий свої дослідження обмежує лише двома моделями професійного навчання у сфері державної служби – західноєвропейською та північноамериканською [24, с. 5]. А от А. Ткаченко необхідні узагальнення міжнародного досвіду щодо формування політики кадрового потенціалу здійснює на підставі вивчення досвіду країн ЄС, США та Японії [57, с. 141]. На наш погляд, останній підхід надає можливість найбільш повно розкрити особливості функціонування сучасних механізмів розвитку КПДС за кордоном. Тому надалі ми зосередимо увагу в напрямку порівняльного аналізу трьох, так званих, еталонних моделей розвитку КПДС – американської, європейської та східної.

*Американська модель розвитку КПДС.* Проведений ретроспективний аналіз засвідчує, що наприкінці 1970-х років у США було проведено масштабні реформи Інституту цивільної служби, які знайшли своє відображення у новому законі “Про реформу цивільної служби” [75]. Згідно цього Закону були створені Бюро управління персоналом, Ради з захисту системи заслуг, Федеральної ради з управління трудовими відносинами.

У свою чергу саме Бюро управління персоналом стало опікуватись забезпеченням у США розвитку КПДС (у т.ч. й професійного) шляхом призначення державних службовців та стимулювання їх кар’єрного зростання; оцінювання праці державних службовців; заохочення та покарання державних службовців; підвищення кваліфікації державних

службовців; а також шляхом вироблення рекомендацій щодо удосконалення управління персоналом [11].

На сьогодні у США головним принципом державної служби є відкритість, яка означає соціальну мобільність в системі державної служби, а також наявність у двох видів державної служби: конкурсної (відбір на конкурсних іспитах – 90%), в рамках якої державні службовці вільно подають свої кандидатури на конкурсній основі; виняткової (Excepted Service) для агентств, які відповідають за національну безпеку та мають привілейований статус. Загалом системи відбору, оцінки ефективності та лідерського розвитку в державній службі США розробляються на базі двох груп компетенцій (базові та лідерські метакомпетенції), які визначають і головні напрямки професійного навчання та є обов'язковим критерієм для кандидатів в резерв вищих управлінців (Senior Executive Service) у США (додаток А).

Важливою особливістю розвитку КПДС у США є те, що він відбувається з урахуванням гендерного та етичного вимірів. Наприклад, серед пріоритетів професійного навчання, визначених UNDP у 2014 р., і яких широко дотримуються в державній службі США, – тренінги для жінок з метою підвищення їх конкурентоздатності по відношенню до чоловіків [74].

У контексті етичного виміру КПДС відзначимо, що основні принципи, механізми етичної системи державної служби у США, яка ґрунтується на Етичному кодексі для працівників федеральних служб та Законі Про реформу етичних норм, впроваджені у відповідності до їх функціонування в бізнесі.

Загалом розвиток КПДС у США ґрунтується на дослідженнях потреб державно-управлінських кадрів у знаннях і професійних навичках, що обумовлені кваліфікаційними вимогами до посади. На сьогодні Принстонський університет запропонував цікаву стратегію забезпечення розвитку професійного потенціалу державної служби в США, яка має формулу 70/20/10 [45]: 70% розвитку відбувається, коли людина здобуває

досвід на певній роботі, під час розв'язання завдань та проблем, які стоять перед нею; 20% – від аналізу її діяльності, як власного, так і стороннього (зворотного зв'язку); 10% – від професійного навчання. Тобто такий підхід засвідчує, що “у США не існує жорсткої цільової прив'язки фахової підготовки до призначення на посаду, відповідними фахівцями достатньо насичується ринок праці, звідки вони на кокурентно-конкурсних засадах добираються і призначаються на посади” [51].

Водночас В. Луговий у своїх дослідженнях наголошує на тому, що академічне навчання у США ще з 1924 року розпочинається з магістерського рівня, тобто державні службовців зобов'язані спочатку отримати академічну підготовку з державного управління, а потім можуть проходити додаткове навчання, отримувати сертифікати та дипломи підвищення кваліфікації більш вузької спеціалізації [25, с. 18].

Підсумовуючи проведений аналіз, відзначимо, що системі розвитку КПДС у США притаманні такі риси: децентралізація системи професійного навчання та відсутність адміністративно визначеного пулу загально-національних закладів з підготовки управлінського персоналу; модель компетенцій характеризується індивідуалізованими і вузькопрофільними управлінськими компетенціями; наявність на ринку праці належної пропозиції широкого спектру спеціалістів, які вузько орієнтовані на розв'язання проблеми у сфері державної служби; відсутність де-факто єдиних стандартів з формування рівня знань та отриманих навичок у сфері державної служби; висока роль призначень у системі державної служби та посилення відповідальності державних службовців за результат їх професійної діяльності; наявність “системи заслуг”; пріоритетність і розвинутість системи етики для державних службовців; спрощені процедури звільнення, заохочення високої мобільності персоналу; уніфікація державних службовців; поширення внутрішніх і зовнішніх навчальних програм, дистанційних та електронних форм навчання, зорієнтованих здебільшого на розвиток лідерського, творчого, морально-психологічного,

інтелектуального, комунікативного потенціалу; активне використання інституту наставництва та ін.

*Європейська модель розвитку КПДС.* Необхідність вивчення європейського досвіду розвитку КПДС обумовлена тим, що європейська інтеграція залишається важливим стимулом для України в контексті реалізації реформ у системі державного управління, примноження та зміцнення кадрового потенціалу державної служби в умовах її модернізації.

На сьогодні більшість країн ЄС вже розпочали делегування, децентралізацію та індивідуалізацію функціональних обов'язків у сфері кадрової політики. При цьому Європейська модель компетентності державних службовців включає наступні складові [60, с. 52]: системне управління (бачення майбутнього, цільовому управлінні, роботі в команді та лідерстві); вирішення проблем (аналіз інформації, формування альтернатив, концептуальну гнучкість, прийняття рішень); оперативна ефективність (ініціативність, оперативний контроль, делегування повноважень, вміння зосередитися); трудові характеристики (ораторські здібності, навички до усних презентацій, впевненість в собі, вміння переконувати); особисті якості (енергійність, стресостійкість, мотивація, бажання розвиватись); управління з урахуванням середовища (усвідомлення зовнішнього середовища, розуміння політичних чинників, етика поведінки).

Сучасна етика державних службовців у країнах ЄС формується в руслі розбудови етичної інфраструктури, яка врегульовується Модельним кодексом поведінки державних службовців країн Ради Європи [28]. Разом із тим даний кодекс рекомендує урядам держав-учасниць заохочувати відповідно до національного законодавства та принципів державного управління прийняття національних кодексів поведінки державних службовців.

На сьогодні більшість країн ЄС (Франція, Німеччина, Данія, Іспанія та ін.) вибудували свою державну службу за принципом кар'єрної моделі.

Надзвичайно цікавою у даному контексті видається німецька практика, яка спрямована на безперервність навчання управлінців.

Так, на державній службі Німеччини всі посади об'єднані в “кар'єру” (Laufbahnen) – групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок [27, с. 140]. Базовими вимогами до державно-управлінських кадрів у Німеччині залишаються професійна освіта і спеціальна підготовка, види та діяльність якої відрізняються залежно від рівня в державному управлінні.

Сама система професійної підготовки управлінців належить до систем закритого типу і включає в себе загальнодержавні структури (Федеральна Академія державного управління, Вища професійна школа державного управління, поліції і права, Міністерство внутрішніх справ, Академія Німецької спілки державних службовців та ін.), відповідні земельні вищі школи, а на регіональному рівні забезпечується переважно інститутами підготовки німецьких університетів та вищих шкіл.

При цьому головними формами підвищення кваліфікації державних службовців у країні залишаються: підвищення кваліфікації для початківців; підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою; підвищення кваліфікації з метою переходу до служби вищого рангу; підвищення кваліфікації для керівників. Зокрема, державні службовці категорії “А” зобов'язані пройти дворічну підготовку після прийняття на роботу в орган державної влади [63]. Крім того, для вперше прийнятих на роботу існує підготовчий цикл з питань загального управління тривалістю від 6 до 8 місяців, протягом якого, крім галузей права, вивчаються фінанси, бюджет та ін.

Таким чином, важливими перевагами німецької системи розвитку КПДС є: орієнтація на безперервність навчання, що представлена єдиною системою кар'єрного та професійного зростання (базова підготовка,

профільна освіта, курси перепідготовки та підвищення кваліфікації); високий соціальний статус державного службовця, значення репутації, чітко закріплені норми професійної етики; існування інституту почесного чиновника; чітко вивірене балансування між теоретичними знаннями та практичними навичками, які отримує державний службовець під час навчання; розвинена система гарантій правової та соціальної захищеності службовця, принцип “довічного призначення” та ін.

У контексті тематики дослідження цікавою та корисною для наслідування вбачається система розвитку КПДС у Франції, де професіоналізм визначається як один із пріоритетів державної служби. Такий підхід зорієнтований на забезпечення кар’єрної державної служби персоналом (система кар’єрного зросту), підготовленим до різноманітних аспектів державно-управлінської діяльності (від розробки до реалізації державної політики).

Стабільність кар’єри у сфері державної служби тут визначається: 1) переміщеннями за вислугою років; 2) гарантуванням працівникам зайнятості протягом постійного кар’єрного просування, оскільки чинним законодавством передбачено, державний службовець не може бути звільнений з роботи до виходу на пенсію за віком (окрім випадків звільнення за власною ініціативою).

Регулювання початкового навчання у сфері державної служби закріплюється постановами та внутрішніми положеннями адміністративних шкіл, серед яких визначальне місце займають дві вищі школи, що підпорядковуються Прем’єр-міністрові: 1) Національна школа адміністрації (Ecole Nationale d’administration (ENA) – здійснює підготовку чиновників для комплектування вищих кадрів адміністрації: членів Державної Ради, Рахункової палати, Фінансової інспекції (вищі органи управління), регіональних рахункових палат, адміністративних судів, Генеральної інспекції адміністрації, корпусів префектів, цивільних адміністраторів;

2) Паризький інститут політичних досліджень – незалежна від університетів державна установа наукового, культурного і професійного профілю.

Крім адміністративних шкіл у Франції (а їх – близько 50) також є департаменти з питань навчання всередині державних адміністрацій, які забезпечують підвищення кваліфікації. Приватний сектор також приймає активну участь у підготовці державних службовців, на підставі контрактів з адміністраціями.

Початком кар'єри державного службовця вважається підготовка до складання кваліфікаційного екзамену для вступу на державну службу, подальше навчання у вищезгаданих школах або в одному із п'яти регіональних інститутів державного управління. Студенти, які успішно склали вступні іспити, приймаються у школу в якості державних службовців та протягом навчання отримують зарплати. Термін початкового навчання залежить від школи. Наприклад, термін навчання становить 24 місяця в ENA, 1 рік – в регіональних інститутах адміністрації (IRA) [49, с. 8].

Метою навчання є не лише отримання знань, але і набуття необхідних навичок. Тому освіта у школах поділяється на стажування та навчання. У ENA стажування займає особливе місце: близько 2/3 навчання у школі припадає на стажування. Для всіх студентів, французів чи іноземців, передбачається, що протягом стажування вони будуть відповідальними за виконання певної роботи, а не просто спостерігатимуть за виконанням роботи іншими. Студенти вважаються державними працівниками, що мають обов'язки та зобов'язання, визначені цим статусом [49, с. 7-8].

Постійне професійне навчання у Франції як право державного службовця не має монополії адміністративних шкіл. При цьому його особливістю є те, що освітні програми спрямовані на поглиблене вивчення економіки. Окрім того, тут розроблено програми для підготовки до внутрішнього конкурсу на посади вищої категорії.

Серед основних форм підвищення кваліфікації у Франції визначальними є відпустки для підготовки. Так, максимальна тривалість

відпустки – три роки, але вона може бути розділена й надається тільки для проходження підготовки за згодою держави за умови, що агент відпрацює щонайменше три роки в адміністрації. Службовець, який скористався такою відпусткою, зобов'язується залишитися на державній службі на період утримі більший від того, за який він отримував попередні виплати.

