ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Монографія

За загальною редакцією докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л.

Харків. Вид. ХНЕУ, 2012

УДК 351(477)
ББК 67.401 (4-УКР)
Т33

Рецензенти: докт. наук з держ. управління, професор кафедри інформатизації державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *Мельников О. Ф.*; докт. наук з держ. управління, професор, зав. кафедри менеджменту Полтавської державної аграрної академії *Лозинська Т. М.*

Рекомендовано до видання рішенням вченої ради Харківського національного економічного університету.

Протокол № 6 від 07.02.2012 р.

Авторський колектив: Гавкалова Н. Л., докт. екон. наук, професор – вступ, п. 6.1; Аведян Л. Й., канд. екон. наук, доцент – розділ 4; Гордієнко Л. Ю., канд. екон. наук, доцент – п. 3.1; Кабанець А. Г., канд. екон. наук, доцент – розділи 1, 2; Лукашев С. В., канд. екон. наук, професор – п. 6.2; Ушкальов В. В., канд. екон. наук, доцент – розділ 5; Гордієнко Л. Ю., канд. екон. наук, доцент, Жукарєв В. Ю., ст. викладач – п. 3.3; Гордієнко Л. Ю., канд. екон. наук, доцент, Коваль Н. В., викладач – п. 3.2; Вацьковські К. С., докт. екон. наук, професор, Масяк М. З., магістр-інженер, докторант – п. 3.4.

Т33 Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 328 с. (Укр. мов.)

Подано комплексні науково-методичні та практичні дослідження з проблем забезпечення дієвості державного управління, поглиблено теоретичні засади та наведено організаційні механізми реформування державної служби. Проведено аналіз сутності державного управління та обґрунтовано соціально-економічні аспекти реформування. На цій основі зроблено висновки щодо вдосконалення методичного забезпечення механізмів реформування державної служби в Україні.

Рекомендовано для держаних службовців, науковців, викладачів та аспірантів.

ISBN 978-966-676-535-5 **УДК 351(477)**
ББК 67.401(4-УКР)

© Заг. ред. докт. екон. наук,
професора Гавкалової Н. Л.,
2012

Зміст

Вступ 5
Розділ 1. Теоретичні засади визначення поняття та змісту державної служби в україні 7
1.1. Визначення та характеристика загальнотеоретичних ознак поняття "державна служба" 7
1.2. Особливості сучасних моделій побудови державної служби 23
1.3. Аналіз наукових умов виникнення теорії державної служби 28
1.4. Методологічні проблеми державної служби 31
1.5. Конституційно-правові засади державної служби 35
1.6. Цілі, завдання та функції державної служби 38
1.7. Основні принципи державної служби 41
Розділ 2. Проблеми реформування державної служби в Україні 46
2.1. Особливості законодавчих змін в діяльності державної служби 46
2.2. Сучасні технології професійної підготовки державних службовців 69
Розділ 3 Модернізація системи надання державно-управлінських послуг 78
3.1. Теоретико-методологічні основи модернізації системи надання державно-управлінських послуг 78
3.2. Фактори, що ініціюють модернізацію системи надання державно-управлінських послуг 93
3.3. Механізми і моделі модернізації системи надання державно-управлінських послуг 119
3.4. Практика модернізації системи надання послуг публічною адміністрацією Польщі: е-проекти 139
3.4.1. Проекти Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (MSWiA): електронна платформа послуг публічної адміністрації (ePUAP) [279] 151
3.4.2. Проекти Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (MSWiA): pl.ID [280] 157

3.4.3. Проекти Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (MSWiA): eUsługi [281] 163
3.4.4. Проекти Міністерства економіки (MG): центральний реєстр і інформація про економічну діяльність (CEIDG) [278 171
Розділ 4. Проблеми розвитку компетентності кадрів державної служби 180
4.1. Напрямки кадрової політики в органах виконавчої влади 180
4.2. Проблеми формування та реалізації компетентності державних службовців 201
Розділ 5. Теоретичні засади формування лідерських навичок у контексті розвитку персоналу державної служби 224
5.1. Сутність та зміст лідерства у процесі розвитку персоналу державної служби 224
5.2. Особливості сучасних концепцій лідерства в контексті оптимізації діяльності державної служби 245
5.3. Профіль лідерських компетенцій державного службовця як основа підвищення професіоналізму та професійного розвитку державного службовця 261
Розділ 6. Ефективність управління державної служби 270
6.1. Теоретико-методологічні засади ефективності управління державної служби 270
6.2. Модернізація державної служби України як інструмент забезпечення її ефективності 291
Використана література 304

Вступ

В умовах реформування державного управління в Україні питання становлення та розвитку державної служби приймають особливо важливе значення, що зумовлює необхідність як теоретичного, так і практичного аналізу даного інституту з урахуванням відповідних змін.

В першому розділі даної монографії досліджено теоретичні засади визначення поняття державної служби, систематизовано характерні її ознаки, які розглядаються як вихідні при дослідженні конкретних розбіжностей і особливостей здійснення державно-службової діяльності стосовно різних її сфер та видів державних органів. Наведено аналіз сучасних моделей державної служби, а також систематизовано наукові умови виникнення теорії державної служби та її методологічні проблеми.

У другому розділі монографії розглянуто проблеми реформування державної служби в Україні. В основу дослідження покладено результати експертизи Європейської комісії й Організації економічного співробітництва та розвитку, які проводили незалежне оцінювання державного управління за методикою (SIGMA), що використовується для країн – кандидатів на членство в ЄС. Також проаналізовано підходи щодо реформування державної служби в Україні, які обговорюються провідними фахівцями в цій галузі, та практичні заходи щодо реформування державної служби в Україні, які знаходять своє втілення в новому законопроекті про державну службу.

У третьому розділі наведено теоретико-методологічні основи модернізації системи надання державно-управлінських послуг, результати аналізу факторів, що ініціюють модернізацію системи надання державно-управлінських послуг, у тому числі з урахуванням впливу зовнішнього середовища та внутрішніх змінних державних органів. Систематизовано механізми і моделі модернізації системи надання державно-управлінських послуг та запропоновано використовувати технологію системного аналізу з пріоритетним застосуванням імітаційних методів для вирішення державно-управлінських завдань. Також описано практику модернізації системи надання послуг публічною адміністрацією Польщі на підставі імплементації е-проектів, що буде доцільним при здійсненні модернізаційних заходів щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг органами державного управління в Україні.

Четвертий розділ присвячено розвитку компетентностей державних службовців. З'ясовано, що формування компетентностей та застосування компетентнісного підходу при забезпечені безперервної освіти державних службовців, постійне підвищення їх кваліфікації не лише засобои підвищення кавліфікації, а й шляхом самонавчання та власного розвитку надасть змогу сформувати державних службовців нового типу, які здатні впроваджувати в життя оновлену модель державної служби.

У п'ятому розділі зазначено, що потреби суспільства щодо підвищення якості надання управлінських послуг обумовлюють необхідність переходу до нових стандартів діяльності державної служби, відповідності сучасним тенденціям розвитку потенціалу службовців і, зокрема, переходу до нового лідерського стилю управління. Останній передбачає зміну підходів до: підготовки або підвищення кваліфікації керівників, розвитку їх відповідальності за управління людськими ресурсами, підвищення ролі кадрових служб та впровадження якісно нового рівня готовності державних службовців до управління змінами. Розробка Профілів компетентностей лідерства в Україні здійснюється відповідно до пріоритетних напрямів раціоналізації управління державною службою, що визначені Програмою розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746.

Шостий розділ присвячено ефективності державного управління. Для наведення етимології категорії "ефективність державного управління" визначено змістовне навантаження понять "державне управління" й "ефективність" та поглиблено науково-теоретичне обґрунтування необхідності розгляду ефективності в рамках державної служби. У контексті забезпечення ефективності визначено сутність модернізації та досліджено розвиток теорій модернізації суспільства. Обґрунтовано місце модернізації державної служби в процесі реформування державної служби. Визначено орієнтири стратегії модернізації сучасного українського суспільства.

Автори не претендують на остаточність суджень, тверджень та висновків. Виходячи з того, що започатковані дослідження продовжуються, з подякою приймаються зауваження і побажання читачів щодо того, як може бути вдосконалений наведений матеріал, на адресу Харківського національного економічного університету.

Розділ 1
Теоретичні засади визначення поняття та змісту державної служби в Україні

1.1. Визначення та характеристика загальнотеоретичних ознак поняття "державна служба"

На сучасному етапі розвитку державності в Україні йде процес інституціонального визначення державної служби, враховуючи різні напрямки державно-службової діяльності. При цьому питання практичного використання інституційних норм в організації державної служби потребують комплексного і всебічного осмислення, в першу чергу, з позиції науки державного управління та права [23; 247].

У дослідженні фундаментальних та практичних проблем у галузі державної служби в Україні важливу роль відіграють такі відомі українські науковці, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Князев, І. Коліушко, А. Колодій, Г. Леліков, Н. Нижник, О. Оболенський, Е. Охотський, О. Петришин, М. Павленчик, Т. Пахомова, М. Рудакевич, С. Серьогін, А. Січинський, Ю. Сурмі, С. Хаджираева, В. Холуйко, В. Цвєтков і багато інших, чий вклад у теорію державної служби сприяв її швидкому практичному становленню.

Актуальність дослідження державної служби в країнах пострадянського простору, як справедливо відмічено Охотським Е. В. [154, с. 30–32], зумовлюється рядом чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру, що в повній мірі характерно і для України

По-перше, становленням державності в Україні, з одного боку, передбачається, що вона буде міцною державою, здібною вирішувати цивільні і військові, внутрішні і зовнішні проблеми. З іншого – вона повинна бути правовою, демократичною, соціально зоорінтованою, підкотрольною народові. У практичному плані реальним провідником двох ідей державності є державна служба, від якості якої в повній мірі залежить майбутнє країни.

По-друге, становлення нової державності потребує по-новому будувати державне управління. В умовах ринкової економіки старі методи не підходять, а нові ще не відпрацьовані. Унаслідок цього значно

ослабилось управління державою, різко понизилось виробництво життєво важливих для її виживання промислових і сільськогосподарських товарів, соціальних послуг. Ослаблення управління свідчить про низьку ефективність державного апарату і необхідність його оновлення на принципах державної служби.

По-третє, в перехідний період суттєвим чином змінюються завдання державної служби. У цих умовах державна служба має все більше орієнтуватися на задоволення потреб населення, передусім соціальних верств населення, які переносять основні труднощі реформи.

По-четверте, необхідність формування та розвитку державної служби в Україні витікає також із тієї ролі, яку покликані відігравати державні службовці в проведенні реформ. При цьому загальною тенденцією є посилення ролі державних органів, створення службовцями умов для розкриття своїх здібностей, прояву творчості та ініціативи, підвищення відповідальності за авторитет держави в цілому.

По-п’яте, актуальною залишається проблема, пов’язана з переорієнтацією державного управління з виробничо-технічної на гуманітарну сферу. Ця тенденція зачепила, насамперед, працівників, які займають посади 3 – 4 категорії державної служби, а саме: помічників, радників, консультантів, працівників інформаційно-аналітичних відділів і інших підрозділів державного апарату.

По-шосте, державна служба відіграє особливу роль у підвищенні авторитету, зміцненні позитивного іміджу державної служби. Без цього неможлива реалізація її завдань, перш за все, розробка і здійснення нового законодавства, направленого на проведення реформ в Україні. Державна служба повинна стати галуззю цілеспрямованого державного впливу, яка в загальному плані забезпечить формування правової держави в умовах її взаємозв’язку з громадянами.

По-сьоме, існує необхідність розвитку кадрового потенціалу державного управління, здібного працювати в нових економічних, політичних і соціальних умовах. Тобто становлення та розвиток державної служби як інституції влади тісно пов’язані зі становленням і розвитком національних держав.

В історичному плані державні службовці довгий час були особистими службовцями монархів. Однак у подальшому в результаті розвитку парламентаризму монархія стала розглядатися вже як засіб досягнення суспільного, загальнодержавного добробуту. Важливим

фактором у створенні моделі сучасної державної служби стало розмежування приватного та публічного, розуміння ролі й місця монарха і монаршого двору в управлінні країною [150].

До кінця XVIII ст. вищі службовці держави виконували одночасно як політичні, так і адміністративні завдання. Фактично поняття уряду та адміністрації ще не розрізнялися. Розмежування цих понять як умова розвитку демократичної державної служби сталося під впливом ідеї поділу влади. У XVIII – XIX ст. це визначило різні підходи щодо підпорядкування службовців адміністрації політичним посадовим особам [150]. Після відокремлення державних службовців від політичних функціонерів службовці вищих рангів утворили окрему адміністративну еліту.

Водночас відбувся і перехід від переважно колегіальної системи ухвалення рішень до системи бюро або міністерств, яка стала ще однією засадою для створення сучасної структури державної служби.

Зміни в політичному кліматі часто були причиною звільнення певних посадових осіб. Державні службовці мали багато обов’язків і обмежені права. За свою лояльність та нейтральність адміністративний апарат дістав гарантію захисту своїх прав з відповідною оплатою та пенсійним забезпеченням, що з часом було зафіксовано в законах про державну службу або в інших рівнозначних документах кожної розвинутої країни [150].

З часу заснування установ для підготовки і підвищення кваліфікації службовців знання та професійна придатність стають основними вимогами для прийняття на державну службу. Це також сприяло подальшій професіоналізації державної служби.

У цілому сучасна концепція державної служби розвивалася в тісному взаємозв’язку з розвитком ідеї про державу та суспільство, закономірно висунула на перше місце забезпечення прав громадян як основних утримувачів цієї інституції та орієнтувала сучасних чиновників на надання їм послуг.

Постановка проблеми державної служби в рамках загальної теорії державного управління з погляду співвідношення держави і суспільства, основних закономірностей виникнення, функціонування й розвитку держави і права, їхнього взаємозв’язку припускає виділення і характеристику її загальнотеоретичних ознак, що, з одного боку, повинні скласти основу загальнотеоретичного поняття державної служби, а з іншого – бути вихідними положеннями при дослідженні конкретних

розбіжностей і особливостей здійснення державно-службової діяльності стосовно різних її сфер і видів державних органів.

Дані питання детально аналізуються в роботах Оболенського О. Ю., Малиновського В. А., Дубенко С. Д., Петришина А. В. [79; 119; 148; 159] та ін. Систематизуючи дані дослідження, можна виділити такі загальнотеоретичні ознаки поняття "державна служба".

Державна служба, насамперед, повинна бути охарактеризована як управлінська діяльність, як основний її різновид у суспільстві, організованому в державу.

В основі цього твердження лежить той факт , що державний апарат як основний атрибут держави виникає на основі потреби суспільства в забезпеченні його управління за допомогою впорядкованості зв’язків між людьми, досягнення в такий спосіб соціальної злагоди і суспільної стабільності [4].

Звідси й основне соціальне призначення держави – здійснення суспільного управління, спираючись на державно-владні інструменти і, насамперед, на примус. Головна особливість державної діяльності, що виражається в системі владних управлінських впливів, полягає як у моделюванні поводження людей, так і забезпеченні їхньої реалізації за допомогою виконавчої діяльності та контролю. Строге рольове розмежування суб’єкта й об’єкта управління виступає характерною рисою державного устрою, істотною ознакою державності як явища.

У цьому розумінні державне управління є основним різновидом соціального управління у сучасній демократичній правовій державі, підкоряючись при цьому потребам функціонування громадянського суспільства, завданням забезпечення й охорони прав і свобод людини та громадянина.

Тому вищевказаний підхід до розуміння призначення і змісту державного управління припускає визнання пріоритетності в системі соціального управління прав і свобод людини та громадянина, самоуправлінського потенціалу громадянського суспільства, його основних інститутів – громадських і релігійних організацій, політичних партій, підприємницьких структур.

Оскільки народ як єдине джерело державної влади через відповідні суспільні інститути формує державу, то, за справедливим зауваженням А. Мацюка, невиправданим у принципі було б протиставлення держави громадянському суспільству [128, с . 24]

Державну службу необхідно розглядати як галузь суспільного поділу праці.

Дане визначення державної служби виникає з тих обставин, що у результаті спеціалізації праці виділяється окрема галузь суспільного поділу праці – здійснення управлінської діяльності. Управління становить елемент будь-якої суспільної діяльності, оскільки остання характеризується як комбінована і нормативно-регламентована.

Метою управління є створення умов для нормального функціонування й розвитку керованого об’єкта, і тому управлінська праця виступає як обслуговуюча. Забезпечувальна спрямованість службової діяльності справедливо підкреслюється Манохіним В. М. [122, с. 4]

Спеціалізація праці є одним із вирішальних факторів підвищення продуктивності, ефективності і якості виконуваної роботи, створює додаткові ресурси для розвитку соціальної системи.

У цьому змісті поділ праці виступає як необхідна умова матеріального й інтелектуального розвитку суспільства, джерело його цивілізації [174, с. 81].

Питання про суспільний поділ праці має пряме відношення до проблеми функціонування й розвитку державної служби як цілісного утворення.

Суспільна солідарність на основі поділу праці містить у собі два моменти: з одного боку, людина має можливість виявити свої індивідуальні здібності, маючи при цьому незалежну і відносно самостійну сферу діяльності, а з іншого – вона залежить від інших людей з огляду на недостатність своєї діяльності.

Людина як член суспільства, розділеного, насамперед, на основі функціональної стосовно соціуму спеціалізації праці, виявляється органічно вплетена у суспільні зв’язки і відносини, тому головним законом спільного існування людей стає принципова можливість досягнення соціальної гармонії за допомогою визнання чужих інтересів як гарантії для реалізації своїх.

В основі управлінських здібностей державного службовця лежать такі інтелектуальні якості, як здатність до моделювання й аналізу ситуації, вибору оптимального рішення, передбачення його наслідків.

Ці особливості управлінської праці в державній службі, як відмічають Дубенко С. Д., Нижник Н. М., Обленський О. Ю. [79; 145; 149] вимагають великих знань у конкретній сфері діяльності, що відповідає

складу психіки людини, здатності до адаптації в умовах, що змінюються, і ухвалення адекватного рішення. З іншого боку, управлінська діяльність пов’язана зі значними інтелектуальними навантаженнями та психічною напругою. У цьому змісті державні службовці складають окрему групу працівників інтелектуальної праці, підрозділ такого соціального прошарку, як інтелігенція, предметною спеціалізацією якого є гуманітарні і, зокрема, правові науки.

Державна служба – це служіння державі, обслуговування не своїх індивідуальних інтересів і потреб.

Дане визначення державної служби обумовлене специфікою діяльності службовців, обслуговуванням суспільних інтересів, що припускає особливі вимоги морального характеру до особистісних якостей державних службовців, найбільш важливе значення серед яких має орієнтація на пріоритетне значення суспільних інтересів і здатність брати на себе відповідальність.

Тому для державного службовця особливе значення повинна мати суспільна мотивація, що викликається бажанням людини брати більш активну участь у досягненні цілей соціального цілого, поліпшенні його життєдіяльності.

У цьому змісті на перший план виступають ідейні, а не тільки матеріальні спонукання. Обґрунтованим і загальноприйнятим, як зазначає Петришин А. В. [159, с. 130], вважається визнання домінування суспільної мотивації при вступі на державну службу, оскільки більш сприятливою для високих заробітків є сфера приватного бізнесу. Тому нормальною і соціально виправданою варто вважати ситуацію, коли людина прагне до влади для того, щоб мати можливість принести користь суспільним інтересам.

Службову спрямованість сучасної концепції державної служби [159, с. 130] відображає також зсув термінологічних акцентів, при характеристиці управлінської діяльності держави, від адекватного для авторитарного політичного режиму "управлінського впливу" до більш нейтрального поняття "управлінської взаємодії". Це органічно припускає наявність зворотних управлінських зв’язків і вироблення рішення тільки з їх урахуванням. Даний підхід найбільш відповідає принципу побудови демократичного суспільства, коли специфіка управлінської діяльності держави вбачається в "посередництві" щодо організації, чи зусиль поводження інших соціальних суб’єктів, наданні їм у цьому змісті своєрідних "управлінських послуг".

Примітно, що саме з таких позицій визначається одне з основних завдань, поставлених перед Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи [173].

На відміну від безпосереднього виробництва матеріальних благ, пов'язаного з тісною взаємодією людини з природою, його впливом на предмети природи, державно-службова діяльність здійснюється шляхом впливу на інших людей, визначаючи їх поводження за допомогою впливу на волю і свідомість людини.

Вона здійснюється державними службовцями стосовно людей і в інтересах людей [150, с. 7]. У цьому змісті державну службу можна характеризувати як таку діяльність, що вимагає відповідної соціальної і, насамперед, правової технології.

Зміст державно-службової діяльності містить у собі як невід'ємну складову частину організаційну роботу й вимгає від державних службовців власне організаторських здібностей – вміння працювати з людьми, організовувати свою працю і роботу інших. Тому і шлях досягнення ефективності будь-якого різновиду суспільної праці лежить через підвищення ефективності управлінської діяльності [192, с. 259].

Власне саме за даним критерієм можна визначити особливості праці робітників, що безпосередньо впливають на предмети природи, і державих службовців, що працюють з інформацією. Саме тому робітник працює за своєю спеціальністю, а державний службовець здійснює обов'язки, визначені й закріплені в описі посади, яку він обіймає.

Державна служба характеризується особливим предметом праці – інформацією. Базою даного визначення державної служби є те, що державні службовці безпосередньо працюють з інформацією – збирають її, обробляють, передають, зберігають і т. д. Тому основним робочим місцем державного службовця є письмовий стіл, а не верстат, інший технічний агрегат і т. д.

Звідси й адекватний термін "бюрократія", що, як відомо, походить від французького *bureau* і грецького *kratos*, що в буквальному перекладі означає владу канцелярії. Терміну "бюрократія" прийнято традиційно надавати винятково негативного відтінку. З аналогічних позицій починалися спроби наукових досліджень явища феномена бюрократії. А тим часом дане поняття має цілком визначений об'єктивний зміст, обумовлений, насамперед, вищевказаною специфікою предмета праці службовців.

Західна традиція вживання даної термінології з часів створення веберовської моделі "раціональної бюрократії", що розглядала її як стрижневу вісь функціонування державності сучасного суспільства, позбавлена негативного емоційного забарвлення і досліджується як адекватна особливостям реального становища й діяльності такого соціально-професійного прошарку працівників, як державні службовці.

Питома вага бюрократів у структурі зайнятості сучасних демократичних держав, що складає близько 5 – 8 %, не дозволяє настільки негативно ставитися до них [159].

Інша справа, що за певних умов соціального і політичного порядку функціонування державної служби вона може прийняти бюрократичний характер у змісті тяганини і безвідповідальності державних чиновників, що становить протилежність саме раціональній організації роботи апарату управління, що заснована на дотриманні закону і права.

Тому в повсякденному житті, коли мова йде про позитивний зміст державно-службової діяльності, використовують відповідну управлінську термінологію, коли ж прагнуть підкреслити негативні її аспекти, то вживають більш емоційно забарвлені терміни, наприклад бюрократ та ін.

Державна служба становить професійну діяльність, одну з різновидів професії.

Це визначення державної служби зумовлено тим, що діяльність державного службовця має об’єктивний зміст, який вимагає спеціальних знань і відповідних здібностей, передачі накопичених навичок, що зумовлює необхідність розвитку професіоналізму державного службовця.

У такий спосіб формується окрема управлінська професія, що припускає, крім перерахованого вище, можливість професійного і кар’єрного зростання.

У цьому змісті професійний службовець є кар’єрним державним службовцем [75], хоча сучасне законодавство про державну службу припускає також можливість служби за контрактом для залучення найбільш компетентних фахівців з різних областей знань, тобто поза кар’єрної ієрархії.

Класичне визначення професії державного службовця М. Вебером припускає її характеристику як необхідність постійного виконання визначених функцій однією особою, і одночасно вона становить "основу його забезпечення чи заробітку". [39, с. 10]

У деяких випадках законодавець спеціально підкреслює професіоналізм здійснення державно-владних повноважень. Наприклад професіоналізм закріплений як один з основних принципів державної служби в ст. 3 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року [168].

Професіоналізм державної служби обумовлює необхідність особливої системи відбору й розміщення кадрів для заміщення посад у державному апараті. Професіоналізм припускає наявність визначеної системи підготовки кадрів і, насамперед, спеціальних навчальних закладів з підготовки кадрів державної служби, засновником яких послужила французька Національна школа адміністрації.