Отже, до позитивних сторін французької системи, спрямованої на розвиток КПДС, слід віднести: високоякісний менеджмент людських ресурсів та відповідність навчальних програм існуючим потребам у навчанні; висока елітарність державної служби, яка за конкурсною системою відбору підтримується завдяки “освітній монополії” декількох навчальних закладів; кадрова стабільність державного апарату та престижність державної служби в суспільстві; дієва методологія оцінки якості навчальних курсів і відстежування подальшого професійного розвитку колишніх студентів адміністративних шкіл; наявні гарантії повільного, але вільного кар'єрного просування; розвинена система гарантій правової та соціальної захищеності у сфері державної служби; та ін. Серед недоліків привертає увагу пріоритетність стажу роботи над діловими якостями та професіоналізмом, а також низький рівень мобільності.

Водночас у контексті розвитку КПДС в Україні досить корисним може стати й досвід Великобританії, де система державної служби взяла на озброєння компетентнісний підхід, згідно якого сучасна практика розробки і реалізації програм професійного розвитку розпочалася з прийняттям у 2004 році Програми “Професійні навички для уряду” (Professional Skills for Government) (далі – Програма). Дана Програма була спрямована на формування та постійне удосконалення у державних службовців професійно значущих знань, навичок та умінь, а також інших якостей, необхідних для належного виконання посадових функцій та обов'язків [22, с. 68]. Зокрема, комплекс PSG визначає деталізований перелік компетенцій державних службовців усіх рівнів – від міністрів до рядових чиновників на місцях, що визначені в рамках таких кластерів компетенцій, як: управління іншими

людьми (персоналом); фінансовий менеджмент; клієнтський менеджмент; проектний менеджмент; стратегічне мислення; робота з інформацією (ефективна комунікація, інформаційна безпека, аналіз відомостей і даних, ІКТ-компетентність).

Заслуговує на увагу прийняття в цій країні у 2006 році Кодекс цивільної служби (Civil Service Code), яким закріплено такі основні цінності (core values) службовців як сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість. У цей же час також приймається Кодексу менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC), який визначає правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів.

На сьогодні формально керівництво державною службою належить монархії в особі королеви, хоча фактично від імені монархії системою державної служби керують вищі органи держави і посадові особи, а саме: Прем'єр, міністр, Кабінет міністрів, міністри. Гасло системи добору персоналу на державну службу сформульоване ще в 1850 році: “служба пропонує кар'єру, відкриту талантам” [72]. На сьогодні набір вищих адміністраторів здійснюється Комісією у справах державної служби, що є незалежним державним органом, формально підпорядкованим монарху, і включає декілька етапів, зокрема, проведення письмового іспиту, інтерв'ю та співбесіди. Окрім того, у країні існує законодавчо закріплений порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу, а саме від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються “посади, на які призначення проводяться безпосередньо Кораною” (вищі посадовці в системі центральних органів влади).

Наразі англійська система просування по службі відзначається жорсткістю на всіх рівнях, оскільки існують серйозні обмеження при переході з однієї установи в іншу, а також враховується, насамперед, місце чиновника в міністерській ієрархії, а не його професійні надбання.

Велика увага у Великобританії приділяється питанням професійного навчання у сфері державної служби, задля чого держава створює умови для навчання всіх осіб, які працюють у державних установах. Основна частина службовців навчається в Коледжі з проблем державної служби за програмами підготовки майбутніх керівників і спеціальними програмами підвищення кваліфікації. Разом з цим, навчання за програмами “МРА” та короткотермінові курси підвищення кваліфікації фахівців для державного сектора на платних засадах здійснює й низка навчальних закладів різного профілю [52, с. 91].

Для розвитку професійних навичок британські експерти пропонують використовувати індивідуальний план професійного розвитку службовця, який одночасно є складовою частиною механізму індивідуального довгострокового планування кар’єри та професійного розвитку у сфері державної служби.

Отже, у системі розвитку КПДС у Великобританії можна виділити такі характерні риси: існування чітких критеріїв оцінки компетентності державно-управлінських кадрів, що створює позитивний стимул для підвищення їх рівня освіти і професійних навичок, та наявність навчальних центрів і програм, які дозволяють системі державної служби оперативно реагувати на цілі й завдання політичної і соціально, економічної ситуації в країні.

Водночас Д. Боссарт та К. Демке констатують, що в усіх країнах ЦСЄ існує потреба у створенні професійної системи підготовки посадових осіб, яка б сприяла процесу модернізації та адаптації органів управління до умов європейської інтеграції [3]. Саме тому, вважаємо за доцільне, звернутися до досвіду Польщі, в якій ще в 1991 році з’явилася Національна школа державного управління (KSAP), а в 1996 році – перший Акт державної служби. У 1997 році була прийнята нова Конституція, яка визначила право на вступ на державну службу всіх громадян та встановила відповідальність Прем’єр-міністра за працівників, які працюють в урядовій адміністрації [48].

Після введення в дію “Акту про державну службу”, а з 2008 року – Закону про державну службу, система польської державної служби мала на меті забезпечити стратегію, більш адаптивну до норм ЄС у таких питаннях: забезпечення мотивації та оцінювання, розвитку, відкритості кадрового відбору.

Сформована в країні система забезпечення професійної освіти у сфері державної служби відзначається автономністю і самоврядністю. Ключовим інститутом в системі професійної підготовки державних службовців є KSAP, яка пропонує дворічну програму підготовки молодих фахівців, здатних зайняти управлінські або навіть керівні посади в системі державного управління. Місія KSAP – підготовка професійних і неупереджених державних службовців – досягається шляхом проведення: початкового навчання – післядипломного навчання студентів Національної Школи; безперервного навчання – призначеного для державних службовців, що вже працюють в адміністрації. Студенти KSAP набираються на навчання (терміном як мінімум 18 місяців) за допомогою відкритих і конкурентних процедур набору. Наявне єдине обмеження – вікова межа (не більше 32 років) і наявність ступеня магістра. Випускники KSAP після закінчення навчальної програми автоматично приймаються на державну службу.

Програма підготовки є міждисциплінарною і представлена предметами по трьом основним блокам: публічне адміністрування та управління; економіка і державні фінанси; Європейський Союз і зовнішня політика.

Водночас, KSAP визначає своєю головною метою – підвищення професійної кваліфікації осіб, що вже працюють в органах публічної адміністрації, додатково до своєї основної роботи зі своїми власними внутрішніми студентами. При цьому система підготовки таких фахівців включає:

- 1) центральні тренінги – плануються, організовуються і куруються главою державної служби;

2) генеральні тренінги – плануються, організовуються і куруються Офісом Генеральних Директорів; 3) навчання за індивідуальними програмами професійного розвитку членів Корпусу державної служби – планується, організовується і курується Офісом Генеральних Директорів за погодженням з членом Корпусу державної служби, що працює у цьому офісі; 4) спеціалізовані тренінги – плануються, організовуються і куруються Офісом Генеральних Директорів, зокрема, відповідальними за навчальні потреби самого офісу [52].

Фінансування навчання у сфері державної служби здійснюється з таких джерел: бюджети окремих офісів для фінансування тренінгів; бюджетний резерв виділяється на тренінги для членів Корпусу державної служби (з фінансування центральних тренінгів); кошти з державного бюджету, в останні роки значний внесок надходить з програм ЄС.

Отже, досвід Польщі засвідчує, що забезпечення розвитку КПДС здійснюється шляхом розвитку, в основному, таких його складових як морально-психологічний, лідерський, управлінський, інтелектуальний, комунікативний, творчий потенціал за допомогою впровадження етичних норм, а також шляхом забезпечення професійного навчання та розвитку лідерських якостей.

Підсумовуючи результати дослідження особливостей розвитку КПДС у країнах ЄС, відзначимо, що основними характерними рисами європейської моделі розвитку КПДС є: гнучкість системи; наявність тренінгової системи навчання; розвинута система мотивацій; системи управління людськими ресурсами, спрямована на розвиток інтелектуального й емоційно-психологічного потенціалу; пріоритетність у розвитку КПДС етичного виміру; залучення широкого кола установ до розвитку КПДС та ін.

*Східна модель розвитку КПДС.* На сьогодні маємо декілька успішних прикладів суспільств, державна служба яких побудована за меритократичними (від лат. *meritus* – достойний, гідний і від грец. *kratos* – влада, правління; принцип управління) принципами.

Так, наприклад, з сер. ХХ ст. в Сінгапурі відбулося становлення і продовжує розвиватися державна управлінська еліта, переважно обрана з числа найбільш інтелектуально розвинених і соціально визнаних представників із усіх верств населення. При цьому в країні використовується Кодекс поведінки державного службовця, визначальними принципами якого є: непідкупність; чесність; порядність; політична нейтральність; відмова від використання свого службового положення для досягнення своїх приватних інтересів; відмова від надання послуг для будь-якого зовнішнього учасника; відмова від участі у діяльності, яка може призвести до конфлікту інтересів. Тобто до цього часу Сінгапур проводить кадрову політику, яка ґрунтується на “трьох принципах: усвідомлення стратегічної важливості і ключової ролі талановитості і лідерства серед державних службовців; меритократія – система набору та просування службовців на базі їх професійних і ділових якостей; фундаментальна вимога до лідерів – чесність і щирість” [58, с. 25].

З метою прийняття рішень щодо просування по службі та винагород персонал проходить щорічну атестацію з використанням впровадженої у 1983 році системи оцінки потенціалу (PAS – Potential Appraisal System), яка створена на базі системи оцінки потенціалу компанії Shell. В основу цієї системи закладено два основні інструменти: оцінка результатів діяльності, яка включає самооцінку результатів та якісну оцінку діяльності, та оцінка потенціалу, що являє собою рекомендації з розвитку і загальну оцінку потенціалу супервайзерами. Вона заснована на моделі компетенцій [4, с. 25], яка зорієнтована, в першу чергу, на інтелектуальні здатності (HAIR), а також на результат і лідерство.

Особлива роль у політиці розвитку КПДС у Сінгапурі відводиться навчанню та підвищенню кваліфікації й професіоналізму персоналу. Так, у країні постійно діє Коледж цивільної служби (CSC – Civil Service College), який націлений на: створення дослідницького центру з вивчення практики державної політики, а також пошук нових ідей з усього світу в галузі

державного управління; обмін досвідом між сектором держслужби та бізнесом; вироблення загальної системи цінностей, почуття спільності і корпоративного духу у державних службовців [66]. Окрім того, кожний державний службовець має право на 100 годин навчання щорічно, з яких 60% – це курси, пов'язані з роботою, 40% – курси саморозвитку, самовдосконалення [70].

У контексті дослідження механізмів розвитку КПДС доцільно відзначити, що в Сінгапурі працівники державної служби отримують конкурентні ринкові ставки на основі гнучкої структури заробітної плати (з 1988 року) в залежності від продуктивності праці. Реформаторські заходи, здійснені у системі оплати праці, передбачали: введення системи оплати праці, прив'язаної до особистої ефективності працівника; монетизація медичних пілг і поступове скорочення пенсійних виплат у рамках курсу уряду на скорочення зобов'язань для майбутніх поколінь; введення зарплатного діапазону для вищих державних службовців з метою підвищення гнучкості в управлінні персоналом та ін.

Водночас головним інструментом поповнення кадрового резерву вищих управлінців країни є стипендії уряду Сінгапуру. Стипендіатів вибирають за двома характеристиками: вони повинні входити в 1% кращих випускників школи та володіти компетенцією управління (участь у волонтерських рухах та громадських організаціях і т. ін.). Стипендії видаються щорічно і призначаються для здобуття вищої освіти в кращих університетах країни і за кордоном. Міністерства та комітети самостійно формують необхідну їм кількість стипендіатів, а якщо під критерії підходить більше число претендентів, стипендії можуть бути видані всім. Після закінчення вузу такі випускники-стипендіати мають пройти навчання за програмою підготовки фахівців з управління Management Associates Program (MAP), спеціально створеній для тих, хто починає свою кар'єру на держслужбі.

Надзвичайно важливим елементом розвитку КПДС в Сінгапурі виступає наставництво. З цією метою в рамках програми коледжу розроблено декілька курсів, на яких державні службовці мають можливість навчитись управлінській ролі ментора, що дозволяє їм у майбутньому ефективніше взаємодіяти зі своїми підлеглими і розвивати їх.