В Україні таким навчальним закладом є Академія державного управління при Президентові України, що має свої філії у великих містах країни. Саме тому державний апарат на відміну від виконавчих органів громадських організацій і інших об’єднань громадян може бути охарактеризований як кадровий апарат.

Кадрова комплектація персоналу державної служби припускає наявність чіткої системи підвищення кваліфікації і перепідготовки державних службовців, періодичне проведення атестацій, проходження службовцями чи кандидатами на заняття посад у державному апараті стажування, формування в державних органах спеціального інституту, що сприяє вирішенню кадрових питань, – кадрового резерву, до якого зараховуються службовці, які показують високі результати в роботі і пройшли підвищення кваліфікації або стажування.

Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 28 Закону України "Про державну службу" державні службовці повинні підвищувати свою кваліфікацію постійно, в тому числі за допомогою навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу в п’ять років.

Перелік вищих навчальних закладів з підготовки і перепідготовки фахівців органів державної виконавчої влади в Україні затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 1995 року [67].

Аналогічні системи підготовки кадрів державного апарату, їхньої перепідготовки й підвищення кваліфікації існують і в інших галузях державної служби – для органів суду, прокуратури, внутрішніх справ, митних та ін.

У кінцевому підсумку кадровий підхід до комплектації державного апарату покликаний сприяти тому, щоб на посади в державному апараті назначалися підготовлені кваліфіковані фахівці.

Показником рівня професійної кваліфікації державного службовця залежно від конкретного підрозділу державного апарату є ранг, чин, військове, наукове персональне звання й інші подібні знаки відмінності.

Державна служба становить здійснення завдань і функцій держави, які конкретизуються через функції державного апарату та механізм держави.

У даному визначенні державної служби варто виходити, як відмічає Петришин А .В., з того, що функції держави становлять мінливу категорію від мінімуму, характерного для "держави – нічного сторожа", обмеженого у своїй діяльності охороною власності і безпеки, до сучасної соціальної держави, яка бере на себе значний обсяг обов'язків щодо соціального захисту громадян і здійснення різних соціальних програм [159. с. 135].

Функції соціальної держави не можуть бути повною мірою реалізовані тільки за допомогою такого специфічного інституту, як державний апарат, призначення якого полягає в тому, щоб бути, насамперед, органом управління і здійснення державної влади.

З цього погляду соціальне призначення держави, повноцінне здійснення її функцій і завдань забезпечуються її механізмом, який складається з різних державних організацій – державних органів, державних підприємств і державних установ.

На відміну від державного апарату, зміст діяльності підприємств полягає у створенні матеріальних цінностей, здійсненні іншої економічної діяльності, а для державних установ характерною є невиробнича діяльність, зокрема, в області охорони здоров'я, наукових досліджень, навчально-виховної, культурно–виховної та інших подібних видів діяльності.

У той же час виконання завдань і функцій держави не можна уявити без урахування діяльності таких специфічних ланок державного механізму, якими є примусові установи, збройні сили й інші військові формування.

У цьому змісті можна говорити про державну службу як про публічну службу в широкому сенсі, включаючи до числа публічних службовців не тільки державних службовців, а й військовослужбовців. Державна служба в такому широкому тлумаченні і входить, на думку Петришина А. В., у предмет загальної теорії держави та права [159, с. 135].

Тому державна служба в її загальнотеоретичному розумінні, з погляду постановки проблеми в рамках теорії держави і права, характеризує функціонування всієї сукупності державних організацій, маючи на увазі, насамперед, інститути, що забезпечують владно-управлінську діяльність держави – державний апарат як систему саме органів держави.

Державна служба здійснюється в рамках спеціально створеного інституту – державного апарату і механізму держави в цілому.

Діяльність державного службовця не може бути довільною, вона характеризується власними закономірностями функціонування, припускає відповідну ієрархію завдань, інтересів і функцій [67].

Виконання однотипних функцій приводить до інституціоналізації діяльності і, насамперед, соціальних ролей службовців, що беруть участь в управлінні. Формується відповідний соціально-правовий інститут – апарат управління, основною ланкою якого в масштабі всієї громадської організації стає державний апарат.

Соціальний аспект відособлення управлінської діяльності знаходить своє відображення в розмежуванні соціально-професійних статусів людей, що поділяються в цьому змісті на осіб, які безпосередньо управляють, і осіб, якими управляють.

Особи, якими управляють, зайняті в інших (неуправлінських) галузях суспільно корисної діяльності, і насамперед, у виробництві матеріальних благ. Вони є фахівцями у своїх галузях діяльності, що володіють відповідною професійною кваліфікацією і досвідом.

Державно-інституціональний аспект здійснення службової діяльності виражається в утворенні спеціального інституту для виконання функцій і завдань держави – державного апарату. Державний службовець на відміну від фахівців в інших галузях суспільно корисної діяльності обіймає посаду в державному апараті, і в цьому змісті виступає як первинна структурна одиниця, вихідний елемент правової організації державної служби.

Необхідним елементом структурної організації державної служби є класифікація посад за допомогою ранжирування посад чи службовців [157].

Наприклад, у США посади класифікуються відповідно до посадових обов’язків, характерні риси діяльності визначають ранг службовців, що займають цю посаду, а також рівень їх соціального і правового захисту [192].

Наприклад, у Франції і Німеччині спочатку визначаються рівень кваліфікації, досвід і здібності службовців, а потім їх призначають на відповідну категорію чи групу посад [192].

Відповідно до чинного законодавства про державну службу в Україні її посадову організацію, на думку Петришина А. В., варто кваліфікувати як ранжирування посад, що є більш відкритою системою,

ніж ранжирування службовців, оскільки останнє припускає формування замкнутих номенклатурних груп [159, с. 136].

Тому державну службу слід розглядати як стрижневу основу державної організації, що розуміється як орган (апарат) управління суспільством, що складається із системи державно-владних інститутів і, насамперед, державних органів. У цьому змісті державна служба є субстанціональною, невід'ємною властивістю держави [159, с. 136].

Державна служба виражає реальне функціонування, практичну діяльність державного апарату і механізму держави в цілому.

Без чітко налагодженої державної служби механізм держави становить тільки схему діяльності і систему визначених організаційних правових форм, що повинні бути реально опредмечені за допомогою діяльності людей.

Власне державна служба – це практична діяльність з виконання функцій державних органів відповідно до їхньої посадової структури. Питання про державну службу становить окремий напрямок наукових досліджень проблем організації і діяльності державного апарату в аспекті його практичного функціонування.

Тому питання про державну службу не тільки відображає структурну організацію державного апарату за допомогою встановлення посад і визначення організаційних зв'язків між ними, а й містить у собі проблему його кадрів – людей, що працюють у державному апараті відповідно до займаних посад, для яких державно-управлінська діяльність є професією.

У цьому змісті державна служба становить своєрідну "кровоносну систему" державного апарату, що постачає його структури і схеми волею, знаннями і прагненнями людей, які працюють на державу.

Державно-службова діяльність здійснюється в рамках адекватної правової технології та правового режиму.

Насамперед, сама ідея права, відображена в конституційних принципах правової державності, виступає як початок організації і здійснення державно-службових відносин у демократичному суспільстві [6].

Тому виконання вимог законів і заснованих на них підзаконних актів виступає, насамперед, як обов'язок державних службовців, діяльність яких повинна здійснюватися тільки на підставі, в межах і способом,

передбаченими Конституцією (ч. 2 ст. 19) і законами України. У першу чергу, від стану законності в діяльності органів державної влади, їхніх посадових осіб і службовців залежить рівень законності та правопорядку в суспільстві і державі.

Для правового режиму, на думку Алексєєва С. С. [6], характерна особлива цілісна система регулятивного впливу, що визначається специфічними прийомами регулювання, тобто особливими прийомами виникнення й формування змісту прав і обов'язків, їхнього здійснення, специфікою санкцій, способів їхньої реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм.

Основу правового інституту державної служби складають норми адміністративного права, але при більш широкому тлумаченні державної служби як практичного функціонування державного апарата, всіх його підрозділів до правового інституту державної служби відносяться також нормативні комплекси інших галузей права – конституційної, карної й інших галузей, що дозволяє вважати інститут державної служби одним із центральних інститутів публічного права.

Наявність специфічного правового режиму означає вплив на суб'єкта державно-службових відносин усього комплексу регулятивних, охоронних і процедурно-процесуальних засобів, що характерні саме для правового регулювання даної групи суспільних відносин.

Структурними елементами правового режиму державної служби варто вважати, насамперед, особливості правового статусу державного службовця з відповідними вимогами службової присяги, а також заборонами займатися підприємництвом і активною політичною діяльністю.

Крім того, особливості правового режиму державної служби виражаються в наявності специфічних правил, що регулюють вступ на службу, в тому числі процедури конкурсного набору, що встановлює: підвищення в службовій діяльності; звільнення зі служби; соціальні і правові гарантії державного службовця, головними серед яких є забезпечення зайнятості та соціального захисту; підстави і порядок залучення до відповідальності.

Саме з огляду на специфічний правовий режим комплексу правових норм, що регулюють державно-службові відносини, можна виділити як окремий підрозділ системи права міжгалузевий інститут

державної служби, що на основі даного критерію відрізняється від системи правового регулювання інших видів суспільних відносин і, насамперед, трудових [6].

Джерелами правового інституту державної служби України є Конституція України, а також спеціальні закони, присвячені визначенню статусу державних службовців і регламентуванню здійснення ними державно-владних повноважень у різних сферах державної діяльності: закони України "Про державну службу", "Про статус суддів", "Про прокуратуру", "Про міліцію", "Про державну податкову адміністрацію", Митний кодекс і т. д.

Державна служба – це такий різновид суспільно корисної діяльності, що оплачується за рахунок державного бюджету.

У цьому відображається ще один аспект державної служби – служіння тому, хто таку діяльність оплачує. Фінансування з державного бюджету покликано забезпечити службову спрямованість здійснюваної діяльності саме стосовно держави, а не щодо обслуговування інтересів яких-небудь інших суб’єктів – політичних партій, підприємницьких структур і т. д.

З іншого боку, оплата праці державних службовців з державного бюджеру означає їхню підконтрольність, у кінцевому підсумку, платникам податків.

Дана ознака є суттєвою для державної служби як такої і тому будь-які її визначення обов’язково містять цю ознаку. Однак фінансування з державних джерел стає визначальним чинником державної служби в умовах формування ринкової системи, становлення державності, заснованої на міцному фундаменті громадянського суспільства.

У той же час варто підкреслити, що мова повинна йти не тільки і не стільки про економічний, а, в більш широкому плані, про соціально-економічну ефективність державної служби, визначення якої неможливе без урахування саме соціальних параметрів.

Наприклад, традиційними галузями державної діяльності є саме економічно витратні, але соціально виправдані її види – законодавство та правосуддя.

Крім того, навіть в області господарської діяльності держава займається, насамперед, її неприбутковими дотаційними галузями, якщо вони стають соціально необхідними.

Фінансові витрати на державну службу можна розглядати в цілому як витрати на організацію всієї системи державно-службової діяльності і співвідносити отримані результати із загальним обсягом валового національного продукту, а також як витрати суспільства на утримання одного державного службовця чи на одиницю управлінських послуг.

Однак варто мати на увазі, що найбільш показовим у цьому сенсі є не загальний обсяг витрат на державну службу, що залежить від багатьох оцінних критеріїв, а, насамперед, від того, які категорії осіб, відповідно до національного законодавства, відносяться до державних службовців, яка їх динаміка в порівнянних тимчасових параметрах.

Наприклад, у США за останні 35 років обсяги фінансування державної служби мають тенденції до зростання, в той же час у перерахуванні на одного державного службовця ці показники знижуються, що обумовлено зростанням населення країни [157, с. 443].

Державна служба – це основний різновид публічної служби.

Крім власне державної служби, поняття публічної служби як родове поняття містить у собі інші види публічної служби: 1) професійно-службову діяльність, яка здійснюється службовцями, що займають посади в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба); 2) службу в недержавних організаціях – громадських організаціях і політичних партіях.

Загальними родовими ознаками публічної служби, на погляд Петришина А. В., варто вважати:

1) обіймання посад у відповідних органах і організаціях безвідносно до їх форм власності та конкретних організаційних структур;

2) службову спрямованість діяльності, що виражається в роботі не на себе, а в обслуговуванні "чужих" інтересів;

3) професіоналізм службової діяльності, що означає, що вона здійснюється на постійній основі, вимагає певних знань і наступності, є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [159, с. 139].

За масштабністю і впливом на інші види служби державна служба, за справедливим зауваженням Манохіна В. М. [122], займає провідне місце в системі видів служби, тому на законодавство про державну службу може у певній мірі орієнтуватися і практично орієнтується правове регламентування інших її різновидів.

Муніципальна служба за багатьма параметрами подібна до державної служби: і та й інша мають конституційні підстави (ч. 2 ст. 38 Конституції України), становлять найбільш значні як за обсягом, так і за

змістом різновиди соціального управління, пов’язані зі здійсненням публічно-владних повноважень. Ч. 2 ст. 38 Конституції України закріпила рівне право громадян доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Це дозволило законодавчо тимчасово з огляду на відсутність спеціального законодавчого регулювання муніципальної служби поширити Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року на працівників місцевого самоврядування, посади яких прирівнюються до відповідних посад державних службовців.

У той же час особливості місцевого самоврядування, що визначені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року і полягають, головним чином, у його правовій, організаційній і матеріально-фінансовій самостійності (представництво місцевих інтересів, місцевий бюджет, власна компетенція), не дозволять ні теоретично, ні в практичному відношенні ототожнити муніципальну службу з державною і припускають розробку спеціального законодавства про муніципальну службу.

Отже, відносна автономність систем державної і муніципальної служб не дає права погодитися з трактуванням муніципальної служби як складової частини служби державної, хоча і не виключає, а, скоріше, припускає доцільність взаємного обміну кадрів між ними. Остання обставина повинна бути врахована в новому законодавстві про державну службу, зокрема, повинна бути передбачена можливість переходу з державної служби на муніципальну й назад зі збереженням стажу служби, привласненого рангу, рівня заробітної плати і т. д.

Істотне значення для розуміння особливостей державної служби має розгляд її відмінностей від служби в недержавних організаціях – політичних партіях, громадських організаціях, приватних підприємствах, що зводяться до такого:

1) функціонування державних органів і організацій спрямовано на вирішення загальнодержавних, і тому політично та законодавчо визначених, завдань, діяльність усіх інших організацій спрямована на задоволення своїх власних корпоративних інтересів;

2) параметри ефективності державної служби більш розмиті і не можуть розумітися тільки як співвідношення витрат та прибутку, а оцінюються за допомогою цілого ряду додаткових критеріїв – справедливості, суспільних очікувань і т. д.;

3) організація державної служби структурована в масштабах держави, ієрархічна і строго формалізована з чітким визначенням кола прав і обов'язків, підзвітності, відповідальності службовців на відміну від служби в недержавних організаціях, що здійснюється в умовах менш регламентованого режиму;

4) державна служба здійснюється в чітко визначеному правовому полі, тому якщо державний службовець може діяти тільки в межах службових повноважень, то відносно недержавних організацій, що служать, особливо приватних підприємств, діє загальнодозволений принцип правового регулювання;

5) здійснення державно-владних повноважень на відміну від функціонування недержавних інститутів у демократичному суспільстві безпосередньо підконтрольне судовому й іншому видам контролю, наприклад, з боку засобів масової інформації.

З урахуванням вищенаведених ознак загальнотеоретичне визнаення державної служби можна сформулювати в такий спосіб: "державна служба – публічно-правовий інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій з питань формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання публічних послуг фізичним і юридичним особам, а також інша професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави" [169].

1.2. Особливості сучасних моделей побудови державної служби

Сучасні моделі побудови державної служби остаточно сформувались під впливом демократизації управління країнами. Становлення професійної основи державної служби, законодавче визначення статусу державних службовців, їх соціальний та економічний захист з боку держави сприяли трансформуванню самої сутності державної служби. Фактично, ставши незалежним від волі політиків, отримавши соціальні і правові гарантії, державний службовець як професіонал почав орієнтуватися на забезпечення потреб населення, оскільки його гарантії, а відповідно, і особистий добробут цілком залежали від платників податків. До того ж гостро постала проблема регулювання структури апарату управління та чисельності осіб, що в ньому працюють. Розмір, ефективність та надійність апарату залишилися предметом гострих дискусій у парламентах більшості країн світу [20; 247].

Наприклад, порівняння штатів французької державної адміністрації (4,5 млн осіб) та британської цивільної служби (0,5 млн осіб) свідчить про велику розбіжність у чисельності державних службовців у цих країнах з майже однаковим населенням. Але з урахуванням того, що у Франції до цієї категорії належать працівники освіти, пошти, охорони здоров'я, виявляється, що насправді чисельність службовців органів управління є більшою у Великій Британії, ніж у Франції [192].

У середньому в більшості країн Західної Європи персонал державних службовців на початку 90-х років XX ст. становив 5 – 8 % населення [192], що досить часто привертає увагу як політиків, так і платників податків і призводить до періодичного розгляду питання про скорочення кількості штатів управлінців, підвищення ефективності їх роботи.

У цілому в другій половині XX ст. вже остаточно сформувались загальні підходи й вимоги до державної служби, одним з яких є проблема лояльності та нейтральності державних службовців. Значні зусилля теоретиків державного управління і державної служби були спрямовані на визначення місця демократії в побудові бюрократичних систем, що ототожнюється з вибірністю вищого рівня державних осіб і професіоналізмом адміністраторів. У результаті було розроблено два різні концептуальні погляди на проблему.

Перша концепція базується на дослідженнях Вудро Вільсона, проведених ще в кінці минулого століття. Виходячи з визначення поділу суспільства на керівників і керованих, він вважав за потрібне обмежитись поділом влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову [39]. У цьому разі розмежування функцій між тими особами, які розробляють політичні рішення, і тими, що забезпечують їх реалізацію, має бути досить чітко визначеним. Звідси виникає потреба розмежувати й державні посади: на політичні, які забезпечують розробку політичної лінії держави або державної установи, та організаційно-адміністративні, призначені для забезпечення реалізації політичних рішень.

Отже, особи, які обіймають організаційно-адміністративні посади, мають бути незалежними від волі політичних діячів і працювати на постійній професійній основі. Їх рівень не може залежати від політичних симпатій та стосунків з правлячою партією, а має визначатися лише професіоналізмом. Це сприяє вивільненню процедури виконання суто управлінських, адміністративних функцій від впливу політичних течій і особистих симпатій.

У противному разі система державного управління зазнаватиме періодичних (міжвиборчих) реорганізацій та кадрових перестановок, що обов'язково призведе до політичної нестабільності в країні. Політичні діячі самі мають дбати про підвищення професіоналізму державних службовців, рівня їх організованості і виконавчої дисципліни, оскільки ці особи безпосередньо забезпечують якість проведення політичних рішень та їх правову відповідність.

Франк Гудноу в доповнення теорії Вудро Вільсона ввів поділ посад у державному управлінні на три рівні:

вищий, який розробляє політичні концепції та стратегічні рішення;

середній, який призначений як для забезпечення виконання політичних рішень, так і для спостереження та контролю;

нижчий, на який покладено функції виконання й обслуговування.

Кожен рівень посад вимагає певного свого рівня здібностей, навичок, освіти, повноважень, що визначаються функціональними обов'язками, тобто встановлюється розподіл посад не тільки за компетенціями і функціями, а й за повноваженнями.

За концепцією Вільсона, претендентів на вищі посади необхідно обирати, а решта має працювати на професійній основі. Цим забезпечується ефективна робота всіх гілок влади та рівнів державної адміністрації [148, с. 70].

Друга концепція передбачає панування провідної політичної ідеології в усіх сферах державного управління, що вимагає підпорядкування державних службовців загальнодержавній політичній доктрині. Ця концепція базується на класовому підході до державної влади [148, с. 71].

Але в умовах суто аристократичного елітного правління або диктатури, коли такий підхід забезпечується правлячою верхівкою для посилення свого панування, це завжди буде призводити до протистояння між різними суспільними класами і групами та політичного конфлікту.

У різних країнах світу взаємовідносини між політичною системою, політичною діяльністю, державною службою і державними службовцями склалися на різних засадах політико-правового регулювання. Серед них можна виділити три найбільш типові ситуації:

1. Коли політичні й керівні адміністративні посади повністю не розподілені, а утворюють єдину політико-адміністративну систему. Незалежними в цьому випадку залишаються тільки низові категорії посад державної служби, а до політичної категорії відносять посади міністрів та їх заступників, керівників структурних підрозділів апарату. У такій ситуації

ці посадові особи звільняються з роботи, якщо змінюється правляча політична партія. Подібна система склалася у Франції, Німеччині та Японії [192].

2. Коли правляча партія підпорядковує собі державну службу. Таким чином, велика кількість державних посад може бути заміщена в результаті зміни правлячої партії. Цей підхід властивий таким європейським країнам, як Італія, Бельгія та Австрія. Однак кількість посад, які одноразово звільняються після виборів, у цих країнах відрізняється і може досягти 25 % від загального складу державних службовців центрального рівня [192].

3. Коли політичні посади і посади державної служби в країнах конституційно розподілені. До таких країн належать Великобританія, Данія, Швеція і сучасна Росія [43]. У цьому разі складається ситуація, коли державний службовець зобов'язаний якісно виконувати свої функціональні обов'язки незалежно від того, яка політична сила при владі. Він служить народові, і тільки цим принципом керується у своїй професійній діяльності.

Таким чином, у Франції, Англії та США тільки верхівка адміністрації залишалась дуже політизованою, тобто безпосередньо залежною від уряду, який формується за партійним принципом. Залежно від політичної ситуації такі службовці можуть бути звільненими з посади в разі відставки міністра.

У Великобританії та Нідерландах, навпаки, державні службовці дотримуються нейтральної позиції і залишаються на своїх посадах після призначення нового уряду, оскільки вони служать тільки Короні, тобто монарху і народові.

Завдяки введенню сучасних освітніх критеріїв, конкурсного відбору та запровадженню системи навчання державних службовців у XX ст. посилилась професійна база державної служби. До того ж уряди все частіше стали користуватися послугами спеціалістів-радників, які не мають статусу держслужбовців, але є кваліфікованими фахівцями, провідними науковцями, досвідченими практиками. Як правило, такі особи залучаються до тимчасової роботи [192].

Підвищення професійних вимог до апарату сприяло значному вдосконаленню системи відбору на державну службу. Практично в усіх розвинутих країнах світу в тому чи іншому вигляді зараз діє система гласного конкурсу перед прийняттям на роботу.

При цьому в кожній з країн можуть бути свої особливості в організації процедури відбору кандидатів на державну службу: від проведення багатоступеневої перевірки до закритого конкурсу в межах установи. Але різні механізми відбору завжди спрямовані на покращення кадрового складу службовців, забезпечення високого професіоналізму та конституційних прав рівності громадян.

Як результат запровадження конкурсної системи дістали визнання спеціалізовані навчальні заклади, в яких здійснюється підготовка державних службовців, у тому числі і для проходження конкурсного відбору, такі, як Національна школа управління у Франції, Федеральна академія державного управління Німеччини, університети Великобританії, США, Японії [192].

Загальноєвропейські тенденції становлення професійної державної служби вплинули і на ситуацію в Північній Америці. Закон про реформу державної служби в США 1978 р. закріпив поділ службовців на кваліфікованих і некваліфікованих. Комісія у справах державної служби була замінена на Відомство керівництва персоналом, голова якої став підпорядкованим безпосередньо президентові. Одночасно Рада із захисту прав державної служби стала менш залежною від нього. Ще одним новим елементом структури управління держслужбою стала вища виконавча служба, яка нараховувала 8000 федеральних службовців, що на цей час утворювали еліту в межах державної служби. Але взагалі сучасна державна служба в США є досить відкритою системою [192].

Канадська державна служба мала бути відображенням усього суспільства. Так, у зв’язку з двомовністю країни в законі про державну мову 1969 р. було визначено, що для обіймання керівної посади на державній службі обов’язкове знання двох мов. Це давало рівну можливість громадянам спілкуватися з керівниками державних органів влади на рівних. Також була розроблена програма щодо створення умов для більш вільного доступу до державної служби жінок, що останнім часом притаманне й іншим країнам світу.

Більшість змін у державній службі у другій половині XX ст. були спричинені економічним і демографічним розвитком суспільства та політичними подіями на міжнародній арені. Поступово професіоналізм державних службовців та їх правовий і соціальний статуси стають загальною основою для орієнтації їх діяльності на потреби не еліти, а народу, громадян країни. Забезпечення прав населення та надання йому різноманітних послуг визначаються як головне завдання державних чиновників.

1.3. Аналіз наукових умов виникнення теорії державної служби

Теорія державної служби, яка визначається в роботах таких авторів, як С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Петришин, М. Рудакевич та ін., має міждисциплінарний характер. Вона інтегрує відповідно до свого предмета знання з інших освітніх і наукових галузей: юридичних, філософських, політологічних, соціологічних, економічних, психологічних, кадрознавчих тощо.

На перших етапах свого розвитку теорія державної служби у системі суспільних наук може розглядатися як:

один із досліджуваних елементів адміністративного права;

невід'ємний елемент історії розвитку державності України;

галузь юридичної науки;

комплексна дисципліна, що містить у собі елементи таких дисциплін, як конституційне право, адміністративне право, теорія держави і права.

Проте згодом дослідники цієї сфери суспільства дійшли висновку, що аналіз лише правових або політичних та інших аспектів життя не дає повної картини всіх процесів та явищ, що відбуваються в цій сфері суспільства. Це пов'язано, насамперед, з тим, що державна служба є не тільки правовим, а й соціальним, організаційним, економічним, культурним інститутом.

Отже, розглядаючи державну службу як комплексний і багатогранний соціально-правовий, організаційний, економічний та культурний інститут, наука сприяє залученню понятійно-категоріального апарату та методологічного інструментарію таких наук, як право, політологія, економіка, менеджмент, соціальна психологія, соціологія та багатьох інших, котрі "спеціалізувалися" на дослідженні аспектів, що межують з державною службою. Але, перш за все, треба виокремити низку суміжних наукових дисциплін, зокрема, загальну теорію соціального управління, теорію держави та права, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо.

Крім того, вичення цього феномена буде ефективним у випадку поєднання методів і прийомів філософських, економічних, соціологічних та юридичних наук. Сучасна державна служба використовує надбання багатьох суспільних наук, даючи поштовх до розвитку останніх.

Так, теорія держави і права визначає положення про формальні організаційні структури державної влади та зв'язки між ними, загальні закономірності розвитку держави і права. Вона дає теоретичний (типи певних правових рішень, їх зв'язки з інтересами різних суспільних груп) та емпіричний матеріал стосовно конкретних правових рішень і чинників, що їх зумовили [6].

Іншими словами, право окреслює загальні межі діяльності держави та інститутів суспільства, пов'язаних з реалізацією державної влади. Згідно з таким розумінням категорії держави остання є однією з найважливіших у державній службі, тим більше, що діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави.

Предметом аналізу економіки є процеси виробництва, розподілу та обміну матеріальних благ. Зрозуміло, що такий аналіз неможливий без категоріального і методологічного апарату економіки. Економічні процеси розглядаються в контексті втручання держави в економічну сферу суспільства, а саме реалізацією економічної та соціальної політики.

Завдяки зазначеному аналізу вдається виявити економічну діяльність державного апарату, ефективність механізмів управління економікою та їх засоби, розглянути економіко-правові функції державної служби тощо.

Створюючи загальну картину світу, філософія дає поштовх до предметних висновків у сфері науки державної служби. Особливе значення мають теоретико-пізнавальні та метолологічні засади, які дають загальні поняття про принципи й умови пізнання тих чи інших явищ. Важливу роль відіграють і такі розділи філософії, як етика та онтологія.

Наприклад, етика сприяє формуванню системи цінностей, норм, оцінок, зразків поведінки людей у процесі діяльності, а онтологія відображає, створює картину буття.

Об'єктом дослідження соціології є громадянське суспільство. Соціологія збагачує науку державної служби положеннями щодо функціонування суспільства як цілого, а також його складових і суспільних відносин між ними.

Надзвичайно важливими є методологічні розробки соціології, що стосуються емпіричних досліджень і, насамперед, опитувань громадської думки.

Психологія аналізує внутрішній, духовний світ людини, а отже, є дуже важливою для аналізу ролі суб'єктивного чинника в діяльності державної служби, для дослідження культури та ментальності державних службовців, які працюють у цій сфері.

Такі науки, як теорія систем, кібернетика, статистика, логіка, методологія, надають науці державної служби форму, кількісне вимірювання, конструкції подання наукових повідомлень з погляду абстрактних тлумачень явищ і процесів. Ці науки сприяють цілісному й динамічному розумінню явищ, наприклад моделі державної служби, аналізу умов, а також процесів утілення ідей і концепцій у практику.

Практично всі суспільні науки дають матеріал для тих чи інших подій і явищ. Такі науки, як демографія (про народонаселення), етнографія (про етноси), економічна географія (геополітика) та багато інших, усебічно висвітлюють різноманітні аспекти житття суспільства, даючи науці державної служби свій інструментарій і результати досліджень.

Отже, майже всі суспільні науки тією чи іншою мірою є живодайними джерелами науки державної служби, яка використовує їх потенціал для аналізу проблем різних сфер суспільства. І саме цим – більшою міждисциплінарністю й системністю – наука державної служби істотно відрізняється від інших у царині людського знання.

Ураховуючи необхідність наукового супроводження процесів розвитку державної служби, цільового забезпечення органів державної влади фахівцями вищої кваліфікації, сформовано наукову галузь державного управління для захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора наук з державного управління. Вона вивчає наукові проблеми з низки спеціальностей: теорія та історія державного управління, державні механізми управління, державна служба, місцеве самоврядування.

Змістом спеціальності "Теорія та історія державного управління" є дослідження теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан та розвиток суспільних процесів і відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, закономірностей державотворчих процесів, оптимізації систем державного управління, дослідження соціально-історичних джерел їх виникнення та тенденцій розвитку.

Наукова спеціальність "Державні механізми управління" спрямована на дослідження теоретико-методологічних і науково-практичних проблем та закономірностей державних механізмів, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури та особливостей апарату управління на різних рівнях.

Спеціальність "Державна служба" охоплює дослідження державної служби як інституту державного управління, покликаного забезпечити реалізацію положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави.

Змістом спеціальності "Місцеве самоврядування" є дослідження організаційних, правових, політичних, економічних, фінансових, соціальних та інших аспектів місцевого самоврядування.

Наукова критика ґрунтується, насамперед, на даних сучасних соціології і психології, що свідчать про величезну роль неформальних зв'язків між людьми, а також їхніх почуттів, орієнтації, настанов. Ця обставина була недооцінена послідовниками "чистої" веберівської моделі.

Світоглядна критика, з одного боку, заснована на гуманістичних і загальнодемократичних ідеалах, а з іншого – багато в чому відтворює нігілістські концепції відчуження людини в системі бюрократичних відносин.

1.4. Методологічні проблеми державної служби

Методологія державної служби як науки є, по суті, певним способом організації дослідження на основі використання конкретно визначеного арсеналу державотворчого процесу [148, с.79–81].

Методика й методологія досліджень визначаються, з одного боку, складністю об'єкта і предмета дослідження, а саме державної служби та її компонентів, з іншого – міждисциплінарним характером самої науки.

У сфері державного управління Авер'янов В.Б. [4] виділяє декілька рівнів методологічного арсеналу досліджень, а саме:

1. Систему філософських знань, що є теоретичною базою, методологічним засобом для всіх суспільних наук, як вищий рівень загально-методологічних основ цих досліджень.

2. Систему методологічних знань, пов'язану з теоретичними положеннями так званої "науки правління".

3. Систему окремих методологічних основ досліджень, що характерні для науки управління та використовуються у сфері державного управління.

4. Систему соціально-методологічних основ державно-управлінських досліджень.

Саме четвертий рівень охоплює методологічні розробки в межах власне теорії державного управління. До нього доцільно також віднести певні наробітки в теорії держави та права, адміністративного права, сфері державної служби тощо.

Системний підхід формувався як наслідок еволюції управлінської думки у XX ст. При цьому М. Мескон [133] виділяє основні підходи щодо розвитку теорії та практики управління: процесний підхід, системний підхід, ситуаційний підхід.

Недоліком підходів різних шкіл управління є те [20], що вони зосереджували увагу на якомусь конкретному елементі, а не розглядали ефективність управління як результат досягнення певної цілі, що саме й дозволяє здійснити системний підхід. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов’язаних підсистем.

Отже, звертання до системного підходу при вирішенні надто складних проблем викликане потребою в загальній методологічній орієнтації, певних вихідних настановах та прагненням використати готовий методологічний апарат. У цій ситуації важливим є виявлення можливості використання системного підходу в державному управлінні та державній службі.

З огляду на складність предмета та об’єкта державної служби, "родинних" зв’язків науки із суміжними суспільними дисциплінами, а саме: теорією соціального управління, теорією держави та права, наукою адміністративного права, теорією соціальної інформації, політологією, філософією, соціологією, психологією, економікою, географією, історією, етнографією, екологією, антропологією, демографією та ін., логічним виглядає висновок щодо використання державною службою майже всіх методів з широкого арсеналу суспільних наук.

Отже, для дослідження проблем державної служби важливим елементом загальнометодичних основ є засоби системного аналізу, тому що система державної служби власне і є цілеспрямованою системою на досягнення певних економічних, соціальних та інших цілей.

Користуючись прийнятою в теорії класифікацією систем, можна віднести державну службу до реальних, відкритих, динамічних, складних, великих, цілеспрямованих систем.

Складність системи державної служби пояснюється наявністю великої кількості елементів, які, з одного боку, перебувають у взаємозв'язку, утворюючи єдину цілісну структуру, а з іншого – мають неоднорідну природу, специфічні властивості, що дає право розглядати їх як самостійні структури.

Елементи структури державної служби визначаються властивостями та характеристиками, що впливають на такі параметри її функціонування, як швидкодія, гнучкість, точність реагування та зміни в зовнішньому середовищі.

У системі державної служби можна виокремити такі структури, як організаційна, інформаційна, комунікативна, цільова, мотиваційна тощо.

Стратегічним завданням для реформи державної служби є створення незалежної професійної державної служби для ефективної розробки економічної та соціальної політики й надання державних послуг. Це вимагає розробки і реалізації нових уявлень про сучасну державну службу.

Для вдосконалення державної служби важливим є розуміння необхідності врахування об'єктивних законів суспільного розвитку, глибоких теоретичних узагальнень, особливостей і тенденцій розвитку суспільного життя.

При цьому потрібно пам'ятати, що важливим є не тільки досягнення мети, а й шляхи та засоби її досягнення, соціальні наслідки.

Метод – це спосіб, підхід, інструмент, яким користується певна наука для дослідження закономірностей і категорій, що становлять її предмет.

Оболенський О. Ю. у своїх дослідженнях вказує на доцільність поділити методи, які використовує державна служба, на три групи [148, с. 85].

Перша група – загальнофілософські методи, насамперед, соціологічний метод, який передбачає з'ясування впливу на державну службу суспільних відносин, соціальної структури, ідеології та культури.

Нормативний, або нормативно-ціннісний, метод орієнтує на розробку ідеалу державної служби, в основі якого – загальне благо, справедливість, повага людської гідності, а також визначає шляхи його практичного втілення.

Функціональний метод передбачає аналіз різних взаємозв'язків між явищами в реальній дійсності, наприклад, аналіз взаємозв'язків між рівнем економічного розвитку, політичним устроєм та державною службою тощо.

Системний метод розглядає державну службу як цілісну, складно організовану систему, як саморегульований механізм.

Інституціальний метод орієнтує на вивчення інститутів (держави, урядових установ), за допомогою яких здійснюється діяльність державної служби.

Психологічний метод у центр дослідження ставить не людину як представника роду, а конкретного індивіда та орієнтує на вивчення суб'єктивних механізмів, психологічних мотивацій поведінки. Одне з центральних місць у психологічному методі посідає психоаналіз, основи якого розробив З. Фрейд. Значну увагу він приділяв підсвідомим психологічним процесам. Психоаналіз виходить з того, що гострі афективні переживання людини не зникають із психіки, а витісняються у сферу підсвідомості й продовжують активно впливати на поведінку, зокрема при авторитарному типі особистості, яка прагне за допомогою влади подолати відчуття власної неповноцінності.

Критично-діалектичний метод орієнтує на критичний аналіз державної служби, вияв суперечностей як джерела її саморуху.

У сучасній науці широко використовується порівняльний метод, який передбачає зіставлення однотипних явищ з метою виявлення їх загальних рис і специфіки, винайдення найбільш ефективних форм організації чи оптимальних шляхів вирішення завдання.

Історичний метод вимагає вивчення явищ у їх послідовному часовому розвитку, виявлення зв'язку минулого, сучасного та майбутнього.

Аналіз пізнавальних засобів державної служби не вичерпується загальнофілософськими методами дослідження об'єктів і має ще дві групи методів.

Другу групу методів часто називають загальнонауковими, бо вони належать не лише до державної служби, а й до науки в цілому, а саме: аналіз і синтез; індукція і дедукція; моделювання; теорія ігор; математичні, кібернетичні, прогностичні методи.

Третя група – методи емпіричних досліджень, тобто використання статистики, насамперед електоральної; аналіз документів; анкетування; реальні спостереження тих чи інших подій тощо.

На сучасному етапі державна служба твердо стала на шлях синергетики, об'єднання методологічних підходів, одночасного використання різних методів досліджень.

1.5. Конституційно-правові засади державної служби

В Конституції України, прийнятій на П'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, були закладені положення, які безпосередньо стосуються державної служби і розкривають її зміст. Так, у ч. 2 ст. 38 проголошується право громадян брати участь в управлінні державними справами та право рівного доступу до державної служби, до служби в органах місцевого самоврядування.

Розглядаючи конституційні норми діяльності державної служби, потрібно виходити зі ст. 8, яка визначає, що Конституція має вищу юридичну силу та проголошує принцип верховенства права. Звідси випливає, що конституційне верховенство забезпечує єдність, узгодженість і стабільність усієї правової системи, її окремих елементів та інститутів, державної служби в тому числі. Цей принцип також передбачає, що:

органи влади, посадові особи і громадяни повинні дотримуватися Конституції України, міжнародних норм;

державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, в якому вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою;

всі державні органи і посадові особи належним чином, а не для задоволення власних потреб реалізують права людини (ч. 2 ст. 3 Конституції України);

державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям.

Особи, які зацікавлені в тому, щоб вступити на державну службу, повинні бути громадянами України (ст. 4 Основного Закону). У цілому ряді статей Конституції закріплено пріоритет прав і свобод громадян, яких повинні дотримуватись державні службовці у своїй діяльності. Важливими у цьому плані є конституційні положення, що визначають права людини (розділ II). Діяльність органів влади повинна спрямовуватися на дотримання та захист конституційних прав і свобод громадян. У ст. 64 Конституції України йдеться про те, що "конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України".

Отже, саме державні органи і державні службовці, які в них працюють, повинні бути гарантами забезпечення таких конституційних положень, як право на рівність перед законом і на непіддання дискримінації (ст. 24), право не бути позбавленим громадянства або бути вигнаним (ст. 25), право на життя (ст. 27), захист гідності і заборона катування, жорсткого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст. 28), свобода від свавільного арешту чи затримання (ст. 29), право на звернення до органів державної влади (ст. 40), право на житло (ст. 47), шлюб (ст. 51), права дітей (ст. 52), право не виконувати відверто злочинні накази (ст. 60), неприпустимість двічі нести кримінальну відповідальність за один злочин (ст. 61). Презумпція невинуватості (ст. 62), право на захист у кримінальній справі та право засудженого користуватися всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які спеціально встановлені вироками суду (ст. 63).

У випадку порушення цих прав і свобод є можливість їх захисту в судовому порядку. Ст. 55 вказує, що "права і свободи людини і громадянина захищаються судом" і кожному гарантується право на "оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб…"

Гендерне питання (рівність прав чоловіків і жінок) виникає щодо розгляду проблеми рівності жінок та чоловіків як соціальних суб’єктів. Громадяни України, згідно зі ст. 24 Конституції України, мають рівні конституційні права та свободи і є рівними перед законом.

Гендерна політика – ефективне функціонування механізму забезпечення рівних прав для жінок та чоловіків на державній службі, спрямоване на досягнення паритетної демократії.

Паритетна демократія – це така форма суспільних відносин у політико-правовій сфері, за якої жінкам гарантується рівний з чоловіками статус на підставі фактичного представництва, на всіх рівнях і в усіх структурах. Реалізація принципу паритетної демократії на державній службі дасть змогу:

збагатити демократичність державної служби завдяки рівному вкладу жінок та чоловіків у її розвиток;

створити умови для повної реалізації ідеї справедливості та рівності в управлінні суспільством.

Вирішення проблеми забезпечення рівних прав жінок і чоловіків на державній службі вимагає:

наявності відповідних законодавчих актів;

розробки механізмів її реалізації.

Усвідомлення цієї проблеми якнайширшим колом громадян у суспільстві та розробка на цій основі власних підходів щодо рівного внеску жінок і чоловіків як соціальних суб'єктів є важливими щодо вдосконалення сучасної державної служби. Досягнення такого паритету можливе лише через співпрацю органів влади та неурядових організацій.

З метою організаційно-правового забезпечення розвитку державної служби як соціально-правового інституту демократичної, правової, соціальної Української держави 16 грудня 1993 року було прийнято Закон "Про державну службу".

Вперше на законодавчому рівні було встановлено принципи державної служби, визначено загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців, закріплено право громадян України на державну службу.

Закон сформулював основні складові елементи державної служби: етику поведінки державного службовця; структуру управління державною службою; права, обов'язки, обмеження, особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, проходження державної служби; інститут кар'єрної служби; підстави припинення державної служби; матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців тощо.

Норми закону сприяли становленню головних елементів сучасної державної служби: ведення конкурсів та атестації, основні обов'язки та права державних службовців, обмеження, пов'язані зі статусом державного службовця, декларування доходів, особливості дисциплінарної відповідальності, введення присяги державних службовців, гарантії та привілеї службовців тощо.

Крім цього Закону, організація роботи системи органів державної служби та державно-службові відносини у сфері державної служби здійснюються на підставі цілої низки спеціальних законів: "Про Прокуратуру України", "Про Національний банк України", "Про Збройні сили України", "Про міліцію", "Про Службу безпеки", "Про статус суддів", "Про освіту", "Про боротьбу з корупцією", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування", "Про Президента України", "Про столицю України – місто-герой Київ", "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону

України "Про боротьбу з корупцією", "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ", "Про статус народного депутата України" та ін.

До міжнародно-правових документів, які торкаються питань державної служби, можна віднести такі: Міжнародний пакт про громадські та політичні права від 16 грудня 1966 року, Конвенцію Міжнародної організації Праці (МОП) про дискримінацію 1958 року, яка забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу, та Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 року.

1.6. Цілі, завдання та функції державної служби

Формуючи мету, слід визначити декілька основних напрямків державної служби. Як державний соціальний інститут вона повинна сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв’язку державної служби з життям народу, тобто має розкрити свою соціальну природу. І другий напрямок у визначенні мети державної служби – вона має створити об’єктивну систему щодо вияву й відбору людей для роботи в держапараті.

Таким чином, мета державної служби розглядається як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантами державної служби [169].

Для досягнення даної мети можна виділити основні завдання державної служби, тобто засоби досягнення мети:

забезпечення й охорона конституційного ладу в Україні;

забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина;

забезпечення суспільного добробуту;

забезпечення стабільності в політичній і соціально-економічній сферах держави;

підготовка суспільної безпеки і правопорядку;

вплив на організації, установи і підтримка публічних організацій;

комплектування персоналу державних органів висококваліфікованими службовцями;

визначення порядку підбору кадрів, просування в службовій діяльності;

створення економічних, соціальних, правових та інших умов, необхідних для діяльності державних службовців.

Потрібно визначити, що кожний вид державної служби має свої, встановлені в нормативних правових актах завдання. Таким чином, можна класифікувати завдання на основні, що властиві для всіх видів державної служби, і спеціальні, що властиві для конкретного виду державної служби.

Стосовно визначення функцій державної служби, то слід виходити з того, що державна служба є необхідним елементом усіх управлінських процесів. Її функції не можна ототожнювати з функціями державного управління і в той же час сприймати їх як окрему формальну структуру.

Слід вважати, що функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві. Вона має забезпечити ефективне функціонування всіх трьох гілок влади, з її допомогою можуть бути реалізовані інтереси, права і свободи громадян.

У зв'язку з тим, що практична реалізація функцій держави здійснюється на основі нормативних правових актів, то класифікацію функцій державної служби можна зробити з погляду функцій права:

регулятивна – правовий статус державного службовця (права обов'язку, заборони та ін.), який дає можливість регулювати суспільні відносини;

охоронна – забезпечує можливість державному службовцю в управлінні використовувати міри попереджувального, примусового, відбудовного характеру, забезпечуючи при цьому в державі режим законності;

інтеграційна – державна служба є визначеними правовими засобами в забезпеченні й захисті інтересів громадянина і людини; створенні економічної та політичної стабільності в державі. Дана функція дає можливість з'єднання (інтеграції) всіх елементів політичної системи для задоволення всіх важливих інтересів суспільства;

забезпечувальна – практичне виконання державною службою завдань і функцій держави і його апарату;

комунікативна – накопичення інформації про процеси, що відбуваються всередині держави, державних органів для використання реформування діяльності державної служби.

Разом з функціями права державна служба виконує функції державної адміністрації. У зв'язку з цим функції державної служби можуть класифікуватися на такі:

регулююча – реалізація політики держави в цілому, тобто регулювання всіх сторін діяльності держави – економічної, культурної, політичної та ін.);

примус – застосування примусових заходів як необхідний елемент законності;

постачально-відповідальний – захист прав, свобод людини і громадянина, становлення незалежної судової влади;

організаційна – створення єдиної системи державної служби;

правотворча – розробка і прийняття правових актів, необхідних для діяльності і поліпшення державної служби;

контроль – забезпечення необхідного державного контролю у сфері управлінської діяльності держави.

У свою чергу, функції державної служби можна поділити на основні, спеціальні, допоміжні.

Основні функції є характерними для всіх видів державної служби і для всіх управлінських зв'язків:

інформаційне забезпечення – збір і аналіз інформації для здійснення управлінської діяльності;

прогнозування, моделювання – передбачення розвитку процесів у системі державної діяльності, застосування досягнень науково-технічного аналізу для ефективності діяльності державних службовців;

планування – визначення пропорцій, темпів, напрямів у розвитку різних процесів у системі державного управління;

організаційна – розумне впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління;

координація – гармонічне функціонування елементів системи державного апарату , узгодження діяльності різних державних органів;

розпорядливість – оперативне регулювання державно-службових відносин;

контроль – установлення відповідальності або невідповідальності фактичної діяльності державної служби;

облік – фіксація інформації з огляду тільки на кількісну форму;

регулювання – використання способів і методів управління.

Спеціальні функції державної служби відображають специфіку її виду, зокрема, спеціальної функції митної служби, військової, муніципальної та ін.). Перелік спеціальних функцій державної служби неможливий з огляду на різноманітністіь існування тих або інших державних органів.

Допоміжні функції державного органу призначенні для обслуговування діяльності державних органів. До них належать:

діловодство;

юридичне обслуговування;

матеріально-технічне забезпечення.

З урахуванням мети, функцій і призначення державної служби визначаються її основні.

Одним з основних завдань є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Важливість цього завдання підкреслюється тими обставинами, що в останні роки знизилась роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою.

Наступне завдання державної служби – досягнення стійкості засад і цілісності держави. Державний апарат повинен, поряд з виконанням вимог Конституції і законів України, виконувати постанови органів державного управління. У цьому полягає основний обов'язок державної служби, який забезпечує управління державою.

Ще одними вимогами завдання державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань.

До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування і діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

1.7. Основні принципи державної служби

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

охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина;

забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

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

Принципи державної служби пов'язані з принципами державного управління, які, у свою чергу, відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки, що об'єктивно існують у державному управлінні.

Принципи є винятково можливими для організації й функціонування системи державного управління і, зокрема, системи державної служби, адже вони вказують на сутність характеристики – найважливіше у змісті й значенні державної служби.

Правове встановлення принципів державної служби зумовлює стабільність функціонування державних органів, діяльності державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Принципи державної служби – це основоположні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють у системі державної влади, і, зокрема, у системі державної служби.

Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування державної служби. Відсутність правових принципів державної служби тягне за собою появу елементів бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості та безвідповідальності.

Принципи державної служби – суб'єктивне поняття, тому що формулюються конкретними законодавцями, виходячи з правового досвіду, наявності правової культури в державі й особливостей правової системи.

Принципи державної служби можна поділити на конституційні та організаційно-функціональні.