У контексті тематики нашого дослідження, надзвичайно цікавим також постає досвід розвитку КПДС у Казахстані, якому після розпаду СРСР вдалося модернізувати кадрову політику у сфері державної служби.

На сьогодні частина функцій кадрової роботи у сфері державної служби здійснюється службами з управління персоналом, а інша – Агентством Республіки Казахстан у справах державної служби, що підпорядковується безпосередньо главі держави [21, с. 481]. В основу функціонування державної служби закладено принципи поділу посад на політичні та адміністративні, стимулювання професійного зростання державних службовців, а також меритократії, який передбачає таке: вступ на державну службу здійснюється на підставі конкурсу; оцінка претендентів здійснюється за критеріями їх особистих здібностей, знань і умінь; однакове ставлення до всіх державних службовців з метою їх недискримінації; рівна оплата праці за виконання рівнозначної роботи (оплата в залежності від результатів роботи); заохочення державних службовців, що досягають ефективних результатів у своїй діяльності, корекція діяльності тих, чий результати не в повній мірі задовільні звільнення службовців, результати діяльності яких не задовільні [20].

На основі поєднання національних традицій та адаптації практики розвинених європейських держав у державній службі Республіки Казахстан набуває широкого розвитку інститут менторства, в рамках якого формуються пари “ментор – протеже”: у щотижневих зустрічах ментор ділиться досвідом, навчає протеже навичкам прийняття рішень, розбирає складні кейси і допомагає адаптуватися. На думку експертів USAID, які оцінювали програму, що комбінує західні методики менторингу і прийняту для

патерналістської культури Середньої Азії, практика передачі досвіду і знань від старшого покоління до молодшого виявилася досить ефективною [4, с. 29].

На завершення аналізу східної моделі розвитку КПДС розглянемо досвід Японії, де ефективність державного апарату досягнута за рахунок створення елітарної державної служби, а саме залучення кращих талановитих випускників центральних вищих навчальних закладів. При цьому діюча Конституція Японії закріпила статус державних службовців як “слуг усього суспільства, а не будь-якої однієї його частини” (ст. 15) [69]. Призначення на службу здійснюється за результатами конкурсних іспитів, покликаних виявити особисті заслуги кандидата, його професійну підготовку та ділові якості. До складання іспитів допускаються тільки японські піддані. Через конкурсні іспити відбувається і підвищення по посаді.

В Японії з метою забезпечення ефективності функціонування державної служби інституції фокусуються на забезпеченні її персоналу усім необхідним, підтримуванні високої моралі в колективі, стимулюванні ентузіазму і творчого потенціалу кожного співробітника, реалізуючи тим самим стратегію “радості роботи”. Хоча, традиційно в Японії вважається, що потенціал не є особливою здатністю, якою наділені тільки одиниці. Коли кожен співробітник високо мотивований і використовує свій потенціал, це створює сприятливий клімат і підіймає життєвий тонус всередині інституції. Тобто японська модель розвитку КПДС передбачає, що персонал: функціонує найбільш ефективно в групах, зачіпаючи емоційний потенціал; здатний до розвитку та змін; має бажання працювати на благо інституції.

На сьогодні система управління персоналом державної служби в Японії передбачає гарантію зайнятості, залучення нових працівників, їх підготовку, оплату праці в залежності від стажу роботи, гнучку систему заробітної плати. Зокрема, важливою перевагою переваг управління в японському стилі є практика довічної зайнятості на державній службі, що

забезпечує наявність кваліфікованого персоналу й мотивує кожного співробітника працювати й залишатися творчим та інноваційним. Цей стиль управління: поглиблює відчуття приналежності співробітників до організації; практично виключає міжвідомчу мобільність і ротацію кадрів і дозволяє мати незначний за чисельністю персонал державних службовців усіх трьох категорій.

Просування по державній службі здійснюється з урахуванням стажу роботи та ділових якостей працівника. Для цього робота співробітника щорічно оцінюється його начальником (завідувачем відділом у міністерстві), що направляє відповідний висновок (доповідь) директорові департаменту на затвердження. Якщо останній не згодний з оцінкою, що міститься в доповіді, він може підготувати власний письмовий висновок [68, с. 432–434].

Окрема увага в розвитку КПДС приділяється системі підготовки та професійного розвитку управлінців, яка включає в себе такі взаємопов'язані підсистеми: систему довічного найму, систему кадрової ротації, систему репутації, систему підготовки на робочому місці, систему оплати праці. Окрім того, характерною ознакою даної системи є чітка ієрархічність. Так, наприклад, в Японії прийнято вважати, що Токійський університет готує міністрів, університет Кейо – гроші, університет Васеда – друзів [4, с. 228].

Ключова роль у системі підготовки та професійного розвитку державних службовців відводиться їх підготовці на робочому місці як одному з елементів системи довічного найму. Таким чином, формуючи кадровий склад із випускників ВНЗ, державна служба Японії не вимагає від них спеціальної підготовки, доводячи навчання свого працівника (колишнього випускника ВНЗ) до рівня, потрібного посаді державного службовця.

Перепідготовкою і підвищенням кваліфікації працівників державної служби займається Інститут підвищення кваліфікації при Управлінні у справах персоналу. Разом із цим побутує думка, що високопосадовців

навчати вже не доцільно, тому такі фахівці проходять лише стадії самопідготовки і самоосвіти.

Таким чином, японська модель тісно пов'язана з японською культурою, яка має свої традиції та унікальні відмінні особливості. Зокрема, вона концентрується на внутрішньому світі людини, її потребах, як внутрішніх, так і зовнішніх, враховуючи особистісні характеристики для визначення специфіки її роботи. Окрім того, мета й цінності інституції мають бути розраховані на довгострокову перспективу та співпадати з метою та цінностями її працівників.

Загалом східна модель розвитку КПДС характеризується таким: є більш орієнтованою на професійні навички, здібності працівників та їх розвиток для універсального застосування в рамках однієї організації; чітка ієрархічність системи підготовки та професійного розвитку; визначає необхідність розвитку внутрішнього світу людини на ціннісній основі; система довічного найму; розвинута система підготовки на робочому місці; розвинутий інститут наставництва (менторства); використанням гнучкої системи оплати праці та ін.

Отже, аналіз міжнародного досвіду розвитку КПДС засвідчив, що в Європі та інших країнах демократії такий розвиток здійснюється в рамках різних моделей державної служби. Україна наразі ще стоїть перед вибором, куди їй рухатися далі. Тому, використовуючи прогресивний міжнародний досвід і опираючись на українські реалії та ментальні особливості, із кожної моделі слід обрати кращі підходи, які доцільно й можливо імплементувати у практику діяльності вітчизняної державної служби.

## Висновки Розділу 1

За результатами проведеного аналізу концептуальних засад розвитку кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін можемо констатувати таке:

1. Реформування державного управління в Україні детермінує зміни і в системі державної служби. Україна – держава, що переживає перехідний період, як і її державне управління. Без сумніву, попереду не спринт, а справжній марафон, якщо Україна хоче досягти рівня держав-членів ЄС у стандартах державного управління. Україна досі бореться з залишками радянського минулого, з корупцією та слабкістю політичної системи. Проте за останні роки був досягнутий справді значний прогрес у сфері реформування державного управління. І наступні кроки мають бути рішучі й цілеспрямовані, особливо у сферах з найбільшими викликами і найвищим значенням для громадян. Реформа держуправління – це загальноурядове завдання. Потрібна підтримка та реальні кроки з впровадження реформи на рівні всіх міністерств і міністрів. Лише тоді позитивні результати отримають як громадяни, так і бізнес – як ключові стейкхолдери реформи та користувачі державних послуг. Уряд зможе сформувати довіру громадян. Адже ефективне державне управління має працювати в інтересах людей та заради розвитку держави.

2. Поняття “кадровий потенціал державної служби” трактується нами як відкрита й мінлива система, представлена сукупністю здатностей і можливостей працівників державної служби (державно-управлінських кадрів) щодо реалізації професійних завдань і функцій держави.

3. Аналіз міжнародного досвіду щодо розвитку кадрового потенціалу державної служби засвідчив можливість імплементації у практику діяльності вітчизняної державної служби базових положень європейської, американської та східної моделей.



## РОЗДІЛ II

### ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

#### 2.1. Розвиток кадрового потенціалу державної служби України на засадах еволюційного підходу

Перш ніж визначити напрями стратегування у сфері розвитку КПДС України, доцільно, на наш погляд, проаналізувати стан КПДС України на засадах еволюційного підходу. Для цього нами було застосовано метод експертних оцінок – один з основних методів науково-технічного прогнозування, який ґрунтується на припущенні, що на основі думок експертів можна збудувати адекватну модель майбутнього розвитку об'єкту прогнозування. Відправною інформацією при цьому є думка спеціалістів, які займаються дослідженнями й розробками в прогнозованій галузі. Зауважимо, що експерт – це особа (спеціаліст), якому довірено висловити думку про якийсь суперечливий чи складний випадок, оскільки людство у складних ситуаціях завжди намагалося врахувати думку висококваліфікованих спеціалістів у різних сферах життєдіяльності.

До групи експертів, яким необхідно було проаналізувати стан КПДС України, були включені: представники НАДС (Н. Алюшина, К. Ващенко, М. Коновець, В. Купрій, Л. Прудіус); учасник проекту SIGMA, (Т. Василевська, О. Васильєва, Л. Гаєвська, Н. Ларіна, Н. Обушна, А. Рачинський, С. Селіванов, І. Сурай, В. Федоренко). Експертами аналізувалися питання розвитку КПДС України у період 2013 – 2018 рр., зокрема визначалася динаміка структури та загальної чисельності державних службовців в Україні, чисельності державних службовців, які пройшли підвищення кваліфікації тощо. Розглянемо це детальніше.

На думку експертів, модернізація державної служби потребує “цільової переорієнтації всього комплексу інституційного дизайну системи для

забезпечення дієздатності, ефективності, професійності, відкритості та прозорості державних інститутів України” [23, с. 138]. Саме тому п. 1 ст. 3 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “модернізацію державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності” визначено однією з основних засад політики у сфері розбудови української державності [35].

Міжнародна практика засвідчує, що успішні інституції в комплексі із професійно підготовленими службовцями виступають ключовим драйвером реформ у країні. У даному контексті повністю погоджуємось із Л. Гаєвською, згідно твердження якої “демократичний лад формується саме на основі людини, яка має можливість розкрити свій потенціал” [8].

Однак, реалії сьогодення в котрий раз підтверджують той факт, що на сьогодні кадрове забезпечення державної служби України, яке має сприяти якісному виконанню державою своїх функцій, визнати задовільним не можна, так як воно себе серйозно дискредитувало. Така тенденція склалася на фоні загального ускладнення соціально-економічної ситуації в країні та внаслідок загального погіршення умов життя та праці, росту корупції як серед державних службовців, так і серед посадових осіб місцевого самоврядування, серйозної політичної нестабільності у країні, відсутності якісної профільної освіти та багатьох інших факторів. З огляду на вищевикладене, виникає потреба проаналізувати сучасний стан кадрового забезпечення вітчизняної державної служби.

Загалом, на 01.01.2019 року фактична чисельність держслужбовців в Україні склала 207252 чол., що на 67487 осіб (або на 24,6%) менше аналогічного показника на поч. 2014 року [15]. По відношенню до попереднього року (на поч. 2017 року) зменшення фактичної чисельності державних службовців становило 7050 осіб (або 11,7%), що відображає організаційні зміни та скорочення вакантних посад у державних структурах (додаток Б, табл. 1).

Приблизно аналогічні темпи демонструє й зміна такого показника як кількість посад державних службовців за штатним розписом: загальна кількість посад державної служби за штатним розписом на 01.01.2018 року становила 242028 осіб [15], що на 27484 посади (або на 3,0% ) менше аналогічного показника минулого року.

У цілому проведені дослідження засвідчують, що до 2013 року загальна чисельність державних службовців в Україні стрімко зростала. А, починаючи з 2014 року до ц.ч., офіційна чисельність службовців скорочується.

У даному контексті експерти відзначають, що порівняння чисельності державних службовців із періодом до 2013 року є найбільш складним, оскільки тут виникає проблема врахування окупованих територій – АР Крим, м. Севастополь та окупованих районів Донецької та Луганської областей, а також переведення у статус державних службовців працівників центрального апарату і територіальних органів ДФС у 2013 році.

Хоча, загалом зниження кількості державних службовців є одним із основних завдань реформи у сфері державної служби. А саме, відповідно до Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки [55] передбачається оптимізація та автоматизація внутрішніх процесів у державних органах, реформування системи надання адміністративних послуг, що сприятиме скороченню протягом 2017-2020 років у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 % порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 року. Однак широкомасштабна війна в Україні з країною-агресоркою росією внесла свої корективи.

На думку міжнародних експертів програми SIGMA, які є партнерами України в упровадженні реформи державного управління та підвищенні якості надання публічних послуг, скорочення загальної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади України щороку не менш як на 2,5 % кадрового складу таких органів сприятиме підвищенню ефективності державного управління (крім функцій та посад, які може бути

передано з центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування та/або інших державних органів) [31; 13]. Наступним кроком до скорочення є проведення реформи децентралізації, унаслідок якої великий масив функцій перейде до посадових осіб місцевого самоврядування. За цією реформою чисельність держслужбовців має зменшитися в 2-3 рази.

На сьогодні згідно вимог нового законодавства у сфері державної служби [37], завданням служби управління персоналом є забезпечення організаційного розвитку державного органу шляхом добору персоналу, здатного професійно виконувати посадові обов'язки, на новій основі проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби.

Динаміку зміни структури чисельності державних службовців за категоріями посад (керівники/спеціалісти) у 2013-2017 роках в Україні простежимо за даними, що подані у додатку, рис. 1, які засвідчують, що майже третина державних службовців в Україні – керівники різних категорій.

При цьому протягом останніх років, за висновками С. Селіванова, у структурі корпусу державних службовців не відбулося кардинальних трансформацій. Така статистика відповідає вимогам законодавства та свідчить про збереження структури розподілу державних службовців за посадами. Щодо частки спеціалістів у сфері державної служби, то вона в середньому за аналізований період становить 72% від загальної чисельності державних службовців.

Однак, слід звернути увагу на те, що згідно зі ст. 25 Закону № 3723 [38] основними критеріями класифікації посад державних службовців були організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу. Також було встановлено сім категорій посад. Тому у процесі аналізу статистичних даних за 2013-2016 роки використано чисельність керівників 1-6 категорій, службовців 2-7 категорій відповідно до матеріалів зі звіту 9-ДС.

Враховуючи те, що новим Законом №889 [37] було змінено класифікацію посад державної служби в Україні, а саме посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців (додаток Б, табл. 2).

Згідно чинного законодавства право на державну службу мають “повнолітні громадяни держави, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче магістра – для посад категорії “А”, “Б”; бакалавра, молодшого спеціаліста – для посад категорії “В”. Разом із цим визначено перелік умов, за яких громадяни не мають права вступати на державну службу: не досягли повноліття (16-ти років), визнані недієздатними, мають судимість за вчинення умисного злочину; позбавлені права займатися діяльністю, що пов’язана з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади (відповідно до рішення суду); піддавалися адміністративному стягненню за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення тощо [37].

При цьому кількість державних службовців категорії “А” та “Б” сумарно обмежується 1/3 від загальної чисельності держслужбовців. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється держслужбовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань держслужбовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг [44].

У 2017 році також було розпочато набір на державну службу на новостворені посади “фахівців з питань реформ” (ФПР) в директори. На новому порталі вакансій [career.gov.ua](http://career.gov.ua) оголошено 473 вакансії [17]. Водночас надзвичайно важливою проблемою залишається висока плинність кадрів у сфері державної служби (додаток Б, табл. 3).

На думку Л. Придиус [34, с. 207], на це витрачається інституційна пам'ять, що не сприяє результативності, ефективності та дієвості функціонування державної служби. Так, за досліджуваний період коефіцієнт плинності кадрів на державній службі становив у 2013 році – 12,3%, а у 2017 році він збільшився до 22,5% від загальної чисельності державних службовців в Україні. При цьому, за повідомленнями НАДС [17], головними підставами для звільнення державних службовців упродовж всього досліджуваного періоду залишаються такі: переведення в іншу установу; з інших підстав; закінчення повноважень або їх дострокове припинення (стосується більше керівників); скорочення штату або ліквідація й реорганізація установи.

Отже, висока плинність кадрів у сфері державної служби в котрий раз підтверджує необхідність забезпечення безперервного розвитку державних службовців, їх мобільності та інноваційності, оперативності реагування на виклики держави й суспільства з метою надання якісних послуг споживачам.

Загалом із загальної кількості прийнятих на державну службу у 2013-2016 роках найбільше прийнято осіб (більше 35%) на конкурсній основі; дещо менше (близько 18%) – зі стажуванням; найменше (близько 5%) – з кадрового резерву [10]. Така ситуація переконливо засвідчує слабку дієвість кадрового резерву, що й обумовило скасування в 2017 році інституту кадрового резерву державних службовців та трансформації поняття “стажування” з інструмента просування по службі в інструмент підвищення рівня професійної компетенції після набуття чинності Закону № 889 [37].

На сьогодні організація добору на державну службу здійснюється згідно чинного законодавства шляхом проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, який передбачено Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (затверджений Постановою КМУ від 26.03.2016 року [39]). Умови проведення конкурсу, інформація про вакантні посади обов'язково оприлюднюється на офіційному веб-сайті НАДС та органу державної влади.

Особливістю організації добору на державну службу є розмежування посад на категорії “А”, “Б”, “В”. Так, Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії “А” проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби, порядок утворення та склад якої затверджується КМУ. Особи, які претендують на зайняття посад категорії “А”, мають відповідати типовим вимогам, затвердженим постановою КМУ від 22.07. 2016 року №448 [56]. Зокрема у складі вимог до компетентності таких фахівців основна увага акцентується на таких напрямках: управління змінами, прийняття ефективних рішень, лідерство, комунікація та взаємодія, досягнення результатів, стресостійкість, управління ефективністю та розвиток людських ресурсів, робота з інформацією [56].

Конкурс на зайняття вакантних посад для категорій “Б” і “В” державної служби проводить конкурсна комісія, створена керівником державної служби державного органу вищого рівня. А вже з набранням чинності Закону України № 2190-VIII від 9.11.2017 року [36] року Комісія з питань вищого корпусу державної служби позбавлена повноважень щодо проведення конкурсів на зайняття вакантних посад голів місцевих державних адміністрацій. При цьому інструментом, який визначає спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, зокрема категорій “Б”, “В”, є Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби цих категорій, затверджений наказом НАДС № 72 від 6.04.2016 року.

Умови створення конкурсної комісії, її повноваження, інформаційне забезпечення діяльності конкурсної комісії передбачено ст. 27 Закону України “Про державну службу” [37].

Згідно інформації про проведення відкритих конкурсів, наданої НАДС, у 2017 році проведено [30]: 98 конкурсів Комісією з питань вищого корпусу державної служби на посади державної служби категорії “А” (кількість осіб, які подали документи на участь у конкурсі – 548, визначено переможців – 65); 62006 конкурсів на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В”

(кількість осіб, які подали документи на участь у конкурсі – 93780, кількість призначених – 53339); 367 конкурсів на посади фахівців з питань реформ (кількість осіб, що були допущені до конкурсу – 9799, кількість призначених – 77). Конкурси на заповнення всіх категорій та груп вакансій на державну службу є відкритими для зовнішніх кандидатів. Однак у 2017 році кількість кандидатів на вакансію становила лише 1,5, що є недостатнім для забезпечення якості набору персоналу [37].

На перший погляд, організація добору на державну службу виглядає логічною в контексті нормативного та методичного забезпечення, але на практиці нові принципи добору на державну службу виглядають декларативно та потребують доопрацювання у напрямку якнайповнішого розкриття латентних ресурсів особистості, які можуть бути розвинуті для забезпечення максимальної самореалізації особистості і, як результат, максимальної ефективності діяльності органу влади.

У свою чергу, проведений у роботі аналіз гендерної рівності на державній службі протягом 2013-2017 років засвідчив наявність чітко вираженого гендерного дисбалансу у структурі працівників державної служби (додаток Б, табл. 4).

Встановлено, що переважна більшість працівників державної служби – жінки, частка яких у загальній чисельності державних службовців зменшується із 75,2% у 2013 році до 74,3% у 2017 році. Частка чоловіків у загальній структурі працівників державної служби становила відповідно 24,3% та 25,7 %.

Незважаючи на те, що загальна кількість жінок значно перевищує кількість чоловіків, зайнятих у державній службі, керівні посади все рівно залишаються прерогативою “сильної” статі. Так, у 2017 році Україна за рівнем жіночого представництва в законодавчому органі в загальному рейтингу серед 193 країн світу посіла лише 146 місце (12,3%). При цьому за даними Міжпарламентського Союзу станом на 1 січня 2017 року середня кількість жінок у парламентах світу складає 23,3% [34].

Вагомим критерієм при прийнятті на державну службу завжди виступав рівень освіти. Хоча, новим Законом [37] дозволено вступати на державну службу за наявності ступеня молодшого бакалавра, в той час як старий Закон [38] вимагав наявності лише вищої освіти (спеціаліст/магістр)). З огляду на це, проведений аналіз свідчить про збільшення упродовж 2013-2017 років кількості осіб з вищою освітою на державній службі, а саме: частка персоналу з вищою освітою збільшилась із 91,3 % у 2013 році до 93,8 % у 2017 році.

Разом із тим якісне кадрове забезпечення органів державної влади та безпосередньо пов'язано з професіоналізацією державної служби. На сьогодні є очевидним, що професійно-кваліфікаційне зростання держслужбовців полягає, насамперед, в їх професійному навчанні, підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації, які спрямовані на розвиток та збагачення необхідних компетенцій.

Важливо також зауважити, що новий Закон [37] визначає два терміни: “підвищення рівня професійної компетентності”, яке має проводитись протягом проходження служби; “підвищення кваліфікації державних службовців” – проводиться не рідше ніж один раз на три роки (раніше – один раз на п'ять років), а для працівників, які вперше призначені на посаду державної служби, упродовж одного року з дня їх призначення.

При цьому підвищення кваліфікації державних службовців є безперервним процесом і здійснюється за такими видами [33]: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема, тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта); щорічний Всеукраїнський конкурс “Кращий державний службовець” (для державних службовців).

Підвищення професійно-кваліфікаційного рівня сприяє загальному, інтелектуальному та професійному зростанню та розглядається в контексті розвитку КПДС. Особам, які пройшли навчання за Професійною програмою (72 год.), видається свідоцтво про підвищення кваліфікації встановленого зразка.

Як свідчать дані щодо підвищення кваліфікації державних службовців, кількість осіб, які проходили навчання упродовж аналізованого періоду, збільшується, починаючи із 21,0% від загальної чисельності державних службовців у 2013 році (66769 осіб, з них 22804 – керівники і 43965 – спеціалісти) до 30,4% від загальної чисельності державних службовців у 2017 році (додаток Б, табл. 5).

Серед головних напрямів підвищення кваліфікації державних службовців у 2019 році відзначаються такі [30]: підвищення кваліфікації державних службовців органів ДФС (2716 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців ЦОВВ, посади яких належать до 6-9 груп оплати праці (1846 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців органів юстиції, юридичних служб міністерств та ін. ЦОВВ (1500 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців сфери управління Міністерства соціальної політики (890 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців органів сфери управління Державної служби фінансового моніторингу (700 осіб); підвищення рівня володіння державною мовою (406 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців і осіб місцевого самоврядування з питань екологічного управління (340 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців відділів (управлінь) освіти виконавчих органів влади (239 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців з ЦОВВ з іноземних мов (86 осіб); навчання державних службовців, що займають посади категорії “А” за тренінговими програмами (88 осіб); підвищення кваліфікації державних службовців у рамках проведення щорічного конкурсу “Кращий державний службовець” (73 особи); навчання фахівців з питань реформ (70 осіб); підвищення кваліфікації керівників

служб управління персоналом (64 особи); навчання членів конкурсних комісій щодо відбору фахівців з питань реформ (23 особи).