Конституційні принципи обумовлені положеннями Конституції України, що конкретизуються у відповідних законодавчих актах. Принцип верховенства Конституції у деяких законодавчих актах називається принципом законності.

Конституція України (1996 р.) має вищу юридичну чинність у системі законодавства й інших нормативних правових актів, що повинні відповідати повноваженням Конституції. Цей принцип забезпечує пріоритетність конституційних норм у сфері регламентації державно-службових відносин. Якщо виникає невідповідність між положеннями Конституції України і законів, підзаконних актів, то проводиться

відповідність нормам Конституції. Акти, невідповідні їм, підлягають спростуванню, призупиненню або скасуванню.

Зміст конституційних принципів державної служби:

принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина – діяльність державних органів повинна бути спрямована на перетворення в життя і захист конституційних прав, свобод і інтересів громадян;

принцип єдиної системи державної влади – державна влада має єдину цілісну систему органів державної влади, тому що її єдиним джерелом є народ України. Тому ніякий державний орган, вид державної служби не дає можливості державним службовцям претендувати на суверенне здійснення державної влади. Принцип єдності поширюється на всі гілки державної влади України. У практиці цей принцип вимагає постійного узгодження дій між державними органами галузей державної влади, а також внутрішньої погодженості роботи конкретного державного органу;

принцип поділу законодавчої, виконачої і судової влади – органи державної влади підрозділяються на законодавчі, виконавчі та судові. Відповідно до цього виділяються три основні функції державної влади. Кожний вид державної служби, що здійснює одну з трьох функцій державної влади, взаємодіє з іншими державними органами, і при цьому вони обмежують, урівноважують один одного. Таким чином, ліквідуються можливі зосередження державної влади в конкретному державному органі або в руках посадової особи, що відповідає демократичним принципам управління суспільством і існування демократичного режиму в державі;

принцип рівного доступу громадян до державної служби – рівне право громадян на заняття будь-якої державної посади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки без якої-небудь дискримінації. Право доступу до державної служби мають громадяни України не молодше 18 років, що володіють державною мовою (українською), мають професійну освіту і відповідають вимогам, що вставновлені в Законі України "Про державну службу" (16.12.1993);

принцип позапартійності державної служби, відділення релігійних об’єднань від держави – державні службовці керуються законодавством України і не зв’язані при виконанні посадових обов’язків рішеннями партій, політичних рухів та інших суспільних об’єднань. Існування заборони при відборі кадрів для державної служби з урахуванням їх політичних поглядів, а також ставиться в обов’язок державних

службовців у рамках своїх повноважень залишатися поза політичними переконаннями. Усе, що зв'язує державного службовця з політикою, повинне визнаватися його приватною справою, і є несумісним з державною службою;

принцип законності – дотримання державними службовцями режиму законності, який містить у собі таке:

організація і діяльність апарату державного управління регулюються правовими нормами при неухильному дотриманні прав і свобод громадян;

органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадові особи і громадяни зобов'язані дотримуватись Конституції України та законів, а також загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів, що є частиною правової системи України;

усі законодавчі і нормативні акти, що не суперечать законодавству України і прийняті в межах повноважень органів державної влади, обов'язкові для виконання на її території;

усі органи виконавчої влади і їх посадові особи реалізують свої права й обов'язки, забезпечують державний захист прав і свобод людини і громадянина;

вірність державних службовців державі;

при здійсненні державних обов'язків повинна бути довіра як з боку громадян, так і держави;

принцип домірності – відповідність засобів, способів і методів, що застосовуються в керуванні, завданням і цілям управління. Міра управління повинна реально сприяти здійсненню поставленої мети.

Організаційно-функціональні принципи, або координаційні роботи державних службовців, що виділенні умовно, тому що конституційні принципи мають основну роль при встановленні даних принципів, мають такий зміст:

принцип підконтрольності і підзвітності – обов'язковість виконання законів, рішень вищих органів, посадових осіб. Відсутність обов'язковості може породити хаос, зруйнувати єдність системи державної влади;

принцип єдності основних вимог у державній службі – єдиними повинні бути всі встановлені в законодавчих актах вимоги як до державної служби, так і до державних службовців. Єдність основних вимог забезпечує державному службовцю рівні можливості для здійснення посадових обов'язків;

принцип професіоналізму і компетентності – глибоке знання і володіння практичними навичками в державній діяльності, виконання державним службовцем тільки основної роботи, за яку одержує грошове утримання, при наявності спеціалізації відповідної професійної освіти. Саме професіоналізм забезпечує стабільність державної служби, тому що характеризується такими ознаками:

наявність професійної освіти;

вивчення й освоєння передового досвіду;

систематичне і якісне виконання службовцями своїх обов'язків; змінюваність працівників апарату.

Компетентність – практична реалізація професійних здібностей;

принцип гласності – надання інформації про діяльність державних органів і державних службовців для залучення громадян у керування державою та врахування думки громадян про вирішення державних завдань;

принцип відповідальності державних службовців – покликаний стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків, невиконання яких веде до застосування заходів відповідальності;

принцип стабільності кадрів державних службовців у державних органах – забезпечується за допомогою систематичної підтримки високого рівня управління навчанням, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців. Таким чином, принцип стабільності дає визначену гарантію для державного службовця від незаконного звільнення зі служби;

принцип соціальної захищеності державних службовців – передбачає: створення нормальних умов для роботи державного службовця; установлення зарплати, що відповідає гідному рівню життя; оптимальне рішення пенсійного забезпечення; забезпечення медичного обслуговування; наявність державного страхування; забезпечення житловою площею; пільгове оподаткування; наявність оплачувальних відпусток.

Принцип державної служби є основою правового статусу державного службовця.

Втілення завдань державної служби потребує вирішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Мова йде про необхідність формування державного апарату нового типу і кадрове забезпечення державної служби.

Розділ 2
Проблеми реформування державної служби в Україні

2.1. Особливості законодавчих змін в діяльності державної служби

Окреслюючи модель державної служби України, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдина за своїми нормативно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами державна служба.

Основними її характеристиками є :

по-перше, державна служба охоплює службовців усього державного апарату, які здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції органів державної влади;

по-друге, державна служба охоплює владну вертикаль, за винятком найвищих її щаблів, тобто політичнихі діячів, та забезпечує безпосереднє державне управління й надання управлінських послуг населенню;

по-третє, державна служба має власне законодавче та нормативне забезпечення, державні службовці мають окремий правовий статус, а їх поведінка унормовується спеціальними законодавчими актами;

по-четверте, державна служба забезпечує реалізацію завдань та функцій апарату державного управління;

по-п’яте, державна служба забезпечує формування організаційно-правових засад діяльності працівників державного апарату, яке співвідноситься зі структурно-функціональною схемою механізму держави, та включає побудову, правовий опис ієрархії посад державних службовців із визначенням цілей, функцій, прав, повноважень, обов’язків, державних гарантій, стимулювання та відповідальність працівників;

по-шосте, державна служба має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що органічно поєднана із системою вищої та післядипломної освіти.

Тобто державна служба розглядається не лише як сукупність службовців – осіб, які спеціально підготовлені і працюють в органах державної влади, а й як система, що складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур.

Починаючи з 2000 року відбулася суттєва активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. У цьому сенсі варто згадати, насамперед, низку указів Президента України. Передусім це Указ "Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України" від 21 березня 2000 року, яким було затверджено Положення про раду, серед основних завдань якої було названо: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямків державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її упровадження, аналізу і можливого коригування дій; розгляд проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; велика низка завдань щодо державного забезпечення кадрової політики в державній службі.

Велике значення для професійного розвитку державної служби мав Указ Президента "Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9 листопада 2000 року, в якому було чітко визначено, що професійна підготовка державних службовців передбачає: здобуття вищої освіти за спеціальностями освітньої галузі "Державне управління"; навчання за програмами функціональної спеціалізації "Державна служба" спеціальностей інших галузей, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління, а також навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; навчання в аспірантурі та докторантурі.

Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" від 20 лютого 2006 року, згідно з яким законодавство про державну службу передбачається привести у відповідність до світових норм.

За останні роки було прийнято ще низку важливих нормативних актів, серед яких слід назвати Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Програму розвитку державної служби на 2011 – 2015 рр. [240; 246], та ін., ключовою ідеєю яких було визначено реформування державної служби з метою наближення до світових демократичних зразків.

Наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, жодною мірою не означає, що реформування державної служби в Україні є завершеним.

Одним із важливих напрямків реалізації адміністративної реформи є подальший розвиток законодавства про державну службу та вдосконалення її нормативно-правової регламентації. У цьому сенсі йдеться не тільки про внесення нових базових змін до вже чинного законодавства, але й про прийняття нових законів, які б, ураховуючи всі недоліки попередніх, відповідали тим сучасним вимогам, які висуваються як до державної служби загалом, так і до окремих категорій державних службовців.

Суттєвим недоліком у правовому регулюванні державної служби в Україні є те, що воно не визначає важливих конституційних функцій, властивих державній службі в інших демократичних країнах, зокрема, таких, як забезпечення цілісності держави, стабільності та безперервності надання публічних послуг, захист публічного інтересу і гарантування законності у здійсненні державного управління.

Недосконалість чинного законодавства державної служби визначається також вітчизняними провідними фахівцями в галузі права та державного управління [23; 69; 97; 146; 240].

Експерти Європейської Комісії й Організації економічного співробітництва та розвитку, які проводили у 2006 році незалежне оцінювання державного управління за методикою, що використовується для країн – кандидатів на членство в ЄС (SIGMA), виділили ряд недоліків у законодавстві державної служби України.

По-перше, в існуючих нормах законодавства не достатньо визначена сфера впливу державного та приватного секторів, не врегулювані питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі.

По-друге, відсутнє чітке законодавче визначення політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади.

По-третє, розмиті межі сфери регулювання законодавства про державну службу, а саме:

відсутні законодавчо закріплені критерії віднесення до посад державних службовців, які реалізують відповідні державно-владні повноваження;

неузгоджені законодавство про "загальний корпус" державної служби (служба в органах виконавчої влади, апаратах "конституційних"

органів) та про "спеціалізовані корпуси" державної служби (військовий, правоохоронний, митний, податковий, дипломатичний та ін.);

наявні неузгодження у чинному законодавстві, що спричиняють прийняття великої кількості підзаконних нормативно-правових актів для врегулювання відповідних правовідносин.

По-четверте, недосконала система проходження державної служби в Україні, тобто:

за умови відсутності незалежного оцінювання особистих та професійних якостей кандидатів на посади державних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад відбувається формально;

кадровій резерв як елемент системи просування в службовій діяльностіі є неефективним і створює можливості для позаконкурсного призначення на посаду;

чинне законодавство не передбачає оцінки державних службовців за результатами їх роботи, яка є основою для кар'єрного зростання;

існує можливість перебування на державній службі після досягнення граничного віку.

По-п'яте, недосконала класифікація посад державних службовців:

віднесення до певних категорій відбувається за посадою та статусом органу державної влади і не залежить від функціональних повноважень;

існує невідповідність класифікації посад у різних корпусах державної служби;

наявні проблеми з визначенням правового статусу "патронатних служб".

По-шосте, недосконала система оплати праці:

частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати є низькою;

існують міжвідомчі розбіжності в розмірах посадових окладів однакових посад державних службовців;

передбачені законодавством надбавки та доплати не пов'язані з результатами оцінки роботи державних службовців і залежать від суб'єктивного рішення керівника;

доплати і надбавки, передбачені трудовим законодавством, наприклад, за знання іноземних мов, за науковий ступінь, автоматично переносяться на державних службовців незалежно від кваліфікаційних вимог до посади.

По-сьоме, законодавчо не закріплені засади та організація системи управління державною службою:

статус та функціональні повноваження органу з питань державної служби визначені в чинному законодавстві неповно та недостатньо чітко;

у законодавстві не закріплено адміністративної посади керівника апарату (державного секретаря або генерального диктора міністерства, керівника центрального органу виконавчої влади, керівника апарату інших органів державної влади);

існують різні підходи до управління персоналом в органах державної влади через відсутність єдиної мережі кадрових служб;

в системі управління державною службою законодавчо не визначено місце цих служб як підрозділів, що забезпечують управління персоналом.

По-восьме, неочевидна ефективність чинної системи професійного навчання державних службовців:

чинне законодавство про державну службу не визначає принципів та систему професійного навчання державних службовців;

відсутнє розмежування сфер регулювання актів законодавства про освіту та тих, що регулюють професійне навчання державних службовців;

чинна система державного замовлення на професійне навчання не дозволяє забезпечувати відповідності його змісту й якості реальним потребам органів державної влади;

чинна нормативно-правова база, стимулюючи механізм конкуренції, закріплює закриту громіздку систему закладів, що надають послуги з професійного навчання державних службовців, і спричиняє надмірні та неефективні витрати з державного бюджету;

визначення органами державної влади потреби у професійному навчанні державних службовців відбувається на основі суб’єктивних чинників і не базується на результатах оцінки роботи державних службовців, тобто реальних потреб у професійному навчанні.

По-дев’яте, чинне законодавство недостатньо регулює питання відповідальності державних службовців:

неврегульоване питання захисту від політичного впливу при виконанні закону, а також захисту від тиску при реалізації владно-розпорядчих функцій;

у законодавстві про державну службу неврегульоване питання дисциплінарного впровадження, натомість застосовуються норми трудового права;

чинне законодавство не містить чітко визначених етичних норм та не передбачає дисциплінарної відповідальності за їх порушення.

У законі про державну службу, перш за все, повинні бути закріплені принципи демократичного управління і служіння вищим інтересам суспільства. Серед них:

служіння інтересам суспільства і повага до індивіда;

дотримання принципу верховенства права;

лояльність до легітимно призначеного уряду, а не до окремих осіб і партій;

відкритість, прозорість і обґрунтованість у прийнятті рішень;

відповідальність та підзвітність за виконання покладених на державного службовця посадових обов'язків;

дотримання норм етики, нетерпимість до корупції і зловживання службовим становищем;

захист державних службовців від політичного та комерційного втручання у професійне виконання ними посадових обов'язків;

винагорода за роботу державних службовців у розмірі, що дозволяє вести гідний спосіб життя;

недопущення дискримінації за статевими, релігійними, расовими, етнічними, економічними і політичними ознаками.

Вирішення проблеми відділення політичного керівництва від адміністративного обумовлена необхідністю зміцнення стабільної і професійної служби, що забезпечує стабільність та послідовність роботи органів виконавчої влади у період зміни уряду [98].

Існує відмінність між функціями та повноваженнями політичних керівників і державних службовців: політики відповідають за прийняття політичних рішень, схвалення державних програм, вони наділені правом нормотворчої і законодавчої ініціативи. Державні службовці виконують інші завдання: розроблення й підготовка до розгляду політиками проектів концепцій, програм, нормативно-правових актів, організація виконання політичних рішень, застосування закону при наданні адміністративних послуг і при контролі за виконанням норм закону.

Процедури відбору і призначення, відповідальності і підзвітності, оцінки результатів роботи також відмінні для політиків та державних службовців. Для перших, як представницьких обраних осіб, важливою є довіра суспільства і парламенту на вміння приймати рішення, що відповідають інтересам та потребам суспільства. Для державних службовців

важливі такі якості, як виконання своїх функцій відповідно до закону, професійні знання й вміння, дотримання професійної етики та особливо об'єктивності при оцінці фактів, подій і запропонованих заходів.

Основні функції, які органи виконують від імені держави, і будуть основою для визначення, які саме посади відносяться до державної служби, а які – до політичних посад державного сектору.

Аналіз теоретичних досліджень відносно сфери дії закону про державну службу дозволяє виділити широке та вузьке розуміння державної служби [157]. Його застосування в різних країнах залежить від визначення поняття державного сектору та функцій державного управління.

Широке розуміння передбачає, що всі особи, які виконують функції держави при наданні послуг, віднесені до державної служби. При застосуванні такого підходу працівники всіх державних установ, які фінансуються з державного бюджету, будуть підпадати під дію законодавства про державну службу. Жодна країна не буде мати змоги утримати таку кількість бюрократів та забезпечити їм конкурентні умови оплати праці із приватним сектором.

Через це у світі відбуваються обмеження розміру державного сектору. Це пов'язано з економічними процесами, а особливо з приватизацією та обмеженням ролі держави в економічній діяльності суспільства. Держава втрачає необхідність управляти майном державних підприємств, оскільки навіть ті, які не були приватизовані, функціонують на засадах подібних до приватних фірм. Окрім цього, існує значний тиск щодо зменшення витрат на утримання великого бюрократичного апарату і зменшення податкового тиску [119, с. 17–21].

Для визначення меж поняття державної служби у вузькому розумінні встановлюються основні завдання державного управління із застосуванням таких критеріїв:

наділення владними повноваженнями з метою захисту незалежності держави та гарантування основних прав і свобод людини та громадянина. У більшості країн для розмежування державних службовців та працівників державного сектору стало саме питання здійснення повноважень від імені держави;

другий критерій стосується кваліфікаційних вимог, які необхідні для виконання зазначених вище владних повноважень. Для професійного та кваліфікаційного виконання функцій і повноважень особи, які обіймають

посади державних службовців, повинні мати достатні кваліфікацію, вміння та навички, щоб відповідати кваліфікаційним вимогам, що висуваються. З іншого боку, ці кваліфікаційні вимоги є фундаментом системи заслуг та оцінки на основі професійних і особистих якостей.

Для України найбільш прийнятний вузький підхід до розуміння державної служби з чітким визначенням її верхньої та нижньої меж. Оскільки основою для формування професійної й нейтральної державної служби є розмежування адміністративних та політичних посад, то саме цей принцип визначає верхню межу державної служби. Найвищою посадою є державний секретар або генеральний директор. Для визначення нижньої межі слід законодавчо закріпити критерії віднесення посад до посад державних службовців.

В Україні склалася традиція, згідно з якою посади в таких органах, як митна, податкова адміністрація, міліція, прокуратура та інші, віднесені до категорій державних службовців, на яких розповсюджуються основні положення чинного Закону України "Про державну службу". Тому визначення межі в горизонтальній площині залежить від ступеня розповсюдження положень нового законодавства на певні її види.

При обговоренні напрямків реформування державної служби фахівцями запропоновані різні варіанти визначення межі розповсюдження закону про державну службу.

У першому варіанті запропоновано охопити законом про державну службу лише службу в системі органів виконавчої влади (державній адміністрації), тобто звузити це поняття до виконання таких функцій, як розроблення секретної політики, стратегій розвитку, підготовка законів та нормативно–правових актів, контроль за їх реалізацію та видання адміністративних актів і рішень, направлених на реалізацію основних прав та свобод людей і громадянина.

Такий підхід передбачатиме виокремлення в міністерстві та інших органах виконавчої влади посад працівників державної адміністрації, які будуть виконувати суто технічну або допоміжну роботу, а їх умови праці регулюватимуться на основі трудового договору.

В іншому варіанті запропоновано залишити обсяг державної служби таким, яким він є сьогодні, змінити при цьому лише процедури і механізми прийому та просування в службовій діяльності, тобто створити загальний корпус (державні службовці органів виконавчої влади, в тому числі секретарів Кабінету Міністрів, апаратів глави держави та парламенту,

апаратів інших органів державної влади, статус яких визначено Конституцією) та спеціалізований корпус державної служби (служба в Збройних Силах та інших військових формуваннях, правоохоронних органах, податкова і митна служба, інші види державної служби), який у цілому підпадає під дію загального законодавства про державну службу.

При запровадженні такого підходу постає питання співвіднесення (прирівняння) посад державних службовців різних видів державної служби, оскільки мобільність державних службовців може передбачати переміщення не лише в межах системи органів виконавчої влади, й між різними корпусами та видами державної служби при дотриманні певних особливих вимог, визначених для даного виду служби.

Необхідно відмітити, що з прийняттям нового законопроекту про державну службу [169], дія цього закону не поширюється на:

Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;

народних депутатів України;

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі;

суддів;

працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини;

працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування;

працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб’єктів господарювання державної форми власності;

військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

Таким чином, визначена сфера дії Закону про державну службу в Україні в новому законопроекті дає можливість відокремити політичну діяльність від державної служби та обмежити її вплив на інші види публічної служби.

Не менш важливим у реформуванні державної служби є подальше вдосконалення процесу проходження державної служби.

Для з’ясування сутності поняття "проходження державної служби" його слід розмежувати з таким поняттям, як "службова кар’єра".

У діючому Законі України "Про державну службу" [168] є спеціальний розділ, який називається "Службова кар'єра" Однак Закон не дає жодного визначення цього поняття, хоча включає у названий розділ: проходження служби – ст. 24; класифікація посад – ст. 25; ранги державних службовців – ст. 26; просування по службі – ст. 27; кадровий резерв державної служби – ст. 28; навчання і підвищення кваліфікації державних службовців – ст. 29.

Таким чином, виходячи з назви розділу та назви статей, які включено до нього розділу, можна зробити висновок, що службова кар'єра – це сукупність таких понять, як: проходження державної служби; класифікація посад; ранги державних службовців; просування по державній службі; кадровий резерв; навчання й підвищення кваліфікації державних службовців.

Однак погодитися з такою формою службової кар'єри досить важко, оскільки проходження державної служби – це не завжди кар'єра, оскільки кар'єра – це рух тільки вперед і кожного разу на щабель вище.

У той же час може мати місце проходження державної служби, але при цьому не буде кар'єрного зростання.

Поняття проходження державної служби і службової кар'єри на державній службі близькі за свою сутністю. Вони регулюються нормами права та комплексом організаційних заходів, спрямованих на створення умов для ефективної роботи та переваг найбільш кваліфікованим, творчим і перспективним працівникам. У той же час проходження державної служби та службова кар'єра не є тотожними поняттями. Службову кар'єру слід розглядати як форму проходження державної служби, яка стосується, головним чином, просування в службовій діяльності.

Проходження державної служби тісно пов'язано з правовим статусом державних службовців, який є центральним елементом правового інституту державної служби і становить сукупність встановлених законодавством та гарантованих державою прав, обов'язків, обмежень, відповідальності службовців. Ефективно їх реалізувати можна лише за умов, коли буде встановлено відповідну систему проходження служби.

Як складова правового інституту державної служби проходження державної служби об'єднує норми, пов'язані з прийняттям на державну службу, просуванням у службовій діяльності, припиненням державної служби та іншими обставинами щодо здійснення цього процесу і змін державно службових відносин.

У підвищенні ефективності проходження державної служби необхідно використовувати системний підхід. Доцільність його застосування при дослідженні проходження державної служби випливає з того, що цей інститут є одним з найскладніших у системі держаної служби і має велику кількість компонентів та зв'язків.

Аналіз конкурсного відбору на державну службу, проведення атестації, формування кадрового резерву та роботи з ним, а також інших складових проходження державної служби показує явну недосконалість елементного підходу до їх розгляду, необхідність виявлення і врахування інтегруючих якостей та властивостей елементів проходження державної служби як системи з метою його вдосконалення для досягнення цілі, що ставиться перед цією системою.

У проходженні державної служби існують дві основні моделі: кар'єрна (закрита) та посадова (відкрита).

Особливістю кар'єрної державної служби є те, що кандидат вступає на службу, займаючи нижчу посаду в чітко визначеній кар'єрній ієрархії. У рамках планування кар'єри державний службовець може бути просунутий в службовій діяльності, обіймаючи нові посади, або шляхом підвищення заробітної плати, отримуючи вищий ранг на тій самій посаді. Вступ на державну службу вимагає дотримання певних вимог щодо рівня освіти, зазначених у відповідних нормативних актах. Зазвичай, прийом на державну службу – це призначення на все життя. Кар'єрна модель характеризується такими основними рисами:

існують гарантії стабільного працевлаштування. Звільнення можливе лише в обмежених випадках, чітко визначених у законодавстві;

лише державні службовці мають право бути призначеними на вищі посади в державній службі. Просування в службі здійснюється на основі заслуг;

значна увага приділяється стабільності та законності державної служби;

обов'язкове додаткове навчання;

вакантні посади оголошуються лише в рамках системи державної служби та заповнюються із застосуванням внутрішнього конкурсу.

У посадовій моделі посади розглядаються подібно до приватного сектору, класифікуються на основі кваліфікаційних вимог та завдань, визначених для виконання при обійманні певної посади.

При цьому повинен визначатись профіль професійної компетентності посади державної служби, тобто комплексна характеристика посади

державної служби, що містить визначення змісту виконуваної на цій посаді роботи та перелік спеціальних знань, вмінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Також рівень професійної компетентності особи – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками.