Що стосується стажування (у т.ч. й за кордоном) з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних знань, набуття вмінь і навичок за фахом, то у Законі “Про державну службу” його обов’язковість не регламентована. На сьогодні порядок стажування державних службовців затверджено лише наказом НАДС від 3 березня 2016 року № 48 [40].

Загалом, як свідчить статистика [17], за результатами стажування приймалося на державну службу лише 17% державних службовців, на конкурсній основі – 38,8% і стільки ж за іншою процедурою. Тобто вплив стажування на прийняття на посаду державної служби був зовсім незначний. Така ж тенденція спостерігалась і у просуванні державних службовців у їх кар’єрі.

Таким чином, фактично єдиною мотивацією державних службовців до стажування було і є внутрішнє прагнення саморозвитку.

Іншою важливою особливістю, яка характеризує державну службу в Україні протягом останніх років, є те, що близько 51% всіх її працівників мають значний стаж роботи (як правило, більше 10 років) на державній службі. І лише приблизно 26% державних службовців мають стаж роботи менше 5 років [10]. Дана особливість формує структуру видатків на заробітну плату працівників у сфері державного управління.

В Україні з моменту введення в дію Закону “Про державну службу” послідовно підвищуються посадові оклади державних службовців, хоча до цього часу вони залишаються нижчими за рівні заробітних плат у секторах технологічних та фінансових послуг. Водночас існує й інша проблема – колосальна різниця між найнижчими та найвищими посадовими окладами бюджетників.

Отже, проведена експертна оцінка дозволяє констатувати низький рівень кадрового потенціалу державної служби України.

## 2.2. Сприяння розвитку професійної мобільності державних службовців

Певна втрата чіткості та завершеної окресленості професій в останні десятиріччя активізувала міжгалузеве, внутрішньогалузеве, територіальне переміщення працівників, сприяла змінам у номенклатурі професій і т. ін. За висновками вчених, на місце стійкої професії приходить динамічна професіональність, де кваліфікація та компетенції не протиставляються одна одній, а представляють собою різні аспекти особистісно-діяльнісного потенціалу. Тимчасовість і нестійкість професій розглядаються в цьому контексті як робоча модель майбутнього.

Сучасна світова практика професіоналізації персоналу у сфері публічного управління будується на концепції формування та розвитку професійної мобільності фахівця. У зв'язку з цим актуалізується питання теоретико-методологічного та методичного обґрунтування цього процесу, зокрема уточнення структури, принципів, умов, етапів, засобів формування професійної мобільності.

Важливо акцентувати на тому, що професіоналізація інтегрує два взаємозалежних компоненти – психологічний та соціальний. Психологічний аспект професіоналізації, відбитий у понятті “професійний розвиток”, характеризує становлення професійної самосвідомості, розвиток внутрішніх особистісних структур публічного службовця, які забезпечують ефективне виконання ним своїх професійних функцій. Соціальний аспект, відбитий у понятті “професійна соціалізація”, пов'язаний з формуванням професійних знань, умінь, навичок, засвоєнням соціально-професійних норм, становленням особистості як суб'єкта професійної діяльності.

Актуальним для нас є висновок П. Сорокіна про провідні форми соціальної нерівності (стратифікації) та можливість їх урівноважувати за допомогою соціальної мобільності: економічної, яка забезпечується рівнем доходів громадян у суспільстві; політичної, в основі якої лежить поділ всіх

громадян на правлячу меншість і підлеглу їй більшість; професійної як різновиду нерівності, з певною ієрархією професій, з одного боку, та ієрархією всередині кожної професії – з іншого [54]. Місце тієї чи іншої професії в професійній ієрархії, згідно з соціологічною оцінкою стратифікаційних процесів, забезпечується тим, наскільки важливі функції означена професія виконує в соціумі – як соціальні, так і загальнокультурні. Британські вчені під керівництвом Д. Гласса запропоновано семиступеневу класифікацію професій: вищий адміністративний та професійний персонал; управлінці та менеджери; вищий прошарок інспекторів та представників контролюючих організацій; нижчий прошарок інспекторів та представників контролюючих організацій; кваліфіковані робітники та представники розумової праці, які виконують ручну роботу; некваліфіковані представники розумової праці; некваліфіковані представники ручної праці [73].

В науковому дискурсі “професійна мобільність” визначається як здатність спеціаліста змінювати професію, місце і рід діяльності. У той же час динаміка сучасного суспільного життя вносить свої корективи у розуміння даного поняття, не обмежуючи професійну мобільність рамками однієї галузі і розглядає мобільність фахівця як можливість професійної та особистісної самореалізації у будь-якій сфері соціально-економічної та соціокультурної діяльності.

Професійна мобільність має дуже складну структуру. Вченими цей феномен розглядається як:

- готовність фахівця до вирішення широкого кола виробничих завдань, здатність швидко перебудувати зміст і способи діяльності залежно від професійної ситуації (Н. Шевченко);
- засіб адаптації працівників та рівень їх психологічної готовності до діяльності в умовах конкуренції (Н. Мурадян);
- здатність і готовність особистості до ефективного оволодіння новою технікою і технологією, швидкого набуття нових знань і вмінь (Б. Мещеряков, В. Зінченко);

– здатність і можливість особистості, що передбачає володіння системою узагальнених професійних способів і умінь ефективно їх використовувати для виконання яких-небудь завдань у суміжних областях виробництва і порівняно легко переходити від однієї діяльності до іншої (Є. Рапацевич);

– здатність людини швидко й ефективно самоорганізовуватися, змінюватися відповідно до життєвих і професійних потреб, адаптуватися до певного професійного середовища та професійних груп й, кінець-кінців, ефективно працювати (О. Гусак);

– здатність швидко змінювати вид праці, переключатися на іншу діяльність у зв'язку із змінами техніки і технології виробництва (за ред. С. Гончаренка, Н. Ничкало);

– здібність і готовність особистості працювати в умовах швидких динамічних змін у межах професії, а також в умовах певних соціальних перетворень (статусу, ролі, професії і т. ін.) (Н. Кожемякіна);

– зміна професійних позицій під впливом зовнішніх умов – нестача робочих місць, низька оплата праці, неможливість адаптуватися до умов професійної діяльності тощо; а також вияв внутрішньої свободи особистості, що передбачає сформовану систему цінностей та потребу у сталому саморозвитку (Л. Рибнікова);

– інтегративна якість особистості, що дозволяє їй бути соціально активною, конкурентоздатною, професійно компетентною, здатною до саморозвитку і модернізації власної діяльності та зміни видів діяльності (О. Дементьева);

– професійна навченість, що є фактично академічною мобільністю особистості, яка багато у чому визначає сформованість професійної мобільності (Л. Пілецька);

– рухливість особистості, спроможність її до динамічного нарощування власного ресурсу, до швидкого пересування, змін; ознаку

кар'єрного розвитку індивіда; процес переходу індивіда або професійної групи з однієї професійної позиції в іншу (І. Шпекторенко);

– система узагальнених прийомів професійної праці та застосуванні їх для успішного виконання будь-якого завдання на суміжних за технологією ділянках виробництва; передбачає високий ступінь розвитку узагальнених професійних знань, а також готовність до оперативного відбору і реалізації оптимальних способів виконання виробничо-технічних завдань (В. Ворона, М. Шульга);

– сукупність особистісних якостей (адаптивність, комунікативність, самостійність, пристосовність, професійні цінності, рівень критичного мислення, рівень розвитку самопізнання, самоосвіти, розвиненість соціальної рухливості), способу діяльності (рефлексивність, креативність, проєктивність, прогностичність, цілеспрямованість, психологічна гнучкість і пластичність); здатність до саморозвитку і самоперетворення (Л. Горюнова);

– якість особистості, яка є необхідною для її успішності в сучасному суспільстві, проявляється в діяльності і забезпечує самовизначення, самореалізацію в житті та професії через сформованість ключових компетенцій та ключових кваліфікацій і прагненні особистості змінити не тільки себе, а й своє професійне поле та життєве середовище» (Л. Сушенцевої) та ін.

Як свідчать сучасні дослідження професійна мобільність визначається динамізмом мотиваційних, інтелектуальних і вольових процесів, тобто розвиненістю внутрішніх механізмів особистості як: сформованість ключових загально професійних компетенцій; рівень самореалізації особистості у професійній сфері; вплив особистості на ціннісну сферу та професійне середовище тощо. Вона також розглядається як горизонтальна та вертикальна мобільності. Під горизонтальною професійною мобільністю слід розуміти перехід індивіда з однієї професійної групи в іншу, що розташована на тому ж рівні в плані оплати праці й престижності професії, тобто

переміщення фахівця без якісної зміни професії і кваліфікації. Під вертикальною професійною мобільністю мається на увазі переміщення індивіда з одного професійного прошарку в інший.

Здатність людини протягом життя навчатися і змінювати вид діяльності, зумовлюється цілим рядом причин, які можна розподілити на зовнішні та внутрішні. Внутрішні причини професійної мобільності – це якості особистості, освіта і вплив на свідомість людини професійного середовища, що зумовлює відповідний рух людини в рамках одного якогось професійного середовища (професійну активність, діяльність), або перехід в інше, більш привабливе у певний відрізок часу. Зовнішні причини визначаються змінами у середовищі його життєдіяльності. Ці зміни можуть мати колективний та індивідуальний характер. Індивідуальні зміни можуть бути викликані необхідністю зміни професії, робочого місця, статусу в організації у результаті зміни місця проживання, нових сімейних обставин, погіршення стану здоров'я.

Виділення типів у професійному виді мобільності дозволяє чіткіше робити аналіз цього феномена з огляду на напрями та динаміку професійно-посадового розвитку публічного службовця протягом життя, краще усвідомлювати конкретні причини, зміст динаміки й напрямів професійного розвитку індивіда, особливостей формування ціннісно-орієнтаційних та компетентнісних якостей, які визначають індивідуальний рівень професійної мобільності працівника державного органу як його якості. І. Шпекторенко запропоновано та охарактеризовано наступні типи професійної мобільності державних службовців, визначені за чіткими принципами класифікації: початкова (потенційна), допрофесійна; набута; активна – пасивна; на плановій основі чи за власною ініціативою; горизонтальна; вертикальна; горизонтальна – вертикальна (змішана); висхідна – східна; без зміни чи зі зміною профілю роботи; первинна – вторинна; рівної складності; для заповнення вакантних місць; просування (розвиток кар'єри); ротація; вікова; статева; міжпрофесійна; міжнародна (географічна) мобільність [62].

Важливим вважаємо висновок зарубіжних науковців про існування “досконалої мобільності” як можливості соціального просування індивіда незалежно від його родинного соціального статусу. Одним з найважливіших інструментів такого просування соціологи називають освіту, в тому числі і професійну [67]. На думку С. Оксамитної, освіта як чинник позитивної соціальної мобільності реалізує свій ресурс у вигляді “соціального ліфта”; цей феномен пояснює динаміку пересування індивіда з однієї соціально-статусної позиції до іншої за допомогою зростання свого освітнього ресурсу й набуття додаткових кваліфікацій за допомогою самоосвіти [29]. Р. Мертон вказує, що освіта є меритократичною стратегією розвитку талантів і здібностей людей, тобто від освітніх здібностей людей залежить їх становище в суспільстві і кожна людина має шанс реалізувати свої здібності [26].

У зазначеному контексті можна стверджувати, що освітня система повинна грати при цьому ключову роль, виконуючи три життєво важливі функції у розвитку суспільства: сприяти розвитку людських ресурсів (особливо – підготовці “білих комірців”, техніків, менеджерів), настільки необхідних для постіндустріального суспільства; створювати механізм селекції індивідів відповідно до їх здібностей і талантів, готуючи їх до тієї форми діяльності, до тієї роботи, яку вони можуть краще всього виконувати; функціоналісти стверджують, що освітня система сприяє інтеграції суспільства, його згуртуванню, прищеплюючи цінності інформаційного суспільства.

Саме в системі освіти відбувається процес становлення професіонала, розвиток професійно значущих якостей, перехід людини на наступний рівень професіоналізму тощо. Більшість вчених виділяють три основні етапи професіогенезу з погляду становлення професійної “Я-концепції” прив’язуючи їх безпосередньо к освіті:

– етап орієнтації, у процесі якого відбувається професійне самовизначення і здійснення особистістю професійного вибору, первинне планування власного професійного життя;

– етап навчання, у процесі якого здійснюється засвоєння необхідних професійних знань, умінь і навичок, професійне “дозрівання” особистості, виникає реалістичне уявлення про професійне середовище, ідентифікація з професією;

– етап професійного функціонування, що супроводжується розвитком професійної Я-концепції особистості [59].

Кожному з етапів професіогенезу відповідає свій “продукт” особистісного розвитку і, відповідно, становлення професійної Я-концепції.

На нашу думку, освіта як соціальний інститут виконує, насамперед, функції структурної та обмінної соціальної мобільності. Так, обмінна соціальна мобільність передбачає зміни соціального статусу індивідів внаслідок структурних змін у суспільстві (наприклад, внаслідок зростання потреби у фахівцях певного типу змінюється статус окремих ВНЗ).

Виходячи з проведеного вище теоретичного аналізу феномену “професійна мобільність” можна стверджувати, що це здатність і готовність особистості до ефективного оволодіння новою технікою і технологією, швидкого набуття нових знань і вмінь у різних сферах своєї професійної діяльності, що виявляється в розвинених інтелектуальних, соціально-психологічних та компетентнісних характеристиках фахівця. Такою готовністю публічний службовець може оволодіти в системі вищої освіти.

При підготовці майбутніх публічних службовців у вищому навчальному закладі здійснюється активний пошук можливостей розвитку, формування системи ціннісних орієнтацій, моделювання свого майбутнього, формування образу майбутньої професії. Саме на цьому етапі надзвичайно важливо сформувати у них внутрішнє усвідомлення багатоваріантності можливостей розвитку, уміння співвідносити особисті ціннісні орієнтації із

загальнолюдськими, уміння сприймати світ в русі, пристосовуватися до нестримно змінних умов, тобто формувати професійну мобільність.

Професійна освіта (зокрема вища) сьогодні повинна не тільки забезпечувати фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їхніх інтересів та здібностей, удосконалення професійної підготовки та підвищення їхньої кваліфікації, а й покликана формувати у випускників ВНЗ цілий ряд непрофесійних компонентів процесуально-діяльнісного характеру, до яких, зокрема, відносяться наступні: формування вмінь цілісного сприйняття оточуючого світу та відчуття єдності з ним, а також цілісного сприйняття процесу і результату діяльності; оволодіння технологіями прийняття оптимальних рішень, вміннями адаптуватися до різних змін, прогнозувати хід тієї чи іншої виниклої в ході діяльності ситуації, попереджати негативні наслідки надзвичайних подій; оволодіння культурою системного підходу в діяльності та найважливішими загальнометодологічними принципами її організації, оволодіння принципами конструювання стійких систем, а також формування у майбутнього випускника ВНЗ толерантності в судженнях і діяльності.

Необхідно зазначити, що у сучасних умовах виникають і розвиваються нові тенденції у змісті і структурі робочих місць. Теоретичною базою для розуміння цих тенденцій можуть служити концепції постіндустріального та інформаційного суспільства (Д. Белл), суспільства мережевих структур (М. Кастельс), “креативного суспільства” (Р. Флоріда). Роботодавець, який бажає відповідати новим викликам, прагне забезпечити більшу гнучкість найманої праці через ротацію робочих місць, різноманітність робочих операцій, підвищення адаптивності, різноманітності трудових навичок, безперервне навчання, впровадження гнучких графіків робочого часу і т. п.

З урахуванням українських реалій сьогодення зауважимо, що для ефективного формування та розвитку професійної мобільності персоналу у сфері публічного управління необхідно зробити такі перші кроки:

– розробити та затвердити стандарти у сфері публічного управління, а саме: Галузевого стандарту професійної діяльності публічних службовців; Галузевого стандарту вищої освіти за напрямом підготовки «Публічне управління та адміністрування»; Стандарти на різні види професійної діяльності персоналу у сфері публічного управління (державна служба, місцеве самоврядування і т. ін.) та назви робіт (управління інформаційно-аналітичною діяльністю, управління ризиками, управління змінами та ін.);

– створення асесмент центру з визначення професійних кваліфікацій та сертифікації фахівців у сфері публічного управління, місія якого – забезпечення якісної оцінки рівнів професійної кваліфікації та атестації фахівців з публічного управління, що підтверджується відповідними сертифікатами. Це сприятиме запровадженню чітких правил професійних переміщень та вимог до професійної кваліфікації персоналу в сфері публічного управління.

### 2.3. Поширення методу кадрового профайлінгу в систему управління персоналом в органах публічної влади

Стратегічні зміни у сфері професіоналізації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування в умовах реформування системи державного управління в Україні забезпечують перехід із теперішнього стану публічної служби в Україні до бажаного.

В умовах реформування системи державного управління в Україні доцільним є запровадження трьохвекторної моделі стратегічних змін у сфері професіоналізації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що передбачає здійснення: реінжинірингу (фундаментальне переосмислення та радикальну перебудову управлінських процесів в органах публічної влади з метою досягнення істотного їх поліпшення), реструктуризації (проведення організаційно-правових, економічних,

технічних та інших заходів, спрямованих на зміну структури органів публічної влади з метою підвищення ефективності їх функціонування) та впровадження нововведень (процес створення таких нових технологій чи послуг, які найкраще б задовольняли потреби громадян). У зазначеному контексті, на наш погляд, необхідно акцентувати увагу на тому як реалізувати змістовний профайлінг посадовця публічної служби.

*Профайлінг* – це новий метод в психологічній науці, розроблений американським психологом П. Екманом, який дозволяє розшифровувати невербальні компоненти поведінки, що використовуються в міжособистісному спілкуванні, а також у вигляді безконтактної детекції брехні.

*Кадровий профайлінг* являє собою систему опису особистості співробітника з прогнозуванням його організаційної та особистої поведінки. Кадровий профайлінг включає в себе не просто встановлення правдивої, щирої інформації, яку надає кандидат, але і визначає його характерологічні особливості, провідний психотип, базову емоцію, мотивацію, ціннісні орієнтири.

За допомогою *кадрового профайлінга* можна скласти психологічний портрет людини через аналіз наступних складових: метапрограмний профіль особистості, емоційний інтелект, характерологічні радикали, фактори ризику, карта мотивів і мотиваторів, критерії, цінності і переконання співробітників, принципи командної взаємодії. Комплекс дій з кадрового профайлінгу включає:

1) Метапрограмний профіль – лінгвістичний і поведінковий – це набір несвідомих фільтрів сприйняття людини, за допомогою якого формуються основні життєві та поведінкові стратегії і пов'язані з ним переконання. Знання про метапрограмного профілю дозволять:

- з'ясувати чи буде він ефективний на тій посаді, на яку претендує;
- сформулювати грамотно посадові обов'язки;

- виявити професійні можливості і обмеження кожного конкретного кандидата;
- з'ясувати, яким чином мотивується людина;
- з'ясувати, як він приймає рішення, на підставі чого і протягом якого часу;
- зрозуміти, чи зможе кандидат взаємодіяти з членами колективу.

2) Характерологічні особливості на підставі базового психотипу – групи однорідних якостей і стереотипів поведінки, в основі яких лежать однакові внутрішні психічні умови – сила і рухливість нервової системи, особливості емоційної та інтелектуальної сфери людини. Інформація про психотип дозволить:

- з'ясувати слабкі і сильні сторони кандидата;
- з'ясувати можливі властиві особи, притаманні йому фактори ризику;
- спрогнозувати поведінку кандидата в різних контекстах;
- з'ясувати умови адаптації і дезадаптації кандидата, тобто умови і вид діяльності, в яких кандидат буде максимально ефективним / неефективним.

Також з точки зору безпеки профайлінг може використовуватись щодо верифікації отриманої від кандидата інформації, аналізу факторів ризику та його благонадійності. До факторів ризику відносяться: приховування автобіографічних даних (проблемні звільнення, спотворення у резюме і анкетних даних та ін.); шкідливі пристрасті (алкоголь, наркотики, ігроманія та ін.); кримінальна біографія (зв'язок з криміналом, судимості, правопорушення, що залишилися нерозкритими та ін.); проблемні борги і зобов'язання – приховані корисливі мотиви і наміри при працевлаштуванні (розкрадання, комерційне шпигунство, злив інформації та ін.); махінації на попередньому місці роботи (таємний дохід, спотворення звітних документів, відкати, розкрадання).

*Профайлінг* як потужний інструмент дозволяє максимально використати можливості і здібності посадовця органів публічної влади, зробити умови розкриття його талантів на конкретному робочому місці. Мотивація і тотальний контроль з системою покарань відходять у минуле.

Нові принципи діяльності колективів організації майбутнього частково реалізуються в високотехнологічній сфері вже зараз і вочевидь перейдуть в традиційні сфери діяльності (виробництво, послуги, публічне управління). Насамперед ця модель організації, знайшла відображення в маніфесті Agile і принципах холократії. Agile не включає практик, а визначає цінності і принципи, якими керуються успішні команди [9].

Основні ідеї: люди і взаємодія важливіше процесів та інструментів; працюючий продукт важливіше вичерпної документації; співпраця з замовником важливіше узгодження умов контракту; готовність до змін важливіше проходження попереднім планом. Використання Agile вимагає перебудови всієї структури і саме по собі працювати не буде, без змін на інших рівнях управління. Але виникнувши, це явище менеджменту вже поступово впроваджується у практику діяльності і буде поступово змінювати систему управління в цілому.

Холократія (від англ. Holacracy) це соціальна технологія або система управління організацією, в якій повноваження і відповідальність за прийняття рішень розподіляються по всій холархії самоорганізованих команд, замість управлінської ієрархії [64].

Базові складові холократії включають: ролі замість посадових обов'язків; кругова структура; процес управління; виробничий процес. Холократія дозволяє підвищити гнучкість, ефективність, прозорість, інноваційну діяльність та ступінь відповідальності в організації [68]. Застосований підхід мотивує учасників команди брати на себе ініціативу і надає їм технологічний процес, за допомогою якого вони можуть вирішувати проблеми і втілювати ідеї [65]. Система розподілених повноважень знижує тягар прийняття кожного окремого рішення, що лежить на керівниках.

Менеджмент майбутнього буде базуватись цілком на нових принципах і закономірностях. Еволюція старих методів управління персоналом призведе до корінних змін в діяльності організації. Всі прості задачі будуть відняті від людини. Рутинна фізична праця буде віддана роботам. Рутинна інтелектуальна праця – штучному інтелекту. Людина буде виконувати ту роботу для якої вона призначена: нестандартні рішення, креативність, між особиста комунікація. Отже, система управління персоналом в органах публічної влади не може осторонь спостерігати на докорінну зміну принципів менеджменту в сучасній практиці управління.

## Висновки до Розділу 2

За результатами аналізу проблем стратегування у сфері розвитку кадрового потенціалу державної служби України можна констатувати:

1. За визначеннями більшості експертів, рівень кадрового потенціалу державної служби України характеризується як низький.

2. Доцільним в умовах сучасних змін сприяти розвитку професійної мобільності державних службовців, зокрема в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій.

3. Рекомендовано поширення методу кадрового профайлінгу в систему управління персоналом в органах публічної влади

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі досліджувалася проблема розвитку кадрового потенціалу державної служби України в умовах сучасних змін. У результаті проведених досліджень можна зробити наступні висновки.

1. Виявлено основні тенденції реформування державного управління в Україні у період з 2013 року по теперішній час та необхідність впровадження змін в систему державної служби. Так, на цей період реформа публічної адміністрації загалом і державної служби, зокрема, не пройшла “точку неповернення”. Вона не стала інституційною основою впровадження інших реформ в Україні, а й сама перебуває під загрозою реваншу. Продемонструвати це можна на прикладі схваленого Верховною Радою в листопаді 2017-го року Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби”, який скасовує реформу державної служби на місцевому та регіональному рівнях, виводить із системи державної служби посади голів місцевих державних адміністрацій, створює не передбачену Конституцією так звану “президентську вертикаль влади”. Реформа публічної адміністрації “загальмувала”, через вето президента новий закон “Про службу в органах місцевого самоврядування” не набрав чинності. Ключовою підставою для вето стала вкрай сумнівна пропозиція глави держави щодо конкурсного добору на посади заступників місцевих голів (хоча ці посади – політичні).