Для державних службовців у такій моделі привілеї виражені у грошовому еквіваленті – конкурентній на ринку праці заробітній платі. У даній моделі віддається перевага так званим "універсальним" державним службовцям – фахівцям в управлінні з достатньо широким спектром знань та вмінь.

Посадова модель характеризується:

гнучкими умовами працевлаштування, зокрема, розмежуванням між вищими та службовцями середнього і нижчого щаблів. Контракти укладаються з особами, які обіймають вищі посади. Постійно відбувається ротація кадрів;

відкритим набором на службу на основі конкурсу для зайняття конкретних посад. Просування в службовій діяльності відбувається на основі професійних якостей;

наголосом на результативності та ефективності;

широким застосуванням процедури індивідуального професійного розвитку. Державні службовці мають безпосередній вплив на планування своєї майбутньої професійної кар'єри;

тісним зв'язком процедури оцінки роботи державного службовця із системою просування та винагород.

В Україні обговорюється модель, яка б поєднувала засади посадової та кар'єрної державної служби, при цьому пропонуються такі варіанти:

запровадити до категорій спеціалістів та керівників середнього рівня кар'єрну модель з усіма елементами, характерними для неї. Для корпусу вищих посад державних службовців, до якого належать державні секретарі або генеральний директор та їх заступники, застосувати посадову модель.

Таких підхід дозволить сформувати корпус професійних кадрів середнього рівня, а також забезпечити приплив на вищі посади осіб з необхідними менеджерськими (управлінськими) якостями;

побудувати модель державної служби, в якій паралельно на рівних умовах будуть застосовуватись елементи кар'єрної та посадової систем

до всіх категорій посад державної служби (включно із вищими посадовими особами).

Це дозволить, з одного боку, розвити професійну державну службу для тих службовців, які вирішили побудувати кар'єру, а з другого – дати змогу особам, які прийшли до державної служби на певну посаду, залишились на службі та почали користуватись привілеями, які несе із собою кар'єрна служба.

Існування відкритого конкурсу на будь-яку посаду забезпечить дотримання принципу рівного доступу для всіх громадян на державну службу за умови виконання певних кваліфікаційних вимог.

Аналізуючи дослідження щодо поділу посад державної служби, необхідно відмітити, що заслуговує на увагу підхід, який базується не тільки на визначенні посадових обов'язків, а й ураховує сферу поширення юриспруденції принятих рішень на відповідних посадах [95].

Даний підхід було використано при розробці нового законопроекту про державну службу [169]. При цьому посади державної служби пропонується поділити на п'ять груп:

група I – посади керівника, заступників керівника державного органу, членів державного колегіального органу, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації;

група II – посади керівників, заступників керівників самостійних структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату;

група III – посади керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату;

група IV – посади в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачають здійснення керівних функцій;

група V – посади в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів.

Групи посад державної служби також поділяються на підгрупи.

До підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1 належать посади державної служби в Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Конституційного Суду України, представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, членів Центральної виборчої комісії та Вищої ради юстиції, посадових осіб Рахункової палати, Голови Національного банку України та його заступників.

До підгруп I-2, II-2, III-2, IV-2, V-2 належать посади державної служби в секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Національному банку України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах, утворених Президентом України, державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апараті, а також посади державної служби в Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України, визначені законодавством.

До підгруп I-3, II-3, III-3, IV-3, V-3 належать посади державної служби в органі влади Автономної Республіки Крим та його апараті, державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, та його апараті.

До підгруп I-4, II-4, III-4, V-4 належать посади державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, районів у містах, міста районного значення, та їх апараті.

Посади помічників, радників, уповноважених, представників Президента України; Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; керівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України належать до підгрупи І-1.

Посади керівника патронатної служби та радників Голови Конституційного Суду України, наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, керівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, належать до підгрупи І-2.

Посади помічників і радників Голови Верховної Ради України, радників Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, працівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України належать до підгрупи ІІ-1.

Посади працівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, належать до підгрупи ІІ-2.

Посади помічників суддів Конституційного Суду України, радників та помічників Глави Адміністрації Президента належать до підгрупи ІІІ-1.

Посади помічників-консультантів народних депутатів України належать до підгруп IV-1 та V-І.

Класифікація посад державної служби має відповідати певній компетенції державного службовця, що обіймає цю посаду. Його вміння, якість виконання покладених на нього завдань, а також певні особливості праці, наприклад інтенсивність роботи, будуть коригуватись рангом у межах однієї групи посад. Для того щоб досягти цього критерію, необхідно визначити таку кількість рангів, яка дозволить просування в службовій діяльності в першу чергу в межах однієї групи посад, державних службовців протягом усієї професійної кар'єри.

Упровадження нової системи посад повинна базуватися на таких принципах:

обов'язкова система оцінки діяльності, включно із визначенням інтервалів між проведенням послідовних оцінок для різних груп посад державних службовців (у разі існуванні відмінностей);

взаємозв'язок між системою оцінки та просуванням у службовій діяльності;

визначення взаємозв'язку між категорією, рангом та основною заробітною платою службовця (посадовим окладом). Установлення процентного співвідношення від посадового окладу при отриманні наступного рангу в межах тієї ж категорії.

Нова система посад повинна стати ефективним інструментом системи управління людськими ресурсами. Перш за все, ця система має гарантувати достатню мотивацію для покращення діяльності працівників. Дана система повинна також установити чіткий та відкритий механізм побудови індивідуальної кар'єри державного службовця.

Для цього завдання пропонується застосувати напівієрархічний взаємозв'язок між посадою та рангами, оскільки він дозволяє уникнути неузгодженості при просуванні державного службовця між різними посадами та в порівнянні з ієрархічним методом зменшує кількість запланованих рангів [169].

При цьому встановлюється дев'ять рангів державних службовців.

Присвоєння рангів державним службовцям відповідно до займаної посади повинно здійснюватись у такому порядку:

державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи I-1, – 1 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп I-2, II-1, – 1, 2 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи I-3, – 1, 2, 3 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп I-4, II-2, III-1, – 2, 3, 4 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп II-3, III-2, IV-1, – 3, 4, 5 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп II-4, III-3, IV-2, V-1, – 4, 5, 6 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп III-4, IV-3, V-2, – 5, 6, 7 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп V-3, – 6, 7, 8 ранги;

державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи V-4, – 7, 8, 9 ранги.

Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку.

У разі призначення на посаду державної служби підгрупи, якій відповідає нижчий ранг, за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної підгрупи посад державної служби.

Черговий ранг у межах відповідної підгрупи посад державної служби присвоюється державному службовцю через кожні два роки з урахуванням оцінювання результатів його службової діяльності.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може достроково присвоюватися черговий ранг у межах відповідної підгрупи посад. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через рік після присвоєння попереднього рангу.

Дана система посад і рангів пов'язана з просуванням державного службовця в службовій діяльності, яка здійснюється шляхом присвоєння йому наступного рангу з одночасним підвищенням у посаді.

У разі виникнення обґрунтованої потреби суб'єкта призначення державний службовець може бути переведений за його письмовою згодою на іншу вакантну посаду державної служби тієї самої підгрупи посад державної служби, в тому числі в іншому населеному пункті, за умови відповідності рівня професійної компетентності державного службовця профілю професійної компетентності посади державної служби, на яку він переводиться.

Для запобігання або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій, а також усунення інших обставин, які створили або можуть створити загрозу життю чи умовам життєдіяльності людей, якщо виконання відповідних посадових обов'язків не протипоказано державному службовцю за станом здоров'я, допускається його тимчасове переведення на іншу посаду державної служби, в тому числі до іншого населеного пункту, без згоди державного службовця на строк не більше одного року з оплатою праці за виконану роботу не нижчою, ніж середній заробіток за попередньою посадою за той же період.

У цьому випадку:

державний службовець може бути переведений до іншого населеного пункту лише за умови надання відповідного службового житла або компенсації витрат на проживання з урахуванням його сімейного стану та

компенсації інших витрат, пов’язаних із переїздом до іншого населеного пункту;

посада державної служби, з якої переведено державного службовця, зберігається за переведеним державним службовцем протягом строку переведення і не вважається вакантною.

На посадах державної служби групи І за рішенням суб’єкта призначення може здійснюватися ротація державних службовців шляхом їх періодичного планового переведення з однієї посади державної служби на іншу в межах однієї підгрупи посад.

Аналізуючи дану систему посад та рангів, можна зробити висновок, що в новому законопроекті про державну службу впроваджується принципи гарантованості службової кар’єри в залежності від рівня професійної компетенції.

Для практичної реалізації даного підходу найважливішим завданням є визначення відповідних приципів матеріального заохочення державних службовців.

Принципово заробітна плата повинна мати дві складові: посадовий оклад відповідно до займаної посади та рангу в межах категорії і додаткові виплати, які виплачуються періодично завдяки надзвичайним заслугам.

Новий Закон "Про державну службу" визначає компоненти заробітної плати державного службовця, основу для її нарахування та подає виключний перелік доплат і надбавок [95].

Запровадження такої структури означає, що заробітна плата складається з окремих частин: одна відображає значимість займаної посади (відносна оцінка праці для всієї системи та професійні досягнення працівників за певний проміжок часу), друга – надзвичайні заслуги (премії виплачуються один раз на рік за рішенням безпосереднього керівника).

Заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавок до нього та премій. Державний службовець також має право на інші гарантії та компенсації у сфері оплати праці, передбачені законом.

Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щорічно Кабінетом Міністрів України не пізніше як у місячний термін з дня прийняття закону України про Державний бюджет України на наступний рік шляхом установлення мінімального та максимального розмірів

посадових окладів для кожної підгрупи посад державної служби, виходячи з таких принципів [169]:

мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4 встановлюється на рівні не менше двох розмірів мінімальної заробітної плати;

мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи I-1 не повинен становити більше 10 мінімальних розмірів посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4;

для кожної підгрупи посад державної служби різниця між максимальним і мінімальним розмірами посадового окладу повинна становити не менше 30 відсотків;

мінімальний розмір посадового окладу для кожної підгрупи посад державної служби повинен перевищувати максимальний розмір посадового окладу тієї ж за числовим визначенням підгрупи наступної за числовим визначенням групи не менш як на 1 відсоток та не більш як на 5 відсотків;

мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-3 повинен становити не менше 1,2 мінімального розміру посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4;

мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-2 повинен становити не менше 2 мінімальних посадових окладів на посаді державної служби підгрупи V-4;

мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-1 повинен становити не менше 2,5 мінімального посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4.

Надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється у співвідношенні до мінімального розміру посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4 залежно від стажу державної служби в таких розмірах: понад 1 рік – 0,2; понад 5 років – 0,4; понад 10 років – 0,6; понад 15 років – 0,8; понад 20 років – 1,0.

Державному службовцю встановлюється надбавка за ранг у співвідношенні до мінімальної заробітної плати залежно від присвоєного йому рангу: за 9 ранг – 0,10; 8 ранг – 0,15; 7 ранг – 0,20; 6 ранг – 0,25; 5 ранг – 0,30; 4 ранг – 0,35; 3 ранг – 0,40; 2 ранг – 0,45; 1 ранг – 0,50.

Державним службовцям, до посадових обов’язків яких входить правова, фінансово-економічна, фахова експертизи та/або розроблення чи редагування пропозицій щодо формування державної політики,

проектів нормативно-правових актів та/або прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, які працюють в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, до повноважень яких належить забезпечення формування й реалізації державної правової, фінансової та бюджетної політики, суб'єктом призначення встановлюється надбавка в розмірі до 100 відсотків посадового окладу.

Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них, премій та фінансування інших передбачених законом гарантій і компенсацій.

Преміювання державних службовців, які займають посади державної служби груп II, III, IV, V, здійснюється керівником державної служби у державному органі, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці:

щомісячно відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи;

щорічно за результатами оцінювання службової діяльності в разі отримання відмінної оцінки – до 100 відсотків посадового окладу.

Конкретні умови, порядок та розміри преміювання державних службовців визначаються положенням про преміювання відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату.

Основною перевагою запровадження такої системи є гарантія стабільності частини доходів державного службовця і в той же час стимулювання персоналу до кращого виконання своїх обов'язків.

Для визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також з метою планування кар'єри, виявлення потреб у підвищенні рівня професійної компетентності проводиться оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби групи II, III, IV, V (далі – оцінювання) здійснюється щороку безпосереднім керівником державного службовця.

Результати оцінювання можуть містити негативну, позитивну або відмінну оцінки та їх обґрунтування.

У разі отримання державним службовцем негативної оцінки результатів службової діяльності керівник державної служби в державному органі визначає заходи для вдосконалення його службової діяльності. Наступне оцінювання проводиться через шість місяців, і в разі повторної негативної оцінки державний службовець підлягає звільненню.

Отримання державним службовцем відмінної оцінки результатів його службової діяльності є підставою для його щорічного преміювання.

Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби.

Підсумовуючи наведений аналіз можна зробити такий висновок: запропоновані в новому законопроекті підходи щодо реформування державної служби виділяються не тільки своєю системністю, але й економічним підгрунттям, вказуючи на взаємозв'язок системи матеріальної мотивації державних службовців з рівнем економічного розвитку країни.

У подальшому необхідно також відмітити, що чинне законодавство про державну службу не визначає системи управління державною службою як такої. Функціональні повноваження та місце в системі органів виконавчої влади Головного управління державної служби України не є достатніми для ефективного забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та управління державною службою.

Сфера управління цього органу залежить від обсягу поняття "державна служба". У випадку, коли працівники апаратів органів державної влади, які не входять у систему органів виконавчої влади і статус яких визначено Конституцією, є державними службовцями, на них мають поширюватися всі норми законодавства про державну службу, окрім тих, що стосуються системи управління державною службою.

Проведення державної політики у сфері державної служби, як визначається в новому законі про державну службу, має здійснювати спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби.

Питання управління державною службою в державному органі або його апараті вирішується керівником державної служби в цьому органі [169].

Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади, визначаються спеціально

уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби.

Керівник державної служби в державному органі:

затверджує профілі професійної компетентності посад державної служби та вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки (спеціальності), досвіду роботи та інші вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів на відповідні посади;

організовує проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби та забезпечує його прозорість і об'єктивність відповідно до вимог цього Закону;

призначає осіб на посади державної служби та звільняє їх з посад;

присвоює ранги державним службовцям, які займають посади державної служби;

виконує функції роботодавця для працівників державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які не є державними службовцями;

забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;

забезпечує ефективне функціонування системи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

забезпечує дотримання державними службовцями службової дисципліни;

приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

забезпечує створення належних умов та матеріально-технічного забезпечення для виконання державними службовцями своїх службових обов'язків;

здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону та інших нормативно-правових актів.

У кожному державному органі утворюється служба персоналу, що має право на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на цю службу повноважень.

Типове положення про службу персоналу державного органу затверджується спеціально уповноваженим центральним органом

виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби.

Управління персоналом у цих органах має бути прерогативою їх керівників з метою запобігання впливу виконавчої гілки влади на незалежність контролюючих та регуляторних органів влади.

Спеціалізовані корпуси державної служби теж будуть підпадати під дію загальних норм законодавства про державну службу, а система управління буде визначатися спеціальними нормативно-правовими актами.

Таким чином, система управління державною службою, або управління персоналом у системі державної служби, буде розповсюджуватися лише на державних службовців, які працюють у системі органів виконавчої влади.

Основними елементами системи управління державною службою мають бути:

центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, до основних повноважень якого належать питання вироблення та реалізації державної політики з питань державної служби, контроль та нагляд за дотриманням законодавства з питань державної служби в органах державної влади, на яких поширюється загальне законодавство про державну службу. Реалізація цих повноважень забезпечується шляхом взаємодія згаданого корпусу з керівниками апаратів міністерств та керівників інших органів виконавчої влади;

незалежний колегіальний орган, до повноважень якого належить надання висновків щодо конкурсного відбору на вищі посади держаних службовців;

керівники апарату міністерств та керівників інших органів виконавчої влади, що обіймають вищі посади державних службовців у цих органах і здійснюють управління персоналом за допомогою кадрової служби органів виконавчої влади.

Варіанти організації системи управління державною службою будуть залежати від повноважень та місця центрального органу з питань державної служби в системі органів виконавчої влади.

Важливим фактором успіху проведення реформи державної служби та ефективного впровадження нового законодавства про державну службу є наявність політичного представника цих питань на рівні Кабінету Міністрів.

Виходячи з аналізу запропонованої системи управління державною службою, видно, що вона направлена, перш за все, на забезпечення політичної нейтральності державної служби, формування державної служби як самостійного інституту, підвищення рівня її керованості.

Наступним важливим напрямком реформування державної служби є система професійного навчання державних службовців.

Принцип компетентності та професіоналізму державних службовців як один із фундаментальних принципів державної служби закріплено статтею Закону України "Про державну службу". Під професіоналізмом розуміють глибокі і всебічні знання й володіння практичними навичками у відповідній сфері державно-службової діяльності. Компетентність – це показники, що характеризують професійні знання, обізнаність і здатність державного службовця до ефективної їх реалізації у його службовій діяльності [169].

Реалізація принципу професіоналізму і компетентності на державній службі забезпечується системою професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

В Україні створена і поступово вдосконалюється система професійного навчання державних службовців та в основному сформоване правове поле, яким регулюються питання обов’язкового підвищення держслужбовцями професійної кваліфікації. Відповідно до Закону України "Про державну службу" за участю Головного управління державної служби розроблена певна нормативно-правова база системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яка включає низку указів Президента та постанов Кабінету Міністрів [171].

2.2. Сучасні технології професійної підготовки державних службовців

Питання вдосконалення професійної підготовки державних службовців розглядаються в наукових працях таких вчених, як Г. Леліков, Н. Нижник, О. Мельніков, О. Оболенський, та ін.

У своїх дослідженнях вони визначають, що в сучасних умовах професійна освіта державних службовців в Україні не відповідає вимогам інформаційного суспільства та кардинальним змінам державного

управління, а отже, потребує відповідного оновлення, передусім у підходах та методах навчання [116; 130; 149].

Ряд авторів вважають, що необхідно віддавати пріоритети таким методам навчання, які мають найменші фінансові затрати. До них належить, у першу чергу, самонавчання. При цьому повинна бути розроблена відповідна система стимулів та встановлений поточний контроль, без чого самостійне навчання не принесе бажаного ефекту.

Але лише такого навчання не завжди достатньо для забезпечення поставлених цілей щодо формування високопрофесійних державних службовців нового типу. Тому слід застосовувати новітні активні методи навчання. Різноманітність методів можна подати у вигляді категорій: освіта (спеціальні курси, які проводяться вищими навчальними закладами); навчання (курси, які орієнтовані на набуття специфічних знань та навичок); навчання на практиці (навчання під час здійснення діяльності).

Зарубіжні дослідники вважають перші дві категорії низько ефективними та надають перевагу методам практичного навчання. До останніх, які відповідають вимогам навчання держслужбовців, відносять коучинг, делегування, командну роботу, обмін досвідом (табл. 2.1) [130].

Визначені методи сприяють набуттю необхідних навичок у державних службовців та можуть здійснюватися за відсутності чіткого плану занять.

При цьому державний службовець повинен мислити, а не бути тільки виконавцем наказів керівника, а освіта, у свою чергу, повинна орієнтуватись на формування розумових здібностей, володіння методами аналізу інформації.

Тому аналіз сучасних інноваційних методів навчання та визначення особливостей їх застосування в професійній підготовці державних службовців у сучасних умовах набувають особливого значення.

Інноваційні технології передбачають побудову навчального процесу на діяльнісній, концептуальній, великоблочній, індивідуально-змістовній, альтернативній, діалоговій, ситуативній та взаємній основах [19; 29].

Таблиця 2.1

Методи розвитку управлінців у процесі діяльності

Метод	Особливості методу	Переваги
Коучинг (робота під керівництвом досвідченого наставника)	Цілеспрямоване залучення керівників для допомоги керівникам нижчих рівнів з метою ефективного вирішення завдань	Характеризується індивідуальністю відносно кожного підлеглого. Забезпечує зворотний зв'язок між тим, хто навчається, та наставником
Делегування	Керівник отримує певну відповідальність, владу та ресурси, а його дії контролюються	Керівник несе абсолютну відповідальність за отримані результати
Командна робота	Проблеми розглядаються на рівні керівника та його команди	Допомагає підвищити рівень лояльності службовців
Обмін досвідом	З метою розробки оптимальних рішень при дефіциті часу керівник змінює посаду на визначений період.	Розвиває комунікативні навички та здібності до ефективного вирішення проблем. Сприяє набуттю цінного досвіду у процесі виконання роботи

До сучасних технологій можуть бути віднесені ті технології навчання, що організують процес дидактичної взаємодії, на підставі якого в учасників виникає "нове" знання, що народилося безпосередньо під час процесу або є його результатом.

До основних преваг сучасних технологій навчання можна віднести: глибокий рівень засвоєння інформації; вироблення вмінь слухати і чути іншого; навчання через обмін досвідом або пасивне спостереження; взаємодія, активізація мислення; зростання як особистості; вибір шляхів досягнення бажаного за допомогою інтерактивної гри; можливість аналізу своїх дій, відчуття набуття досвіду; розвиток індивідуальних здібностей і, тим самим, стимулювання до більш активної діяльності.

До особливостей впливу сучасних технологій навчання на учасників доцільно віднести: індивідуальність і нестандартність мислення; набуття

досвіду і його аналіз; співробітництво та взаємодія індивідуальностей; уміння "дістати" знання, почуття, досвід, спроможності та ін.

На думку авторів, необхідно для підвищення ефективності навчального процесу в системі підвищення кваліфікації державних службовців активніше запроваджувати сучасні навчальні технології, серед яких: розбір професіональних ділових ситуацій, практичні виїзні заняття, тематичні зустрічі, дискусії, обмін досвідом, що підтверджується й аналізом анкетування слухачів, який постійно проводиться за підсумками їхнього навчання.

Загальноосвітньою тенденцією підготовки фахівців державного управління є запровадження більш широкої підготовки на противагу вузькоспеціалізованій.

Такий підхід забезпечує конкурентоспроможність та мобільність кадрів на ринку праці. Це особливо важливо для керівників кадрів, які є найбільш рухливими в системі органів державної влади та місцевого самоврядування.

Підготовка широкого профілю плюс ротація кадрів забезпечують можливість для керівника управляти державними справами на належному рівні в умовах постійного розвитку.

Сьогодні першочерговим завданням є створення чіткої, цілеспрямованої системи формування складу державних службовців усіх рівнів. Виходячи з цього вирізняють необхідність проведення таких заходів:

забезпечення випереджаючого характеру змісту навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів;

запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу;

удосконалення підготовки й підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців;

розширення підготовки й перепідготовки держслужбовців за спеціальністю "Державна служба" та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної та кадрової політики;

оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби;

запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи;

забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи [171; 245].

Слід зазначити, що одним із пріоритетних завдань кадрового забезпечення державної служби є відповідно створення системи безперервного професійного навчання державного службовця. Однак для цього необхідно скоординувати зусилля як державних службовців, так і спеціалізованих наукових колективів.

І саме такі дії будуть важливим фактором щодо формування дієздатного ядра управлінської еліти та зміцнення державності і становлення якісно нових ринкових відносин в Україні. При цьому особливої уваги набуває застосування тренінгового підходу в професійному розвитку державних службовців

Названий підхід визначається як сукупність прийомів, способів специфічного професійного навчання, спрямованих на те, щоб дати службовцю можливість набути вмінь та навичок, що необхідні для адекватного виконання конкретного службового завдання чи роботи.

При цьому спрямовується увага і на формуванню навичок саморозвитку особистості, тобто зводиться все не тільки до навчання, але й до одержання емоційного особистісного досвіду, що полегшує в цілому розвиток самосвідомості особистості.

Тренінговий підхід існує в активних формах відомих різних тренінгів, які застосовуються в безперервному професійному навчанні державних службовців, але поки що тільки в аудиторному варіанті проведення.

На думку авторів, у службовій ситуації із залученням ресурсів робочого місця найбільш економічно та організаційно вигідними будуть професійні самотренінги як новітні технології саморозвитку персоналу – це самостійні відпрацьовування службовцем необхідних у роботі навичок і вмінь за пропонованими спеціальними методиками з метою кваліфікаційного й особистісного зростання.

Тренінг і самотренінг, як навчання вузькоспецифічним формам поведінки, конкретним навичкам, мають на увазі певний ступінь одноманітності в межах існуючих індивідуальних відмінностей.