2. Визначено сутність феномену “кадровий потенціал державної служби” та узагальнено сучасні підходи до розвитку кадрового потенціалу державної служби, зокрема європейську, американську та східну моделі. Кадровий потенціал державної служби розглядається нами як відкрита й мінлива система, представлена сукупністю здатностей і можливостей працівників державної служби (державно-управлінських кадрів) щодо реалізації професійних завдань і функцій держави. Аналіз міжнародного

досвіду щодо розвитку кадрового потенціалу державної служби засвідчив можливість імплементації у практику діяльності вітчизняної державної служби таких положень:

Європейська модель: формування ієрархічної системи добору кадрів; забезпечення високого морально-етичного рівня персоналу ДС з високим соціальним статусом та постійною потребою щодо підвищенням кваліфікації; пріоритетність у розвитку КПДС етичного виміру; відхід від декларативності навчання та перехід до розгалуженої системи організації освітнього процесу державно-управлінських кадрів; гнучкість системи професійного навчання; впровадження засад концепції розвитку лідерства за допомогою тренінгової системи, системи менторства та системи самонавчання; спрямованість на розвиток інтелектуального та емоційно-психологічного потенціалу.

Американська модель: впровадження програмно-цільової організації професійного навчання; забезпечення постійної включеності персоналу в процес професійного зростання; швидка підготовка спеціалістів найнижчого рівня з вузькоспеціалізованими навичками та вивірена система елітної підготовки висококваліфікованих спеціалістів вищого ступеня підготовки; стимулювання розвитку професійного потенціалу як шляхом економічного, так і психологічного мотивування та ін.

Східна модель: Досвід у збереженні кадрів; організація системи мотивації праці ( у т. ч. й щодо кар'єрного зростання), що підвищило б ефективність використання бюджетних коштів на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу; розвиток інституту наставництва (менторства).

3. За результатами експертного оцінювання констатовано незадовільний рівень кадрового потенціалу державної служби України. Серед основних проблем системи кадрового забезпечення державної служби Україні відзначено такі:

- відсутність точного моніторингу кількісного складу кадрового забезпечення державної служби;
- високий безперервний рівень плинності кадрів;
- якісний рівень кадрового забезпечення істотно поступається вимогам, які висуваються на міжнародному ринку праці;
- недосконалість організації добору кадрів на державну службу (потребує приділення більшої уваги прихованим можливостям та ресурсам державних службовців; низький фаховий та організаційний рівень проведення конкурсів на посади державної служби; відсутність відповідальності та низький рівень HR-експертизи в Комісії з питань вищого корпусу та ін.);
- відсутність цілісної системи розвитку професійної компетентності державно-управлінських кадрів;
- наявний розрив між плануванням діяльності у сфері кадрової політики та бюджетним процесом;
- відсутність єдиних стандартів професійної діяльності у сфері державної служби на засадах стратегічного планування з орієнтацією на певний результат;
- недосконалість чинної системи оплати праці;
- нерозвинуте регулювання процесу оцінювання результатів діяльності працівників державної служби;
- недосконалість механізмів громадського та державного контролю за діяльністю персоналу державної служби;
- надмірна політизація кадрової політики в органах державної влади;
- слабка комунікація з боку державних органів щодо пошуку та залучення талантів, відсутність активного “рекрутингу” та слабке позиціонування держави як конкурентного роботодавця;
- відсутність сталої практики забезпечення організаційно-методичної підтримки щодо становлення вищого корпусу державної служби;

– недостатньо ефективні заходи, які здійснюються органами виконавчої влади, щодо запобігання корупції в державному секторі та ін.

Доведено, що система кадрового забезпечення державної служби України об'єктивно потребує радикальної модернізації, насамперед, з метою подолання наслідків руйнування колишньої адміністративно-командної системи і старої ідеології “домінування держави над людиною” та забезпечення органів державної влади компетентними, високопрофесійними, ініціативними кадрами, які здатні успішно вирішувати назрілі загальнодержавні й регіональні проблеми. За таких умов орієнтація на розробку та впровадження більш ефективних механізмів розвитку КПДС зі всією сукупністю соціально-економічних процесів і формування більш демократичного типу взаємовідносин виконавчої влади з людиною потребує наукової обґрунтованості та інноваційних системних рішень.

4. Основні рекомендації щодо стратегування у сфері розвитку кадрового потенціалу державної служби України такі:

А) Сприяння розвитку професійної мобільності державних службовців. Динамізм сучасних суспільних перетворень викликає до життя потребу у фахівцях, які мають такі якості, як соціальна відповідальність, самостійність та оперативність у прийнятті рішень, готовність швидко адаптуватися до нових умов праці та інші. Як визначено в Концепції професійної освіти України та Національній доктрині розвитку освіти України у XXI столітті нагальною є потреба забезпечення підготовки кваліфікованих кадрів, здатних до творчої праці, професійного саморозвитку, опанування та впровадження наукоємних й інформаційних технологій, конкурентоспроможних та мобільних на ринку праці.

Б) Поширення методу кадрового профайлінгу в систему управління персоналом в органах публічної влади. У майбутньому базовим структурним елементом в організації буде робоча група, створення якої буде враховувати умови конкретної задачі, яку вона буде виконувати. Група повинна ґрунтувати свої діяльність на самомотивації і самоорганізації, директивне

управління з боку керівника буде створювати перешкоди в її діяльності. Вона не зможе ефективно працювати без високого рівня управлінської свободи. Вочевидь, такі принципи роботи потребують нових механізмів добору учасників групи (за рахунок профайлінгу, а також соціометричного дослідження). Ця робота передбачає наявність в організації достатньої кількості таких спеціалістів, як модераторів робочих груп та професіоналів групової динаміки.

Отже, перспективу подальших досліджень вбачаємо в обґрунтуванні інноваційних методів розвитку кадрового потенціалу державної служби України з урахуванням сучасних вимог до кваліфікації персоналу, який здатний забезпечувати діяльність організацій в умовах глобальних викликів та інформатизації суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : наук.-досл. робота [Електронний ресурс] / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с.
2. Богатирець В. Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах як приклад для запозичення для України / В. Богатирець // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації / За ред. В. Бебик. – Київ : Україна, 2011. – № 3. – С. 27-32.
3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О. М. Шаленко) / Д. Боссарт, К. Деммке. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Бриль Ю. О. Міжнародний досвід модернізації кадрового забезпечення в державних організаціях / Ю. О. Бриль, Р. І. Пашов // Зб. наук. праць НТУУ КПІ кафедри теорії і практики управління “Проблеми теорії і практики управління”. – 2015. – №1. – С. 23-32.
5. Васильєва О. І. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування в світлі децентралізації влади в Україні / О. І. Васильєва // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції [Електронний ресурс] : зб. статей для проведення I Всеукр. наук.-практ. конф. 21-22 травня 2015 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 29-38.
6. Васильченко В. С. Управління трудовим потенціалом : навч. посіб. / В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова, Л. П. Керб . – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.

7. Войтович Р. В. Державна кадрова політика України в умовах глобалізації: сутність та особливості реалізації [Електронний Ресурс] / Р. В. Войтович. – Режим доступу : [www.cprk.cv.ua/i/2251775.doc](http://www.cprk.cv.ua/i/2251775.doc)
8. Гаєвська Л. А. Освіта як чинник становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Л. А. Гаєвська // Міжнародна наукова інтернет-конференція “Соціум. Наука. Культура” – Режим доступу до ресурсу: <http://intkonf.org/gaevska-la-osvita-yak-chinnik-stanovlennya-gromadya>.
9. Гнучка розробка програмного забезпечення. Вікіпедія : веб-сайт. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
10. Державна служба статистики України. Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
11. Державна служба США [Електронний ресурс] / Навч. матеріали онлайн. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/derzhavna\\_sluzhba\\_ssh](http://pidruchniki.com/derzhavna_sluzhba_ssh).
12. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. – 432 с.
13. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. – Урядовий кур'єр від 27.07.2016. – № 139.
14. Докторович А. Б. Социально ориентированное развитие общества и человеческого потенциала: современные теории, методы системного исследования : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / А. Б. Докторович. – М., 2006. – 42 с.
15. Звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік. Публічність. Професійність. Неупередженість. – URL: [http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu\\_zvit\\_nads.pdf](http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu_zvit_nads.pdf).
16. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна червень 2018 року. SIGMA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/sigma-otsynyla-derzhavne-upravlinnya-v-ukrajini/>

17. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. : К. Ващенко (кер.) [та ін.]. – К.: НАДС, 2018. – 36 с.

18. Кіцак Т. М. Моделі підготовки державних службовців у країнах Європи та Північної Америки: досвід для України / Т. М. Кіцак // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 30. – С. 377–384.

19. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

20. Кроль М. Меритократія як царство розуму [Електронний ресурс] / М. Кроль. – Режим доступу : <https://wordpress.com/2012/01/05/merytocrasja>.

21. Кульжамбекова А. Е. Модель кадровой работы в государственных органах республики Казахстан / А. Е. Кульжамбекова // Університетські наукові записки. – 2012. – № 4 (44). – С. 481-487

22. Лаптев А. Британский опыт реализации программ профессионального развития государственных гражданских служащих / А. Кочегура, А. Лаптев // Государственная служба. – № 4, 2008. – С. 65–71.

23. Линдюк О. А. Модернізація державної служби в умовах України в умовах глобалізації. Дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.03 – державна служба / О. А. Линдюк. – Київ, 2017. – 420 с.

24. Луговий В. І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. І. Луговий // Вісник НАДУ. – К. : НАДУ, 2004. – № 2/2004. – С. 5-13.

25. Луговий В. І. Болонський процес і підготовка державно-управлінських кадрів / В. І. Луговий // Вісник державної служби України. – 2005. – № 1. – С. 13-19.

26. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Социальная структура и аномия / Р. Мертон // Социологические исследования. – 1992. – №2. – С.118-124.

27. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. – 2005. – № 1. – С 9-13.

28. Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи (схвалено Рекомендацією Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам “Про кодекси поведінки для державних службовців”, травень 2000 р., № R(2000)10). – Режим доступу: [www.dridu.dp.ua](http://www.dridu.dp.ua)

29. Оксамитна С. Динаміка соціальної структури та соціальної мобільності: 1993-2013 // Українське суспільство – 2013. Соціологічний моніторинг / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.с.н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – С. 303-313.

30. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : <https://nads.gov.ua/> <https://nads.gov.ua/>

31. Оцінювання системи врядування в Україні (SIGMA, 2006). – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/storinki-sigma.html>.

32. Плотніченко В. А. Зарубіжний досвід забезпечення реалізації права на державну службу на стадії вступу на державну службу : деякі аспекти / В. А. Плотніченко [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article>.

33. Полтавский В. В. Загальні засади службового просування держслужбовця у Франції / В. В. Полтавский // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2001. – Вип. 1. Ч. 6. – С. 50.

34. Придиус Л. В. Управління якістю державної служби України. Дис. ...докт. наук держ. упр. : 25.00.03 – державна служба / Л. В. Придиус. – Дніпро, 2018. – 517 с.

35. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010. року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

36. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби : Закон України № 2190-VIII від 12.11.2017 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2190-19](http://zakon.rada.gov.ua/go/2190-19)

37. Про державну службу : Закон України № 889-19 від 10.12.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.

38. Про державну службу : Закон України від 6 грудня 1993 р. // Верховна Рада України. – 1993. – № 3723-XII.

39. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ № 246 від 25 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/246-2016-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/246-2016-p)

40. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 року № 48 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – Стор. 210. – Ст. 1092.

41. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

42. Професійна освіта: Словник: Навч. посіб / Уклад. С. У. Гончаренко та ін.; за ред. Н. Г. Ничкало. – К.: Вища школа, 2000. – 380 с.

43. Реформа державного управління. Звіт про виконання у 2018 році стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage>.

44. Реформа оплати праці державних службовців: презентація дослідження / Центр економічної стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://rpr.org.ua/.../civil-servants-pay-reform\\_pres\\_2018.pdf](https://rpr.org.ua/.../civil-servants-pay-reform_pres_2018.pdf).

45. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – 2-ге вид. – К.: НАДУ, 2015. – Ч. 1. – 612 с.