З точки зору процесу тренінг (самотренінг) – це в певному розумінні механістичний процес, спрямований на вироблення уніфікованих, передбачуваних схем поведінки або суто конкретного професійного вміння завдяки стандартним інструкціям і багатократному повторенню та

тренуванню необхідних навичок. Слід зауважити, що на державній службі більше потрібні соціальні навички та вміння, і це робить тренінг також достатньо органічним процесом.

Результати тренінгу і самотренінгу за часом зазвичай видні швидше, ніж після навчання й самонавчання, але якщо вони не закріплюються подальшим тренуванням, то й зникають швидше, на відміну від результатів справжнього навчання, освіти, що мають більш глибокий характер.

Існує тісний взаємозв'язок процесів навчання та тренінгу: здібності фахівця до набуття ним нових знань, умінь, навичок у процесі тренінгу (самотренінгу) можуть безпосередньо залежати від якості його попереднього навчання, самонавчання, ступеня його освіченості і навпаки.

Розглянемо, як у процесі професійного розвитку службовців поєднуються ці два процеси, коли застосовуються ресурси робочого місця. Спираючись на відоме "колесо Колбі", можна побачити, що навички та знання пов'язані не тільки між собою, а й з практичним досвідом, який допомагає інтегрувати набуті вміння, навички, техніки, ідеї шляхом самотренінгу. Також професійний досвід виконує функцію "каталізатора" та "іспитового полігона" на робочому місці, коли запускається цикл самонавчання і перевіряються набуті в ході цього процесу знання та навички.

Зовнішнє коло в цьому процесі дає розуміння взаємодоповнення циклів самотренінгу та самонавчання і вказує, на якому етапі можливо й потрібно використовувати активні методи.

Тренінговий підхід, який доречно використовувати у професійному розвитку державних службовців, може принести користь як окремому фахівцю, так і державній установі в цілому.

Людина починає отримувати більшу внутрішню та зовнішню задоволеність від своєї посади після вдалого тренінгу чи самотренінгу.

Внутрішня задоволеність виникає від доброго виконання своєї справи, розширення репертуару вмінь і зниження напруги чи конфліктності.

Джерелом зовнішньої задоволеності є просування в службовій діяльності та розширення кар'єрних перспектив завдяки помітному більш якісному виконанню службових обов'язків і, як наслідок, авторитет в очах колег та керівників.

Позитиви тренінгу і, зокрема, самотренінгу, для організації органів влади – це підвищення якості й ефективності роботи персоналу, порівняно

невеликі часові витрати, зменшення конфліктності та напруги як серед колег, так і з відвідувачами державних установ тощо.

Доцільність і ефективність використання різних видів тренінгу вже доведена практикою. Вони дозволяють, використовуючи отримані теоретичні знання, розвивати професійні вміння та навички в умовах, максимально наближених до реальної практичної діяльності, що формує психологічну готовність до їхньої реалізації в службовій діяльності. У самотренінгах робоче місце допомагає невідкладно перевіряти набуті вміння, коригувати і користуватися ними. Взагалі тренінговий підхід дає можливість у короткий час цілеспрямовано формувати конкретні практичні вміння, основні шаблони управлінської та службової поведінки, що можуть бути перенесені в реальну професійну діяльність.

Усі тренінгові моделі поєднуються й реалізуються через основну мету тренінгу – підвищення компетентності у спілкуванні, яка може бути конкретизована в ряді завдань з різним формулюванням, але обов'язково пов'язаних із: набуттям знань; формуванням умінь і навичок; розвитком настанов, що визначають поведінку у спілкування, здібностей сприйняття та оцінки інформації; корекцією і розвитком системи взаємин особистості.

Тренінги на робочому місці можуть проводитися спеціалістами, тобто підготовленими тренерами-консультантами, як для певних колективів з відривом від роботи, так і без відриву від роботи для окремих працівників, частіше – для керівників.

Проте на сьогодні, коли відсутні основні ресурси для забезпечення тренінгового процесу в повному системному обсязі, доречно буде методика самотренінгу для фахівців та керівників органів державної влади з відпрацьовуванням навичок і вмінь, необхідних у їх професійній діяльності.

На думку авторів, організаційні та фінансові проблеми становлення саме цього напрямку професійного самонавчання фахівців можливо зменшити за рахунок включення його в рамки проекту дистанційного навчання державних службовців для тих робочих місць, де поки що неможливе відповідне інформаційно-комп'ютерне забезпечення.

Адаптовані варіанти методичних матеріалів певних курсів дистанційного навчання можуть увійти в базовий комплект методичних рекомендацій індивідуальних самотренінгів з використанням ресурсів робочих місць для бажаючих займатися власним професійним саморозвитком.

Необхідність цього на сьогодні є нагальною, адже на нижчих рівнях державної служби забезпечення ефективності професійного розвиту не відповідає темпам змін у професійній діяльності службовця, які дедалі стають більш вимогливими до самого працівника. Щоб залишитися професійно спроможними до покладених повноважень та відповідальності, службовцям необхідно підвищувати свою кваліфікацію не раз на три роки у навчальних закладах, а майже безперервно, і саме на робочому місці, тобто задіяти професійний саморозвиток та застосовувати самотренінги.

Достатньо багато професійних навичок і вмінь можна й слід набувати не шляхом спроб і помилок через власний досвід, а за допомогою структурованих методик самостійного їх відпрацьовування з подальшим необхідним коригуванням окремих результатів, тобто самотренінгу.

Ідея самотренування фахівців із використанням ресурсу робочого місця базується на відомому андрагогічному (доросла людина) підході, що є основою системи навчання дорослих, якими є державні службовці. Загальні положення його такі:

тільки самому фахівцю належить провідна роль у власній освіті;

індивідуальні особливості тих, хто навчається, диктують зміст, форми та методи навчання, які повинні відповідати індивідуальним освітнім потребам та стимулювати зростання цих потреб;

природне прагнення людини до самовдосконалення, саморозвитку підказує, що в процесі навчання слід спиратися та активізувати внутрішні сили особистості фахівця, його суб’єктивну сферу.

Самотренінг у системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є новою формою навчання з використанням ресурсів робочого місця. Термін "форма" тут має значення внутрішньої організації змісту і пов’язаний зі структурою змісту навчання.

Саме ці тренінгові форми дають змогу швидко поширювати постійно поновлюваний зміст професійного навчання, який визначається швидким у наш час оновленням вимог до професійних знань та потребою нових навичок у роботі.

Результати такої форми навчання дають службовцям усвідомлення своїх реальних освітніх потреб і, відповідно, можливість спрямувати свій подальший професійний розвиток на державній службі.

Слід зазначити, що як форма самотренінг у професійній діяльності в неструктурованому вигляді існує досить давно, вона слугує основою саморозвитку індивіда і як фахівця, і як особистості.

Певне опрацювання наявного досвіду та методичне його оформлення повинні стати підґрунтям для методичних розробок самотренінгового процесу та його складових, виділення критеріїв ефективності результатів – стандартів саморозвитку тих, хто навчається.

Самотренінги з використанням ресурсів робочого місця можуть вагомо підсилити процес адаптації державного службовця на новій посаді або місці, допомогти ефективніше підготуватися до атестації, досягти необхідного рівня професіоналізму та компетентності, перебуваючи в кадровому резерві на посаду.

У процесі самотренінгу поєднуються в систему особливості професійної та функціональної діяльності держслужбовців, їх індивідуальні потреби, здібності та можливості, наявний життєвий та професійний досвід. У цьому ракурсі він стає сучасним, інноваційним методом професійного саморозвитку державних службовців.

Важливою умовою безперервного навчання державних службовців є завдання системи підвищення кваліфікації кадрів – навчити "вмінню вчитися самостійно", тобто розвивати вміння самостійно ставити цілі і знаходити шляхи вирішення завдань, вміння діяти активно й помічати нове.

На думку авторів, необхідно ввести в професійні програми навчання службовців обов’язкове ознайомлення з елементами професійних самотренінгів з використанням ресурсів робочого місця. Цей досвід послугує їм підґрунтям для активної позиції в їх професійному зростанні.

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основні напрямки нормативно-правової діяльності:

діяльність, що спрямована на посилення правових гарантій, соціальної і моральної захищеності державних службовців у ході виконання ними своїх професійних обов’язків;

діяльність, що спрямована на створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі;

діяльність щодо юридичного визначення комплексу контрольних параметрів оцінювання діяльності державних службовців і запровадження системи адміністративної юстиції;

діяльність, що спрямована на боротьбу з негативними явищами в системі державної служби.

Розділ 3
Модернізація системи надання державно-управлінських послуг

3.1. Теоретико-методологічні основи модернізації системи надання державно-управлінських послуг

З метою вдосконалення організації роботи апаратів та підвищення авторитету органів виконавчої влади Нацдержслужба України звернулась до Прем'єр-міністра України з пропозицією щодо розробки проекту постанови Кабінету Міністрів України про побудову в органах виконавчої влади системи управління якістю. Зазначену пропозицію Кабінетом Міністрів України підтримано. Нацдержслужбою України розроблено та затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" урядову Програму, основним результатом якої має стати зміна способу дій та мислення працівників усіх установ інституту державної служби України, що сьогодні мають бути спрямовані не лише на формальне виконання посадових обов'язків та поточних завдань, а й на прагнення якісно задовольнити очікування споживачів послуг державних установ України [235].

Заходи щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади є складовою дій Плану модернізації державного управління [160], які скеровані на модернізацію державного управління України на основі ідеї сервісної держави в Україні та впровадження механізмів реформування ключових сфер державного управління й державної служби з метою приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування.

Питання модернізації державного управління та державної служби України, у свою чергу, стали складовою дій з модернізації України як стратегічного вибору, проголошеного в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 року [137].

Модернізаційна парадигма, як відмічає Лахижа М. І. у роботі [115, с. 9], сформувалася в середині XX століття на основі процесу

модернізації, який розпочався у Західній Європі у XVI – XVIII столітті і поширився на весь світ завдяки експансії Заходу та особливому впливу на цей процес американської демократії.

Цей же автор, простежуючи зародження та розвиток теорії модернізації, ототожнює її з трансформаційними процесами [115, с. 11–20], які ведуть до зміни, переходу до нової якості. При цьому Лахижа М. І. у роботі [115, с. 19] підкреслює, що "… характеризуючи трансформацію, доцільніше мову вести не про "систему", а про "системний процес" чи "систему змін", наголошуючи на її динаміці".

Отже, термін "модернізація", який за твердженням Лахижи М. І. [115, с. 18], паралельно використовується у значній частині наукових досліджень поряд із поняттями "трансформація" та "європеїзація", "перехід" тощо, хоча кожен з цих термінів має свої особливості, з чим слід погодитися.

З метою виявлення сутності модернізації системи надання державно-управлінських послуг, на думку авторів, доцільно здійснити семантичний аналіз терміна "модернізація".

Сам термін "модернізація" у перекладі з англійської означає "осучаснення" та передбачає впровадження у суспільство ознак сучасності [234]. Відповідно в Радянському енциклопедичному словнику [182, с. 828] модернізація ототожнюється зі змінами, вдосконаленням, що відповідає сучасним вимогам.

Отже, термін "модернізація" застосовується в тих випадках, коли мова йде про зміни, вдосконалення, які мають привести до сучасних вимог, характеристик тощо.

Модернізація сьогодні як у громадському, так і в науковому житті, на думку В. Гайндля [222], є ключовим словом – мінливим та строкатим, оскільки саме поняття не має точного визначення. Взагалі під ним розуміють суспільства чи держави в найширшому значенні цих слів. Отже, модернізація пов’язана з вірою в прогрес, яка домінує на інтелектуальній та політичній сценах від часу Просвітництва XVIII ст. Саме термін "модерний" набуває у цей час зовсім нового значення, а з точки зору історії понять – нового ідейного змісту. "Саме наприкінці XVIII ст. у дискусіях навколо естетики, на водорозділі між німецьким класицизмом і європейським романтизмом, відбулося відділення сучасності як "модерної" епохи від канонічних взірців античності. Протягом наступних десятиліть воно стало вихідним пунктом для філософського сприйняття нового усвідомлення

сучасності і докорінно змінило поняття "модерності", – так вважає Ульріх Гумбрехт у "Фундаментальних поняттях історії" [210, с. 130].

Усвідомлення сучасного просвітниками виявилося першим кроком до звільнення "модерного" від взірців античності [222]. Це була цілком нова орієнтація з далекосяжними наслідками. Після зміни відтінків значення у XIX та XX ст. усвідомлення "модерність" XX ст. розуміється як "імператив змін". Сучасність більше не намагаються визначати як "якісно нижчий рівень у порівнянні з минулим", а радше дефінують як "категорію руху", як "morale canonique du changement" (канонічну мораль зміни (*фр.*)). Такий імператив змін є наслідком усвідомлення, що сучасність хоча й є перехідним пунктом, але пунктом, що головне спрямований у майбутнє. Цей імператив, як зауважує В. Гайндль у роботі [222], діаметрально протилежний давнішому (європейському) розумінню традиційної орієнтації. "Це є поняття характерної цивілізації на противагу поняттю традиції", – як твердить Encyclopedia Universalis [210, с. 126]. Це дійсне і сьогодні, адже поняття "модерного" доводить, а отже, воно спрямоване в майбутнє. Становлення майбутнього означає звільнення від примусу традиції [222].

Слід погодитися з думкою Лахижи М. І., яка наведена в роботі [115, с. 9], що в українській мові терміни "модерний" та "сучасний" часто застосовуються паралельно, хоча між ними є певні відмінності. Для підтвердження цього висновку здійснюється порівняння визначення термінів "сучасний" і "модерний", які надані в Новому тлумачному словнику української мови. Так, поняття "сучасний" у цьому словнику трактується, як, по-перше, такий, що відноситься до однієї епохи; по-друге, відбувається нині, нинішній, теперішній, сьогочасний, сьогоднішній; по-третє, який стоїть на рівні свого віку, відповідає вимогам свого часу, викликаний його потребами, модерний, новітній [147, Т. 3, с. 488]. Термін "модерний" цим словником пояснюється як новомодний, сучасний, новітній [147, Т.2, с. 213].

Таким чином, терміни "модерний" та "сучасний" є синонімами, хоча, як стверджується в книзі [115, с. 9], у слові "модерний" більше акцентовано на спрямованість у майбутнє та актуальність, що відповідає нашому підходу при дослідженні процесу модернізації системи надання державно-управлінських послуг.

Сучасна теорія модернізації з часу свого виникнення пройшла кілька етапів розвитку, а саме: 1950 – 1960-ті рр.; 1970 – 1980-ті рр.;

кінець 1980-х – 1990-ті рр., кожен з яких має характерні ознаки [223]. Перший етап був періодом зародження і становлення теорії модернізації, вироблення на її основі конкретно-орієнтованих моделей соціально-економічного розвитку. Зазначені моделі розроблялися переважно в напрямку універсалістської традиції західного лібералізму, виходячи з ідеї однолінійного розвитку, суть якої полягала в тому, що всі країни й народи, незважаючи на відставання одних і випереджаючий поступ інших, у своєму становленні проходять одні й ті ж етапи. Значним кроком уперед на завершальній стадії першого етапу стало поширення і вдосконалення порівняльного аналізу модернізаційних процесів. У межах другого етапу розвитку теорії модернізації було доведено, що моделі економічного зростання і політичної інституціоналізації виявилися малоефективними й не спрацювали практично ніде в первісному вигляді. Ідея "прогресу" почала розглядатися як така, що втратила ореол абсолютної істинності. У процесі критичного осмислення прорахунків першого етапу розвитку теорій модернізації було, зокрема, виявлено незбалансованість економічних, соціально-політичних та культурних наслідків модернізації, неадекватність європоцентричного характеру модернізаційних теорій цінностям азіатської, африканської, латиноамериканської та інших культур. Названі характеристики спричинили визнання необхідності збереження національних традицій як гаранта подолання соціальної дезорганізації й забезпечення мирних шляхів суспільно-політичного розвитку. Третій, нинішній, етап розвитку теорії модернізації, на думку Горбатенко В. П. [223], відзначається чітко вираженим соціокультурним характером. Це, зокрема, виражається у поступовому подоланні європоцентризму, вестернізації, визнанні як самоцінних незахідних цивілізацій і врахуванні самобутньої культури окремих соціумів.

На основі аналізу зазначених етапів Горбатенко В. П. у роботі [223] робить висновок, що теорія модернізації із засобу теоретичного забезпечення політики Заходу щодо країн, які звільнилися від колоніальної залежності, поступово трансформувалася: 1) в інструмент комплексного пояснення, продукування і прогнозування соціально-політичного розвитку; 2) у свідому настанову держави на здійснення якісних перетворень не шляхом калькування досвіду передових країн, а шляхом поєднання найбільш поширених політичних структур, інститутів, цінностей, які мають універсальний, загальний характер, з традиційною специфікою певних суспільств.

Слід погодитися з думкою Горбатенко В. П. [223], що осягнути процес модернізації на всіх етапах практично неможливо на рівні абстрактно-універсальних схем. Проте функціонування різних моделей у різних історичних умовах і на кардинально відмінних рівнях соціальної організації дає змогу визначити загальні характеристики модернізації, її основні напрями в сучасному світі, котрі мають властивість інтегруватися в самодостатню цілісність. До найважливіших з них цим автором віднесені: раціоналізація та забезпечення ефективності влади як вирішальний чинник довіри до влади й підтримки її громадянами; диференціація політичної структури, або інституціоналізація, яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних та інших інститутів сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення динамізму і стабільності, соціального порядку; структурно-змістовне перетворення політичної системи, спрямоване на розкриття всіх її потенційних можливостей, формування політичної структури соціальної дії, забезпечення широкої участі громадян у політичному житті; створення цілісної, взаємопогодженої на різних її етапах і рівнях системи політичної соціалізації; трансформація процесу модернізації у постмодернізацію.

Аналіз літературних джерел, у яких висвітлюється генезис теорії модернізації [115; 137; 160; 210; 221; 222; 223], дає підстави стверджувати, що ця теорія відноситься до класу міждисциплінарних, у її складі спостерігається ряд концепцій, а саме: концепція "політичної модернізації" [223], "соціальної модернізації" [221], "економічної модернізації" [221], "державної модернізації" [137], "управлінської, в тому числі модернізації державного управління" [160]; "модернізації публічної адміністрації" [115] тощо, що дає можливість висунути гіпотезу формування концепції модернізації системи надання державно-управлінських послуг.

У сучасному розумінні, що спирається на досягнення світової суспільно-управлінської думки в осмисленні досвіду модернізаційних процесів різних країн та теоретичних поглядів у рамках концепції політичної модернізації, наприклад таких, які висунуті в роботі [223], модернізація системи надання державно-управлінських послуг у політично-управлінському вимірі, на думку авторів даної роботи, означає: 1) комплекс науково-методологічних засобів пояснення джерел, характеру і напрямів державно-управлінських змін на історичній, сучасній

та постсучасній стадіях загальноцивілізаційного розвитку з адекватним розкриттям на рівні окремо взятих соціумів усієї сукупності взаємовідносин: держава – міжнародна система, держава – громадянське суспільство, держава – особистість, суспільство – особистість, індивід – індивід та ін.; 2) практичне втілення елементів раціоналізації влади і політичної та управлінської бюрократії шляхом органічного поєднання політичних, економічних і духовних чинників соціального розвитку; зростання здатності державно-управлінської та політичної системи постійно й успішно адаптуватися до нових зразків соціальних цілей; диференціацію державно-управлінської структури, орієнтованої на створення ефективної інституціонально-рольової системи; ослаблення і заміну традиційних еліт модернізаторськими; подолання відчуження населення від державно-управлінського та політичного життя й забезпечення його групової та індивідуальної участі в ньому; постійне вдосконалення нормативної і ціннісної систем суспільства.

Становлення парадигми модернізації системи надання державно-управлінських послуг пов’язане з вирішенням цілого ряду методологічних проблем у межах теорії державного управління, до яких, насамперед, доцільно віднести:

формування відповідного категоріального апарату системного характеру;

застосування комплексного та системного підходів як у процесі дослідження модернізаційних процесів, так і при обґрунтуванні їх доцільності, а також при їх розробці;

розширення міждисциплінарного характеру державного управління із залученням ефективних методологій та інструментарію інших наук і, насамперед, сучасного менеджменту.

З теоретико-методологічної точки зору будь-яка теоретична концепція базується на відповідній системі категорій, які формують її категоріальний апарат. До основних категорій теоретико-методологічної бази модернізації системи надання державно-управлінських послуг доцільно віднести об’єкти, предмет, суб’єкти, механізми, методи, моделі, технології її проведення.

При визначенні базових категорій концепції модернізації системи надання державно-управлінських послуг доцільно висунути гіпотезу, відповідно до якої ця концепція є складовою парадигми модернізації держави та її системи державного управління. Ураховуючи відмічене в

процесі визначення зазначених категорій, слід скористатися найбільш поширеними в науках про державу та державне управління підходами та визначеннями. При цьому, на думку авторів, доцільне враховувати той факт, що в сучасних мінливих умовах зміст і сутність багатьох термінів, у тому числі тих, що стосуються держави та її системи державного управління, змінюють своє значення і потребують уточнення. Це стосується, в першу чергу, системоутворюючих термінів, до яких у даному випадку слід віднести: "держава", "державне управління", "державно-управлінські послуги".

Проаналізувавши сучасні трактування терміна "держава" [71; 72; 89; 104; 224 – 226; 231; 233; 250], доцільно базуватися на визначенні, яке надано Дементьєвим В. В.: "Державу можна розглядати як організацію, яка має виробити для членів суспільства фундаментальні колективні блага: по-перше, закони і процедури їх дотримання (суспільний правопорядок); по-друге, суспільні блага та послуги, які не можуть бути створені в приватному секторі (шляхи, послуги у сфері охорони здоров’я та освіти тощо); по-третє, регулювання та координацію економічного життя у випадку виникнення "провалів ринку" [89, с. 24]. Це визначення базується на неоінституційній теорії та підході до держави як організації, яка надає послуги, в тому числі державно-управлінського характеру.

Визначення поняття "державне управління" найбільш повно, на думку авторів, систематизовано вітчизняними вченими в роботі [71, с. 13–14] на основі ключових слів до розкриття його змісту (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Визначення поняття "державне управління"*

Ключові слова до розкриття змісту	Визначення
1	2
Явище, соціальна функція, потреби суспільства, конкретно-історичний характер, об’єктивні	Це явище притаманне суспільству на будь-якому ступені його розвитку, воно має загальний характер і випливає із системної природи суспільства та суспільної (колективістської) праці людей Особлива соціальна функція, котра виникає з потреби самого суспільства як складної динамічної самокерованої

Закінчення табл. 3.1

1	2
закономірності, тенденції, державна політика, задоволення людських потреб, досягнення цілей	системи, що самоуправляється і супроводить усю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і відповідних державних форм. Свідома цілеспрямована, упорядкована дія людей на соціальні процеси з урахуванням властивих даній соціальній системі об'єктивних закономірностей і тенденцій для досягнення найоптимальнішого функціонування й розвитку цієї системи та визначених цілей. Широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду й зміцненню його зв'язку із суспільством, яким він керує, а також заохочувати державну політику, сприйнятливу до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована передусім на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб
Гілки влади, взаємозв'язок, формування політики, виконавча влада, керування суспільними процесами, відмінності державного управління, надання громадських послуг	Це спільні зусилля певної групи в контексті держави; воно охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок; виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу; істотно різниться від приватного управління; тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг. Одночасні процеси формування політики й керування (в обмеженому розумінні – виконання поставлених завдань) у рамках даного політичного курсу. Позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють керівництво господдарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом. Може характеризуватися водночас і діяльністю органів виконавчої влади, і діяльністю всього апарату державного управління, в тому числі з обслуговування законодавчої та судової гілок влади
Усвідомлений, цілеспрямовуючий вплив, суб'єкт державного управління, функціональна діяльність, об'єкт державного управління, розвиток суспільних процесів	Організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління. Практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування й перетворення. Специфічний засіб спрямовуючого впливу (усвідомленого і цільового) на розвиток суспільних процесів. Діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси

Примітка: * Складено на підставі роботи [71, с. 13–14]

Державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави і має політичну (телеологічну) та юридичну природу; політичний та адміністративний аспекти. Перший аспект полягає в цілепокладанні, другий – у цілездійсненні [72, с. 30–31].

Отже, державне управління фактично означає управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей та має певні ознаки, головні з котрих наведені на рис. 3.1.

Державне управління

- Державне управління – соціальне політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної із здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову
- Державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення. Державне управління має політичний та адміністративний аспекти
- Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави
- Цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності декомпозованих цілей, завданням і функціям держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави
- Цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави
- Органи державної влади як суб'єкта державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями
- Виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих функцій
- Державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави

Рис. 3.1. **Головні ознаки державного управління** [72, с. 33]

Наведені ознаки (див. рис. 3.1) були покладені в основу визначення категорії "державне управління", яке надано в роботі [72, с. 32]: державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Отже, враховуючи вищенаведене, правомірно зробити висновок, що в сучасних умовах державне управління існує для того, щоб пізнавати громадські потреби та інтереси, оцінювати та структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення й діяти з метою їх практичного вирішення, в тому числі шляхом надання державно-управлінських послуг.

Державно-управлінські послуги виступають інструментом, який використовує держава для забезпечення реалізації своїх конституційно закріплених функцій і завдань. З іншого боку, ці послуги є результатом (продуктом) діяльності державних органів, які мають задовольняти потреби та інтереси споживачів державно-управлінських послуг (громадян, юридичних осіб тощо).

Державно-управлінська послуга є складовою державної послуги – послуги, яка відповідно до визначення, яке надано в роботі [121, с. 53], "…є результатом реалізації законодавчо встановлених завдань і функцій державних органів, спрямованих на виконання зобов’язань держави перед громадянами, їх об’єднаннями, фізичними і юридичними особами (споживачами) у сфері забезпечення їх прав і свобод". Термін "державна послуга", як підкреслюється там же, об’єднує адміністративні, управлінські та соціальні послуги.

У свою чергу, адміністративною послугою Маліновський В. Я. вважає "… результат публічно-владної діяльності адміністративного органу (органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування), що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умови реалізації передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб за їх заявою" [121, с. 9]. До адміністративних послуг цей автор відносить: "…послуги з реєстрації (актів громадянського стану, суб’єктів господарської діяльності, суб’єктів підприємництва, договорів (контрактів), громадян за місцем проживання та інші); видача дозволів; видача довідок; видача ліцензій; видача свідоцтв" [121, с. 9].

За визначенням, яке надано Маліновським В. Я. у роботі [121, с. 9], управлінська послуга – це "… результат функціональної діяльності уповноваженого державою суб’єкта управління, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі, сфері державного управління, регулювання сектору економіки чи соціального життя (наприклад, соціальні управлінські послуги – призначення субсидій, пенсій, соціальних виплат; культурно-освітні послуги)".

Слід відмітити, що дефініція "управлінські послуги" на державному рівні вперше була визначена Концепцією адміністративної реформи в Україні "як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін." [243]. Цю новацію було запропоновано в переліку функцій виконавчої влади, що сприяло виникненню полеміки стосовно так званих "управлінських послуг", як поняття серед вітчизняних вчених і фахівців-практиків. Унаслідок дискусії з цього питання виявилися різні, іноді діаметрально протилежні підходи, які досить докладно розглянуті в колективній монографії українських і польських вчених та спеціалістів [163].

У Методиці підготовки інформації про державні послуги, яка розміщена на сайті Нацдержслужби (в минулому Головдержслужби) [232], державні (управлінські, адміністративні, соціальні та інші) послуги визначаються як послуги, які надаються від імені держави.

Цією ж Методикою [232] визначено, що державними послугами вважають послуги, що надаються громадянам і їх об’єднанням, фізичним та юридичним особам (далі – користувачам) державними органами. У цілому під державною послугою пропонується розуміти дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами. Послугами в цьому випадку є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов’язання держави перед громадянами, тобто забезпечують реалізацію їх прав і обов’язків.

Управлінську послугу в цій Методиці [232] пропонується розглядати як зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення й реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

Генезис визначення державно-управлінських послуг як з боку вчених, так і в законодавчо-нормативних актах держави свідчить, що поряд з термінами "державна послуга", "управлінська послуга", "адміністративна послуга" з'являється термін "публічна послуга". Так, у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.06 № 90-р. [247], зазначається, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Відповідно до цієї Концепції [247] публічні послуги залежно від суб'єкта, що їх надає, розділяють на державні та муніципальні.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [247].

Належність послуг до адміністративних відповідно до цієї Концепції визначається за такими критеріями:

повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;

послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;

результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Контрольна діяльність адміністративного органу, тобто перевірки, ревізії, інспектування тощо, не є адміністративною послугою. Спеціально утворені для проведення контролю органи не можуть надавати платних послуг, пов'язаних з виконанням ними контрольних функцій.

У Методиці підготовки інформації про державні послуги [232] до основних ознак державних послуг відносять такі:

повноваження щодо їх надання закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади. Наданню державної послуги завжди передує звернення (заява) фізичної або юридичної особи до державного органу;

замовник послуги може вільно отримати інформацію та консультацію щодо умов її надання;

відповідно до закону особа має право вимагати від органу розгляду свого звернення (заяви);

результатом розгляду заяви є владне рішення державного органу (адміністративний акт), у якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги).

Не належать до державних послуг відносини, які виникають між особами і державними органами за ініціативою останніх, наприклад, у ході перевірок суб'єктів господарювання чи притягнення до адміністративної відповідальності. Не належить до державних послуг діяльність державних органів, не пов'язана з реалізацією ними владних повноважень.

Загальна структура надання державної послуги (порядок) відповідно до Методики підготовки інформації про державні послуги [232] охоплює такі блоки:

замовник державної послуги (потенційний споживач);

нормативно-правове забезпечення послуги;

перелік і вимоги до документального супроводження звернення щодо надання послуги (супроводжувальні документи);

процедура замовлення послуги;

процеси реалізації послуги в державному органі;

форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;

терміни, що використані в процесі опису послуги.

При визначенні послуг, які надаються відповідними органами виконавчої влади, треба мати на увазі, що не будь-які функціональні обов'язки персоналу можуть кваліфікуватись як послуги. Основною ознакою послуги є те, що вона повинна створювати цінність для споживачів за межами органу виконавчої влади та сприйматися ними як послуга [227].

Цінність маркетологи в роботі [12, с. 18] визначають як те, що відчувається споживачем і визначається як різниця між загальною цінністю продукту для споживача та його загальними витратами. Загальна цінність для споживача – сукупність вигод, які він очікує отримати, придбавши продукт або послугу. Загальні витрати споживача визначають як суму витрат, які очікує споживач, які він понесе при оцінці, одержанні й використанні продукту або послуги. Задоволення – це відчуття достатку або розчарування, що виникають у людини, котра порівнює свої попередні очікування і реальні якості продукту, який було придбано.

При визначенні цінності необхідно також ураховувати такі елементи концепції маркетингу, як нужда та потреба. Нужда – це відчуття людиною нестачі чого-небудь, а потреба – нестаток, який набув специфічної форми відповідно до культурного рівня та особистісних рис індивіда. За мірою усвідомленості потреби бувають усвідомлені та неусвідомлені [12, с. 18].

Для визначення переліку послуг необхідно провести глибокий аналіз того, яким саме чином орган виконавчої влади створює цінності для зовнішніх споживачів, а що в його роботі є формальним виконанням певних дій без створення цінностей. Інколи для уточнення переліку послуг доцільно звернутися до споживачів, тобто що вони сприймають як послуги. Особлива увага повинна приділятися масштабу послуг – часто окремі дії або функції органу виконавчої влади не сприймаються споживачами як цілісна послуга. При цьому можна визначити послуги, що охоплюють кілька різних дій, спрямованих на створення спільної цінності для споживачів. Як приклад, що позитивно ілюструє дослідження думки споживачів державно-управлінських послуг, слід навести анкетування, яке було проведено Головним управлінням статистики в Харківській області, результати якого наведені в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Результати анкетування "Дослідження потреб у статистичній інформації" за 2011 рік [54, с. 194]

№ п/п	Назва питання	% відповідей
1	Укажіть, будь ласка, як Ви отримуєте необхідну інформацію зі статистики промисловості?	
1.1	На паперових носіях	20
1.2	Електронними засобами	50
1.3	У бібліотеці	7
1.4	Через засоби масової інформації	27
1.5	Інше	6
2	Який формат поширення статистичної інформації найбільш зручний для Вас у використанні?	
2.1	Друковані видання	28
2.2	Компакт-диск	9
2.3	Веб-сайт	60
2.4	Короткі новини та анонси	10
2.5	Конкретні запити	18
2.6	Інше	0
3	Прокоментуйте, будь ласка, чи відповідає наш Веб-сайт Вашим потребам?	
3.1	Цілком задовольняє	4
3.2	Частково задовольняє	32
3.3	Складно відповісти	44
3.4	Не задовольняє	2

Виходячи з аналізу даних, наведених у табл. 3.2, видно, що отримання статистичної інформації користувачами відбувається в основному електронними засобами. Більш зручним форматом поширення статистичної інформації виступає використання регіонального веб-сайту, що надає можливість зробити висновок, що перспективним заходом модернізації системи надання державно-управлінських послуг є впровадження сучасних інформаційних технологій, у тому числі в рамках електронного уряду.

Узагальнюючи, можна визначити, що на сьогодні в Україні створені передумови модернізації системи надання державно-управлінських послуг, які виникли у зв’язку з глобалізаційними процесами і

реформаторськими заходами українського уряду, що стосуються, в тому числі, завдань адміністративної реформи на перспективу, серед актуальних питань яких у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України [137] визначені: реформування органів публічного управління; завершення формування нормативно-правової бази електронного урядування; розроблення та реалізація нових моделей публічного управління, в тому числі з надання адміністративних послуг громадянам і підвищення їх якості.

3.2. Фактори, що ініціюють модернізацію системи надання державно-управлінських послуг

Перед здійсненням модернізаційних заходів, які скеровані на осучаснення системи надання державно-управлінських послуг, доцільно провести аналіз факторів, які впливають на цю систему. Знання факторів (причин), що ініціюють модернізацію, є необхідною передумовою для виявлення потрібних механізмів і моделей для здійснення модернізаційних заходів.

Поняття "фактор" є одним з основних у будь-якому управлінському дослідженні. Зміст цього терміна (лат. *factor* – той, що робить, виробляє) – рушійна сила будь-якого процесу, явища; суттєва обставина в будь-якому процесі, явищі [180, с. 531]. Слід підкреслити, що в економічних дослідженнях під фактором прийнято розуміти умови, які є необхідними та визначальними для даного процесу (явища), а також причин, що безпосередньо обумовлюють його виникнення або отриманий результат [161, с. 635].

Ураховуючи, що система надання державно-управлінських послуг розбудовується всередині відповідного органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування, її доцільно розглядати як складову функціональної системи конкретної державної установи, а також системи державної служби. Це надає можливість скористатися системним підходом щодо дослідження систем, завдань, процесів, функцій та інших характеристик, які описують орган державного управління як і будь-яку іншу організацію.

Сьогодні, як правило, вчені [34; 50; 132; 199] розуміють організацію як природну систему, що взаємодіє з навколишнім середовищем та іншими системами, тобто є відкритою системою. Виходячи з цього, як

було підкреслено авторами в роботі [163, с. 87], для підвищення якості функціонування організації, в тому числі й органів державного управління, необхідним є постійний моніторинг змін, що відбуваються в зовнішньому середовищі.

У наш час у спеціальній літературі зустрічаються різні підходи щодо класифікації факторів зовнішнього середовища, що впливають на організацію, основні з яких надані в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Підходи до класифікації факторів зовнішнього середовища, що впливають на організацію [56, с. 130–133]

Підходи	Джерело
1	2
На основі системного й ситуаційного підходів фактор зовнішнього середовища розглядається як сила, що впливає на організацію ззовні. Організаціям доводиться пристосовуватися до змін у зовнішньому оточенні й відповідним чином здійснювати зміни всередині. Розрізняють такі сили впливу на організацію ззовні: прямого (постачальники трудових ресурсів, матеріалів, капіталу; споживачі; конкуренти; закони й державні органі; профспілки) і непрямого (міжнародні події; стан економіки; соціокультурні фактори; політичні фактори; науково-технічний прогрес). До основних характеристик зовнішнього середовища відносять: взаємозв'язок факторів (рівень сили, з якої зміна одного фактора впливає на інші фактори); складність середовища (число факторів, на які організація повинна реагувати, а також рівень варіативності кожного фактора); рухливість середовища (швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні організації); невизначеність середовища (є функцією кількості інформації, якою володіє організація або особа з приводу конкретного фактора, а також функцією впевненості в цій інформації)	[133, с. 112–118]
Ситуаційно-футурологічний підхід до факторів зовнішнього середовища для одержання уявлення про тенденції, що складуються. Розрізняють фактори прямого й непрямого впливу. Прямий вплив здійснюють постачальники, споживачі, конкуренти, органи законодавчого регулювання, кредитори, інші організації й інститути суспільства, безпосередньо пов'язані з тією областю діяльності, якою займається дана організація. До факторів непрямого впливу відносять стан економіки країни або регіону, рівень науково-технічного й соціального розвитку, соціокультурну й політичну обстановку, істотні для даної організації події в інших країнах і т. п.	[193, с. 80]

Продовження табл. 3.3

1	2
Під навколишнім середовищем розуміють усі зовнішні явища, які потенційно або фактично впливають на досліджувану популяцію (організацію).	[195, с. 328–343]
Розрізняють такі умови, що впливають на створення (народження, заснування) організацій: базові – (а) суспільні фактори: загальна грамотність і розвинена спеціалізована освіта населення; урбанізація; наявність грошової економіки; політична основа суспільства, зокрема, політичні революції, які мали й мають значення для створення нових організацій, оскільки вони здійснюють перегрупування груп, що володіють владою, і владних систем; існуючий рівень щільності організацій; б) технологія; в) правові умови; г) політичні умови; д) стан економіки; е) демографічні умови ; ж) екологічна ситуація; з) культурне оточення) та проміжні (наявність багатих і офіційно визнаних людей; прихильність до новизни й ін.).	
Аспекти навколишнього середовища ділять на категорії за аналітичними параметрами (розмірностями). Список розмірностей за Олдричем – Холом: 1) ємність навколишнього середовища, під яким мається на увазі його "багатство" або "убогість" або ж рівень наявних ресурсів для організації; 2) однорідність-неоднорідність навколишнього середовища – означає ступінь схожості або відмінності властивостей навколишнього середовища; 3) стабільність-нестабільність навколишнього середовища – означає ступінь нестійкості елементів або частин навколишнього середовища; 4) концентрація-розсіювання навколишнього середовища – означає розподіл елементів у ньому; 5) згоди-незгоди на полі діяльності – визначає ступінь, у якому претензії організацій на поле діяльності або ринок зізнаються або оскаржуються іншими сторонами, наприклад державними органами; 6) турбулентність навколишнього середовища – означає, що серед елементів у навколишньому середовищі є присутнім велика кількість причинних взаємозв’язків (твердих стикувань); 7) ступінь організованості самого навколишнього середовища.	[195, с. 343–347]
Ситуаційні фактори: 1) поінформованість – означає й визнання інших організацій, і розуміння організаційними представниками того, що їх організації взаємозалежні з іншими організаціями на їхньому полі; 2) згода-розбіжність на полі діяльності – тут переплетено дві проблеми: перша – це питання консенсусу або угоди про поле діяльності; друга – це спільність поля діяльності; 3) географічна близькість – означає відстань у просторі між організаціями або їх підрозділами; 4) локалізована залежність – це ступінь залежності організацій від місцевої території відносно своїх ресурсів; вона пов’язана з географічною близькістю; 5) розмір – мається на увазі розмір фактичного або потенційного набору або мережі організацій, тобто в будь-який заданий момент часу існує кінцеве число організацій для взаємодій (число відносин збільшується за експонентом зі збільшенням розміру групи)	[195, с. 364–368]

Закінчення табл. 3.3

1	2
Причини для взаємодії організацій: 1) придбання й розміщення ресурсів, а саме: встаткування, матеріалів, продуктів і прибутків; 2) формування коаліції для політичного захисту й переваги; 3) досягнення правового або суспільного визнання Характерні причини або підстави для контакту: 1) підстави ad hoc (на даний випадок) – відносини виникають, коли мало або зовсім немає попередніх зразків відносин між організаціями; 2) обмінні підстави (обмін – це будь-яка добровільна дія між двома або більше організаціями, наслідком якого, фактичним або передбачуваним, буде реалізація відповідних цілей або завдань), що виражаються у формі торговельних угод, у яких кожна організація намагається одержати максимальну вигоду від придбання ресурсів в іншої організації (ресурсна взаємозалежність); 3) формалізовані угоди – засновані на обміні, в якому взаємозалежність організацій офіційно санкціонована залученими сторонами; 4) підмандатність – означає ступінь, у якому відносини управляються законами або правилами, які застосовуються до відношення за допомогою законодавчих або адміністративних постанов – правова розмірність навколишнього середовища.	[195, с. 368] [195, с. 369–373]
Стратегічний погляд на організацію припускає виділяти й аналізувати фактори зовнішнього середовища (економічні, політичні, ринкові, технологічні, конкурентні, соціальні, міжнародні) з погляду таких аспектів, як вплив на поточну стратегію, виявлення факторів загрози поточній стратегії й факторів можливостей	[193, с. 156–159]

Отже, зовнішнє середовище організації є не тільки джерелом, що живить організацію ресурсами, але і об’єктом впливу інших організацій та подій і явищ, які можуть спричинити зміни в її діяльності. Причому ступінь впливу його стану на різні організації не однаковий. Це, як було підкреслено авторами в роботі [160, с. 89], пов’язано як з відмінностями у сферах діяльності, так і з внутрішнім потенціалом організації.

З метою аналізу впливу факторів зовнішнього середовища на якість функціонування органів державного управління та виявлення тих факторів, що можуть ініціювати модернізацію системи надання державно-управлінських послуг, авторами було проведено дослідження за допомогою методу анкетування протягом останніх восьми років з урахуванням основних етапів системних трансформацій, які були зумовлені політичними змінами в Україні.

Дослідження проводилося у вісім етапів:

І період – трансформаційні зміни, зумовлені становленням державності (президентсько-парламентський устрій країни до виборів третього Президента України) – вересень-жовтень 2004 р.;

ІІ період – трансформаційні зміни, зумовлені політичними змінами у країні ((президентсько-парламентський устрій країни, вибори Президента України) – листопад-грудень 2004 р. – січень 2005 р.;

ІІІ період – трансформаційні зміни, зумовлені політичними змінами в країні (функціонування уряду Ю. Тимошенко) – травень-червень 2005 р.;

ІV період – трансформаційні зміни, зумовлені політичними змінами в країні (перехід до парламентсько-президентської республіки, створення "антикризової коаліції", формування уряду В. Януковича) – березень-квітень 2006 р.;

V період – трансформаційні зміни, зумовлені політичними змінами в країні (Указ Президента про розпуск Верховної Ради України та дострокові вибори) – квітень-травень 2007 р.

VІ період – трансформаційні зміни, зумовлені політичними змінами в країні (парламентські вибори та їх наслідки – формування "демократичної коаліції") – вересень-жовтень 2007 р.

VІІ період – трансформаційні зміни, зумовлені політичною кризою в країні (розпад "демократичної коаліції" у Верховній Раді України) – вересень-жовтень 2009 р.

VІІІ період – трансформаційні зміни, зумовлені політичними змінами в країні (вибори Президента України В. Януковича) – лютий-березень 2010 р.

У ролі респондентів виступили державні службовці регіонального рівня та службовці органів місцевого самоврядування. Їм було запропоновано оцінити рівень впливу економічних, демографічних, соціальних, технологічних, політичних та правових факторів зовнішнього середовища на якість функціонування державних установ.

Протягом І – VІІ періодів оцінювання проводилося за десятибальною шкалою від 1 до 10 у порядку зростання. Отримані відповіді групувалися таким чином: 1 – 3 бали – визначений фактор майже не впливає на якість функціонування організації; 4 – 6 балів – має деякий вплив; 7 – 8 балів – певним чином впливає; 9 – 10 балів – істотно впливає.

Серед економічних факторів запропоновані такі: загальноекономічна ситуація в регіоні; структурні зміни економіки; ринкова інфраструктура (ступінь задоволення потреб підприємства в ресурсах і стан ринкових структур); темпи економічного зростання країни; загальні тенденції

розвитку економіки країни; тенденції розвитку галузі; ступінь мінливості зовнішнього середовища; структура регіонального ринку праці; рівень конкуренції в галузі; дії громадських об'єднань і груп (профспілки, громадські організації тощо).

Динаміка зміни впливу економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій протягом семи етапів (2004 – 2009 рр.) наведена в монографії [56, с. 400–401].

Аналіз впливу економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування органів державного управління протягом перших п'яти етапів, поданий у монографії [163, с. 91–92], показав, що існують відмінності в ступені впливу визначених факторів на якість функціонування органів державного управління в досліджувані періоди.

Для встановлення економічних факторів, які можуть ініціювати модернізацію системи надання державно-управлінських послуг, доцільно здійснити аналіз динаміки змін рейтингу України за індексом глобальної конкурентоспроможності та індексами соціально-економічних показників за ці ж періоди, які наведені у звітах Міжнародного економічного форуму (The Global Competitiveness Report) [285]. Так, рейтинг (місце) України за індексом глобальної конкурентоспроможності за даними звітів між народного економічного форуму, починаючи з 2005 р., мав таку динаміку:

2005 – 2006 рр. – 84;
2006 – 2007 рр. – 78;
2007 – 2008 рр. – 73;
2008 – 2009 рр. – 72;
2009 – 2010 рр. – 82;
2010 – 2011 рр. – 89;
2011 – 2012 рр. – 82.

Отже, відповідно до звітів міжнародного економічного форуму останніх років Україна втрачає свої конкурентні позиції, що підтверджує необхідність модернізаційних заходів. Підтвердженням цього висновку свідчить дуже низький рейтинг України за період 2010 – 2011 рр. за індексом макроекономічного середовища – тільки 132 місце серед 139 країн – та індексом розвитку інституцій – тільки 134 місце серед 139 країн – та у 2011 – 2012 рр., коли Україна за індексом макроекономічного середовища зайняла 112 місце та 131 місце – за індексом розвитку інституцій серед 142 країн, що свідчить про незначне підвищення рейтингу, що не є задовільним, і тому існує негайна необхідність здійснення модернізації системи державної служби в цілому, і в тому числі системи надання державно-управлінських послуг.

Аналіз динаміки впливу політичних факторів на якість функціонування органів державного управління протягом семи етапів (2004 – 2009 рр.), наведений у монографії [56, с. 402], свідчить, що спостерігається тенденція зменшення впливу політичних факторів на якість функціонування цих органів за таким фактором, як "Система державного устрою і порядків", на відмінність від фактора "Політична стабільність", значення впливу якого залишається значним.

Аналіз впливу таких груп факторів, як демографічні [56, с. 403–404] соціально-культурні [53, с. 405–406] і технологічні [56, с. 407], свідчить, що в останні роки вони, на думку респондентів, мали незначний вплив на якість функціонування вітчизняних організацій. Виключення становлять правові фактори, вплив яких в останні роки збільшився [56, с. 408].

Подальші дослідження впливу факторів зовнішнього середовища на діяльність органів державної влади (VIII період) здійснювалися за оновленою методикою, згідно з якою респонденти відзначали не лише рівень впливу факторів зовнішнього середовища, а й направленість цього впливу – позитивну або негативну. Для цього було запропоновано шкалу від -9 до +9 з кроком в одиницю. Дослідження проводилось протягом 2010 року шляхом експертного опитування, в якому прийняло участь 94 особи.

Отримані оцінки експертів було підсумовано за кожним окремим фактором, що належить до економічних, демографічних, соціальних, технологічних, політичних та правових факторів зовнішнього середовища. Оскільки оцінки мали як позитивне, так і від’ємне значення, а їх сума є інформативним значенням, було вирішено залишити її без подальшої обробки. Результати обробки даних дослідження за вказаними факторами наведено в табл. 3.4 – 3.9 та на рис. 3.2 – 3.10.

Аналіз економічних факторів проводився в розрізі дванадцяти елементів (табл. 3.4, рис. 3.2).