46. Селіванов С. В. Кадрове забезпечення державної служби в Україні: сучасний стан та об’єктивна необхідність його модернізації / С. В. Селіванов

// Публічне управління і адміністрування в Україні наук. журн. – 2018. – №5. – С. 151-157.

47. Селіванов С. В. Складові механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби / С. В. Селіванов // Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 4. – С.63 – 64.

48. Система підготовки державних службовців в Польщі / Роберт Собієх [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.cpk.org.ua](http://www.cpk.org.ua).

49. Система підготовки державних службовців у Франції / Раймон Піганьоль. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.cpk.org.ua](http://www.cpk.org.ua)

50. Словник української мови / І. К. Білодід та ін. : [в 11 т.]. – К. : Наукова думка, 1970-1980 рр. – Т. 4. – 1973. – 327 с.

51. Слюсаренко О. М. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О. М. Слюсаренко // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – с. 202 – 210.

52. Соколова Т. А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах / Т. А. Соколова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 3. – С. 87-92. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2011\\_3\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_3_24)

53. Сорока С. Реформа державного управління – пройти "точку неповернення" до виборів / Сергій Сорока. – Дзеркало тижня. – №1222, 7 грудня 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/internal/reforma-derzhavnogo-upravlinnya-proyti-tochku>.

54. Сорокин П. А. Социальная мобильность / Пер. с англ. М. В. Соколовой. – Москва : Academia, LVS, 2005.

55. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: затверджена розпорядженням КМУ № 474-р. від 24.06.2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-p)

56. Тертишна О. А. Проблеми кадрового забезпечення органів влади в умовах адміністративної реформи / О. А. Тертишна // Вища освіта України. – 2008. № 4 (додаток 1). – С. 39-41.

57. Трубич С. Ю. Соціально-економічна сутність та особливості формування людського потенціалу/ С. Ю. Трубич, З. М. Пушкар // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 4 (58). – С. 186–192.

58. Управление талантами: опыт бизнеса и государства [Отчет исследования] // Ward Howell Talent Equity Institute. – Москва, 2010. – 60 с.

59. Шадриков В. Д. Проблемы системогенеза профессиональной деятельности / В. Д. Шадриков. – М. : Наука, 1982. – 184 с.

60. Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт / М. А. Шакина, К. В. Турняк // *Ars administrandi* (Искусство управления). – 2012. – № 4. – С. 41-55.

61. Шевченко А. С. Порівняльний аналіз окремих аспектів підготовки магістрів публічного адміністрування в США та в Україні / А. С. Шевченко. Вісник Черкаського університету. – 2017. – Вип. № 15. – С. 137-144.

62. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: монографія / І. В. Шпекторенко. – Д. : Моноліт, 2009. – 242 с.

63. Яшина Ю. В. Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. №1 (4). – С. 236-245.

64. An Interview with Brian Robertson on Holacracy (2006): веб-сайт. URL: <http://web.archive.org>.

65. Badal, Jaclyne. Can a Company Be Run as a Democracy? (April 23, 2007) : веб-сайт. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB117729012338178557>.

66. Chew Ernest C.T. and Edwin Lee (1991). A History of Singapore. – Singapore: Oxford University Press. – 442 p.

67. Ganzboom H. B. G. Comparative Inter-generational Stratification Research: Three Generations and Beyond / Ganzboom H. B. G., Treiman D. J., Ultee W. C. // Annual Reviews of Sociology. – 1991. – № 17. – С. 277-302.

68. James Michelle. Navigating the New Work Paradigm. – Center for Creative Emergence, 2012.

69. Japan as Number One. Lessons for American. – Cambridge : Harward Univ., 1979. – P. 65-71.

70. Learning and Developmental Opportunities // Public Service Division/ Singapore Government. – Режим доступа: <http://www.psd.gov.sg>.

71. Penaud, Jeanne. La fonction publique des Communautés européennes / Jeanne Penaud // Problemes politiques et sociaux. – 1993. – № 713-714.

72. Public management in Britain / ed. by Sylvia Horton and David Farnham. – London, 1999. – 246 p.

73. Social Mobility in Britain / Ed. by D. V. Glass with contribution by T. Bottomore, R. C. Chambers et al. L.: Routledge & Kegan Paul, 1954. Пер. с англ. М. С. Добряковой. – 273 с.

74. The UNDP Global Report on Gender Equality in Public Administration. (2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.undp.org/гера>.

75. Vaughn R. G. Civil Service Reform Act (1978) / R. G. Vaughn [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.novelguide.com>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

**Відповідність ключових компетенцій державно-управлінських кадрів  
головним напрямкам їх професійного навчання у США**

Ключові компетенції	Головні напрямки професійного навчання
<p>1) Базові компетенції: прагнення до особистого розвитку, порядність; навички міжособистісних відносин, мотивація державного службовця, усна комунікація, письмова комунікація.</p> <p>1) Лідерські метакомпетенції (обов'язкові для високопосадовців):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– лідерство змін (Leading Change): креативність та інновації, увага до зовнішнього середовища, гнучкість, наполегливість, стратегічне мислення, довгострокове бачення;</li> <li>– управління людьми (Leading People): управління конфліктами, отримання різної вигоди від розвитку колег, формування команди;</li> <li>– орієнтованість на результат (Results Driven): відповідальність, орієнтація на клієнта, рішучість, підприємливість, вирішення задач які потребують спеціальних знань та додаткової експертизи;</li> <li>– бізнес-інтелект (Business Acumen): фінансове управління, управління людськими ресурсами, управління технологіями;</li> <li>– здатність об'єднувати (Building Coalitions): створення партнерських мереж та альянсів політична грамотність, ефективне переконання і ведення переговорів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Комунікація (навички комунікації на рівні управлінців; публічні виступи; презентаційні навички; комунікація успішних управлінців; проведення результативних нарад);</li> <li>– Інновації (навички візуалізації даних: візуальна передача інформації; воркшопи з проєктувального мислення; інновації та стратегія; успішне впровадження змін);</li> <li>– Лідерство та управління (побудова ефективних команд; навички управління для лідерів-початківців; вплив та переконання в лідерстві; стратегії коучингу в лідерстві; управління собою та уміння вести за собою ін.; стратегічне лідерство);</li> <li>– Маркетинг (цифровий маркетинг екстра-рівня: медіа-стратегія та планування; тактика та стратегія маркетингу соціальних медіа);</li> <li>– Переговори (стратегії переговорів; розв'язання конфліктів на робочому місці; стратегії для підвищення рівня ефективності);</li> <li>– Стратегія (креативне мислення: інноваційні рішення для складних викликів; стратегії зростання: пошук можливостей; стратегічне управління; основний набір інструментів консультанта);</li> <li>– Управління технологіями (комп'ютерна наука для лідерів; управління ризиками).</li> </ul>

## Додаток Б

Таблиця 1

**Динаміка загальної чисельності державних службовців в Україні  
протягом 2013-2017 років**

Роки	Чисельність населення, млн. чол.	Кількість посад за штатним розписом, осіб	Фактична чисельність державних службовців, осіб	Темп приросту фактичної чис-сті державних службовців, %	Чисельність громадян на 1-го держслужбовця, осіб
2013	45,42	-	335 270	-	136
2014	42,93	-	295 709	-11,8	145
2015	42,76	295 709	268 370	-9,2	159
2016	42,59	268 378	234 736	-12,5	181
2017	42,39	242 028	207 252	-11,7	205

\* Джерело: складено С.Селевановим [46].

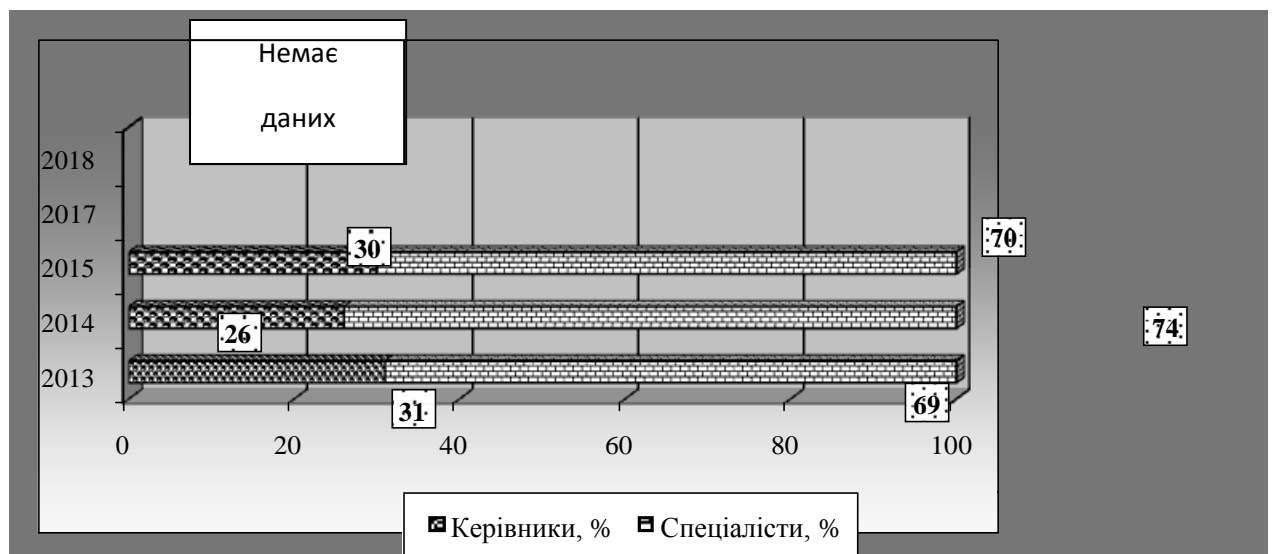


Рис. 1. Динаміка структури чисельності державних службовців в Україні за категоріями посад у 2013-2017 роках, у %

Таблиця 2

## Характеристика категорій посад державної служби (ДС) в Україні

Категорії	Посади
Категорія “А” – вищий корпус ДС (ранги 1-3)	Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступників; керівників апаратів КСУ, ВСУ, вищих спеціалізованих судів та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в ін.державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України
Категорія “Б” – керівники середньої ланки (ранги 3-6)	Керівників структурних підрозділів Секретаріату КМУ та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, ін. центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України
Категорія “В” – спеціалісти (ранги 6-9)	Інших посад державної служби, які не віднесені до категорії “А” і “Б” (з урахуванням положень статті 51 Закону, до цієї категорії посад належать посади головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів та інші посади (адміністратори, інспектори, виконавці тощо).

Таблиця 3

## Динаміка плинності кадрового забезпечення державної служби України в 2013-2017 роках

Роки	Усього, осіб	Чисельність прийнятих		Чисельність звільнених	
		осіб	у % до фактичної кількості державних службовців	осіб	у % до фактичної кількості державних службовців
2013	335 270	59678	17,8	41238	12,3
2014	295 709	40512	13,7	40512	16,5
2015	268 370	53971	20,1	58699	21,9
2016	234 736	58684	25,1	56806	24,2
2017	207 252	53488	25,8	46693	22,5

Таблиця 4

**Динаміка розподілу кадрового забезпечення державної служби в  
Україні за статтю в 2013-2017 роках**

Роки	Усього, осіб	Жінки		Чоловіки	
		осіб	у % до фактичної кількості державних службовців	осіб	у % до фактичної кількості державних службовців
2013	335 270	252 214	75,2	83 056	24,3
2014	295 709	221 096	74,8	74 613	25,2
2015	268 370	204 141	76,1	64 229	23,9
2016	234 736	176521	75,2	58215	24,8
2017	207 252	153988	74,3	53264	25,7

Таблиця 5

**Динаміка чисельності державних службовців, які пройшли  
підвищення кваліфікації у 2013-2017 роках**

Роки	Фактична чисельність державних службовців, осіб.	Заг. чисельність державних службовців, які пройшли підвищення кваліфікації, осіб.	% від фактичної чисельності	Категорії державних службовців, осіб	
				Керівники	Спеціалісти
2013	335 270	66769	20	22804	43965
2014	295 709	44697	15,1	15500	29197
2015	268 370	47222	17,6	16632	30590
2016	234 736	61653	26,2	н/д	
2017	207 252	63005	30,4	н/д	