Таблиця 3.4

Оцінка впливу економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	2	3
1	Загальноекономічна ситуація в регіоні	1
2	Структурні зміни в економіці	-15
3	Ринкова інфраструктура	-34

Закінчення табл.3.4

1	2	3
4	Темпи економічного зростання	-32
5	Тенденції розвитку економіки	33
6	Тенденції розвитку галузі	28
7	Ступінь мінливості	78
8	Структура регіонального ринку праці	50
9	Поточна ситуація на ринку праці	-3
10	Прогнозована ситуація на ринку праці	0
11	Рівень конкуренції	-8
12	Дії суспільних об’єднань і груп	95
	Загалом економічні фактори	193

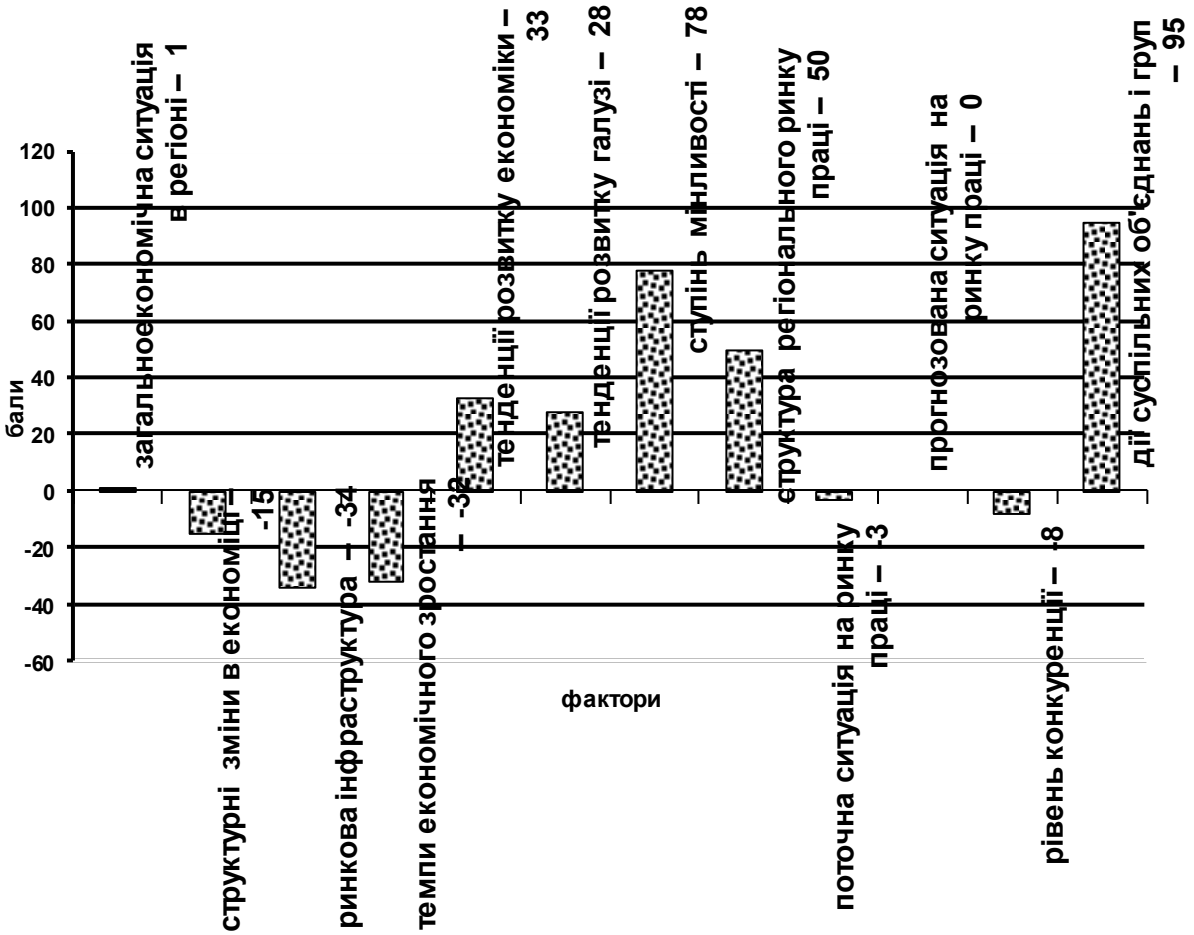


Рис. 3.2. **Вплив економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Для більш детальної інформації щодо впливу економічних факторів на якість надання державно-управлінських послуг слід розглянути окремо позитивні та від’ємні оцінки експертів. Для аналізу будемо

використовувати середні значення для позитивних та від'ємних оцінок експертів (рис. 3.3).

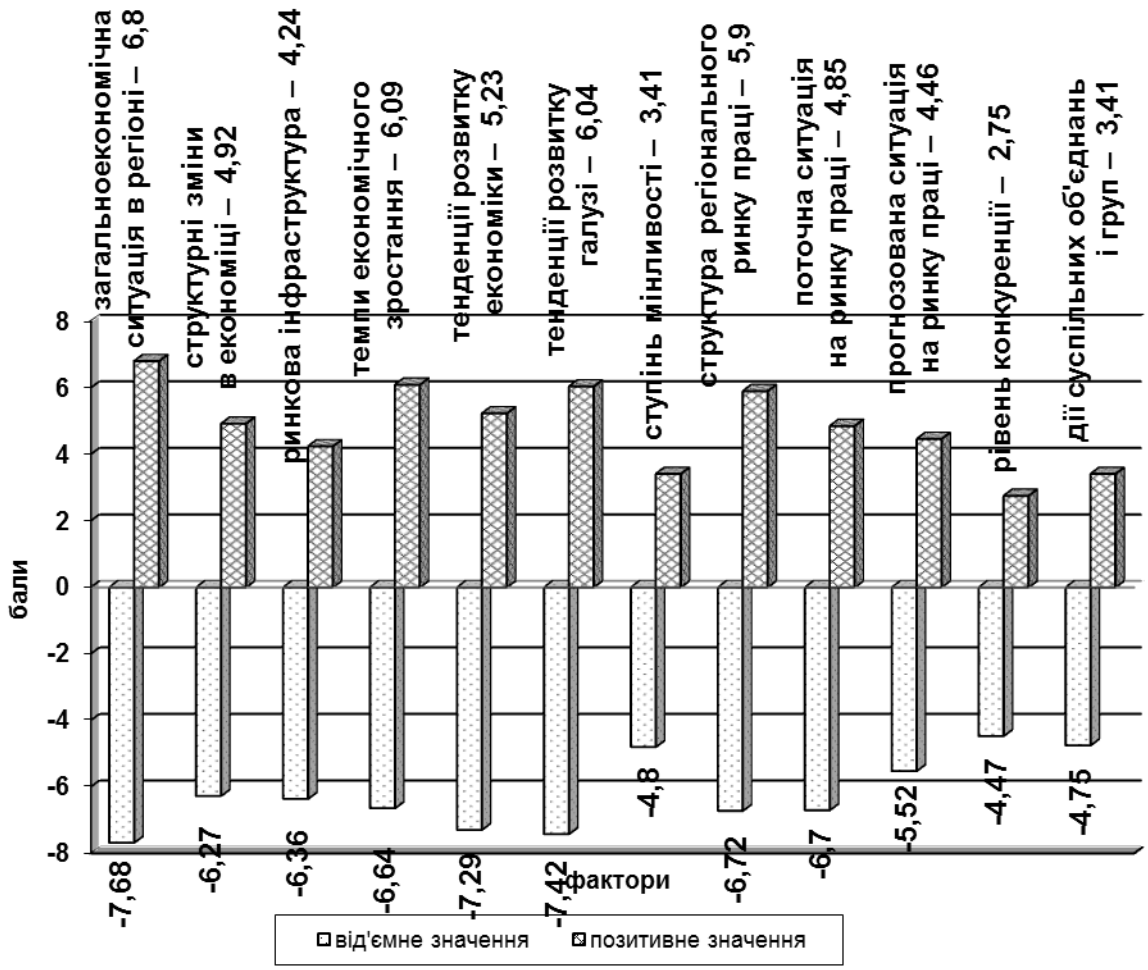


Рис. 3.3. **Вплив економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, середній бал**

Як видно з даних діаграми (див. рис. 3.3), мінімальне сумарне значення показників (див. рис. 3.2) стосовно загальноекономічної ситуації в регіоні обумовлено полярними думками респондентів, про що свідчить максимальне від'ємне середнє значення – "-7,68" та максимальне позитивне середнє значення – 6,8 балів. Така ситуація свідчить про визнання експертами цього фактора як такого, що має значний вплив, але експертам важко визначити, яку направленість має цей фактор стосовно якості надання державно-управлінських послуг у системі державної служби.

У той же час вплив дій суспільних об'єднань і груп, який за сумарною оцінкою набрав максимальні 95 балів (див. рис. 3.2), має від'ємне середнє значення – "-4,75" та позитивне середнє значення –

3,41 бала (див. рис. 3.3). Така перевага пояснюється великою кількістю експертів, що позитивно оцінили залежність якості надання державно-управлінських послуг від дій суспільних об’єднань та груп.

Зіставлення сумарної кількості балів та їх середнього значення стосовно ринкової інфраструктури – "-34" і темпів економічного зростання – "-32" (див. рис. 3.2) з їх середніми позитивними та від’ємними значеннями – 4,24 та "-6,36" для ринкової інфраструктури і 6,09 та "-6,64" для темпів економічного зростання (див. рис. 3.3) дозволяє виявити, що більшість респондентів вважає ці фактори як такі, що негативно впливають на якість надання державно-управлінських послуг у системі державної служби, та поставило максимальні від’ємні бали.

Оскільки до числа економічних під час дослідження було віднесено досить велику кількість – 12 факторів (табл. 3.4), доцільно застосувати кластерний аналіз для виявлення груп факторів, що впливають на надання державно-управлінських послуг.

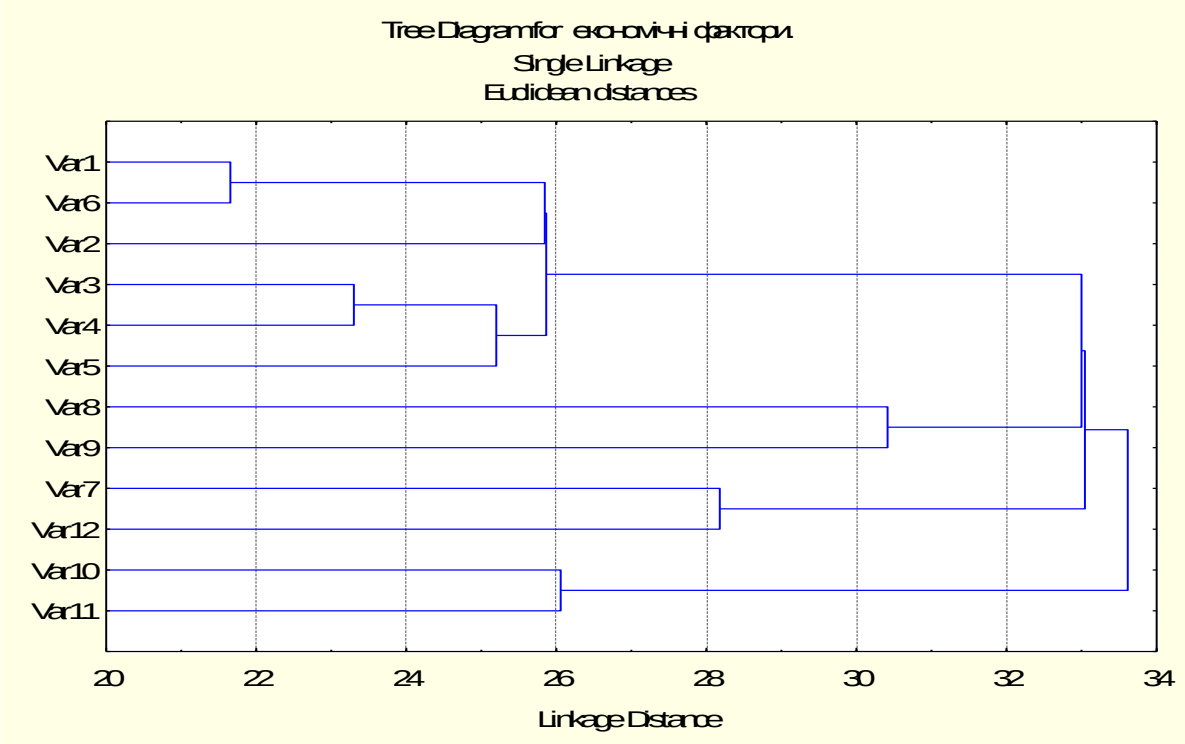


Рис. 3.4. **Горизонтальна деревовидна діаграма економічних факторів зовнішнього середовища**

Результат факторного аналізу – горизонтальна деревовидна діаграма (див. рис. 3.4) – дозволяє виявити чотири групи факторів. До першої групи належать фактори: 1 – загальноекономічна ситуація в

регіоні, 2 – структурні зміни в економіці, 3 – ринкова інфраструктура, 4 – темпи економічного зростання, 5 – тенденції розвитку економіки та 6 – тенденції розвитку галузі (табл. 3.4); друга група поєднує 8 – структуру регіонального ринку праці та 9 – поточну ситуацію на ринку праці; до третьої групи входять 7 – ступінь мінливості та 12 – дії суспільних об'єднань і груп; четверта включає 10 – прогнозовану ситуацію на ринку праці і 11 – рівень конкуренції.

Демографічні фактори також було оцінено за сумарним значенням (табл. 3.5), коли всі оцінки ступеня впливу всіх експертів було просумовано (рис. 3.5).

Таблиця 3.5

Оцінка впливу демографічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Структура населення	-12
2	Чисельність населення	-20
3	Співвідношення зайнятих і незайнятих трудовою діяльністю	-25
4	Тривалість життя населення	-73
5	Рівень народжуваності і смертності	-60
	Загалом демографічні фактори	-190

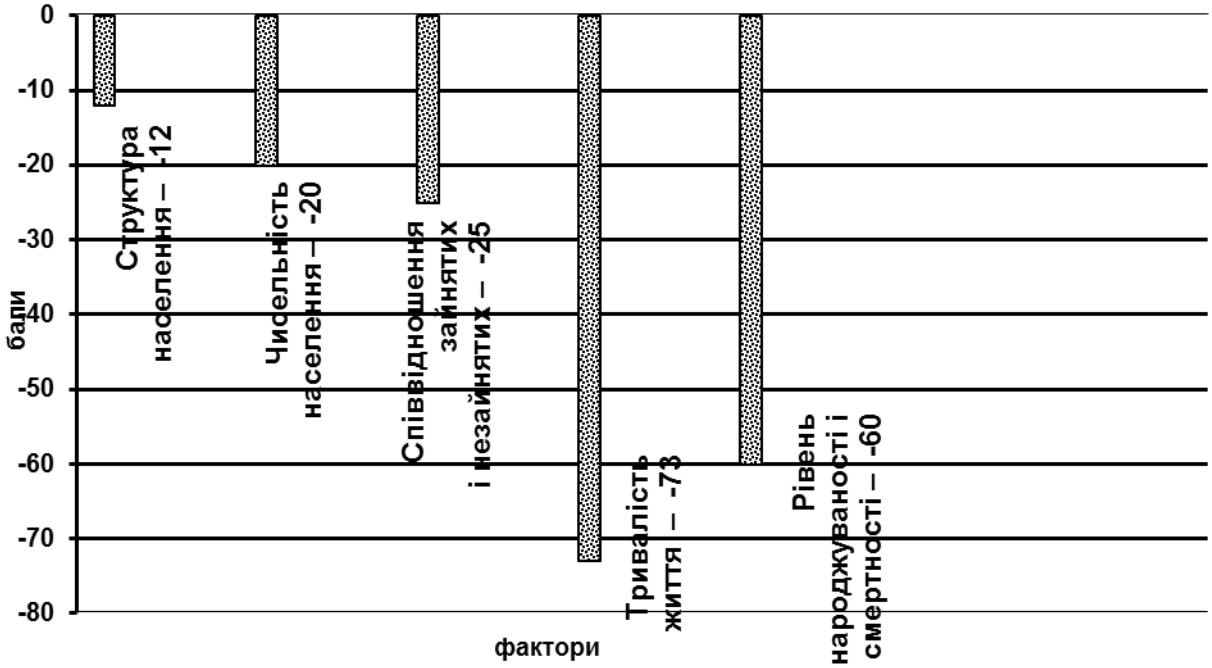


Рис. 3.5. **Вплив демографічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Ступінь впливу технологічних факторів досліджувався за двома показниками: рівень технологічного розвитку та стан упровадження нових технологій (табл. 3.6, рис. 3.6).

Таблиця 3.6

Оцінка впливу технологічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Рівень технологічного розвитку	95
2	Упровадження і використання нових технологій	116
	Загалом технологічні фактори	211

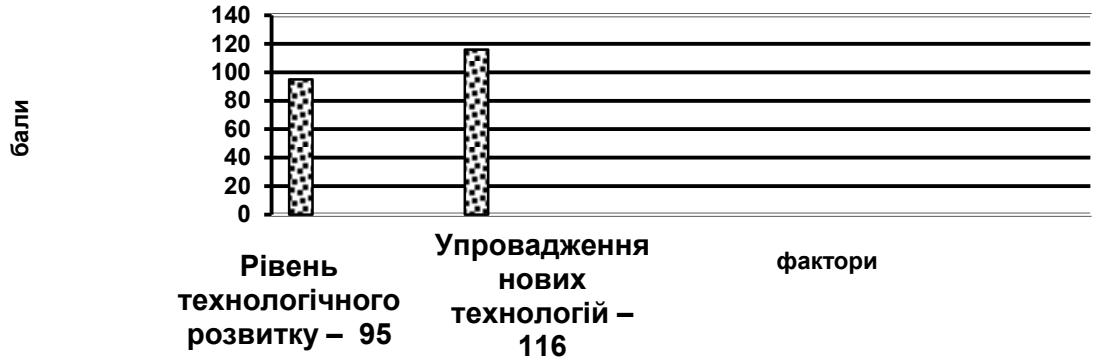


Рис. 3.6. **Вплив технологічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

На думку більшості респондентів, технологічні фактори у 2010 р. мали позитивний вплив на надання державно-управлінських послуг: сумарний бал рівня технологічного розвитку дорівнює 95, а стану впровадження нових технологій – 116 (див. табл. 3.6, рис. 3.6).

Соціальні фактори у 2010 р. мають як позитивну, так і негативну направленість (табл. 3.7, рис. 3.7).

Таблиця 3.7

Оцінка впливу соціальних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	2	3
1	Культура	69

Закінчення табл. 3.7

1	2	3
2	Суспільна думка	100
3	Рівень освіти населення	92
4	Система прийнятих у суспільстві норм та цінностей	-64
	Загалом соціальні фактори	197

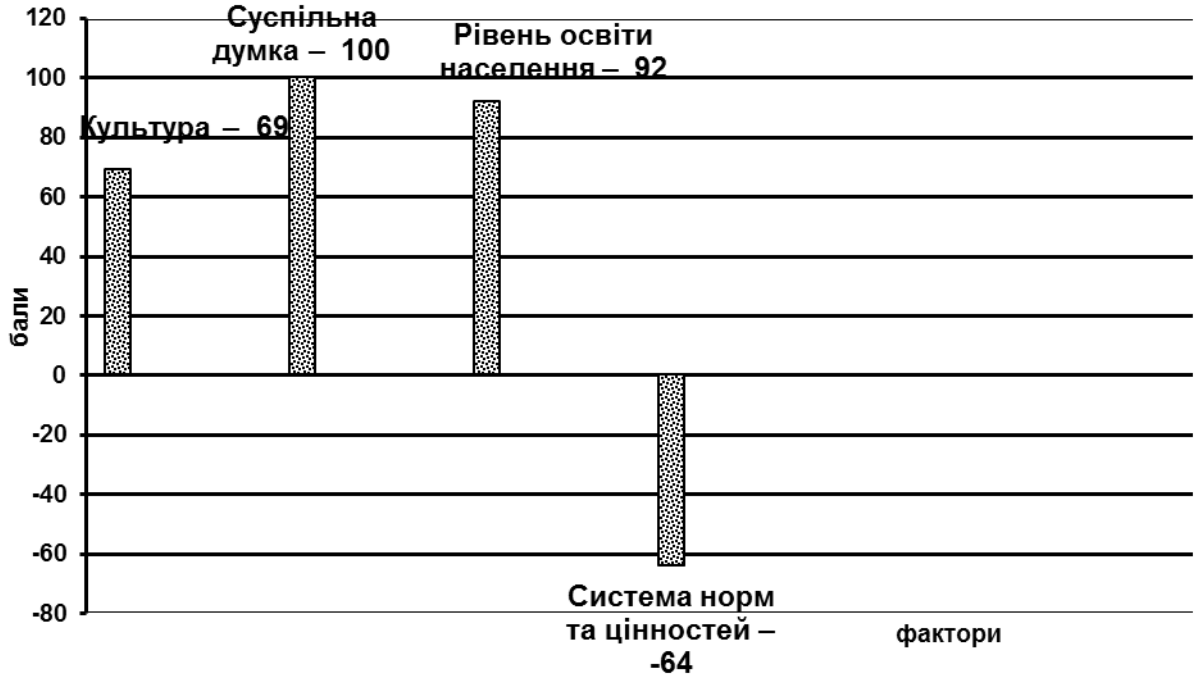


Рис. 3.7. **Вплив соціальних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Так, на якість надання управлінських послуг найбільший позитивний вплив мали соціальна думка – 100 балів та рівень освіти населення – 92 бали (рис. 3.7). Негативний вплив у 2010 р. мала існуюча в суспільстві система норм та цінностей – "-64". Тобто для підвищення якості державно-управлінських послуг у системі державної служби доцільно не втрачати існуючий рівень освіти населення й переглянути систему прийнятих у суспільстві норм та цінностей.

Вплив політичних факторів зовнішнього середовища на якість надання управлінських послуг у 2010 р. розглядався за двома параметрами: система державного устрою та політична стабільність. За думкою експертів (табл. 3.8, рис. 3.8), вони в нашій країні мають негативний вплив.

Таблиця 3.8

Оцінка впливу політичних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Система державного устрою	-56
2	Політична стабільність	-9
	Загалом політичні фактори	-65

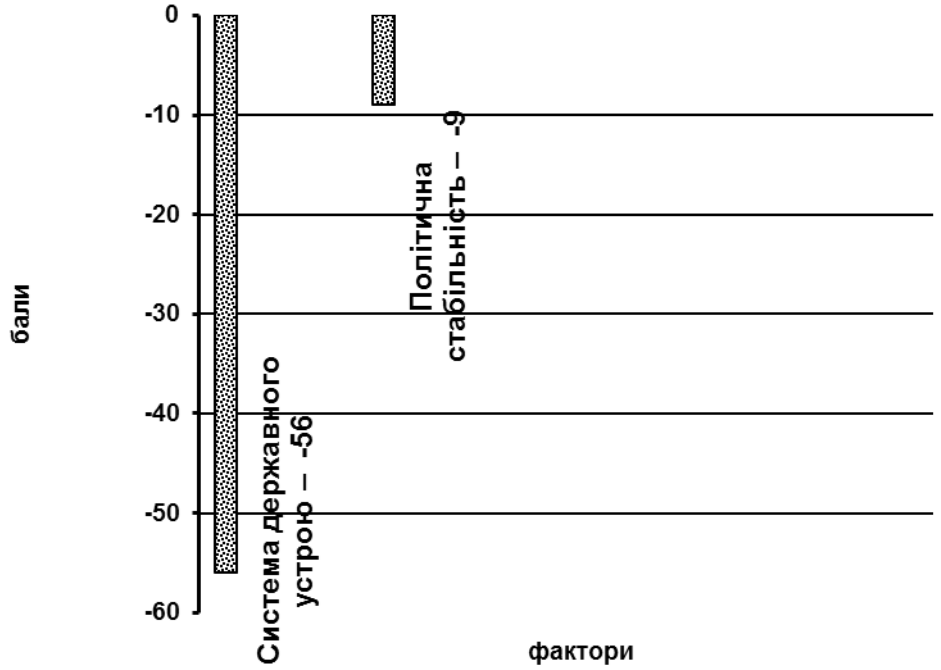


Рис. 3.8. **Вплив політичних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Вплив правових факторів на якість надання державно-управлінських послуг у системі державної служби у 2010 р. експерти оцінили як позитивний (табл. 3.9, рис. 3.9).

Таблиця 3.9

Оцінка впливу правових факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Правове регулювання у сфері праці	33
2	Соціальний захист населення	23
	Загалом правові фактори	56

У той же час невелике значення сумарних оцінок стану правового регулювання у сфері праці та соціального захисту населення, хоч і позитивне, свідчить про те, що доволі велика кількість експертів оцінила негативно вплив вищевказаних факторів на якість надання державно-управлінських послуг.

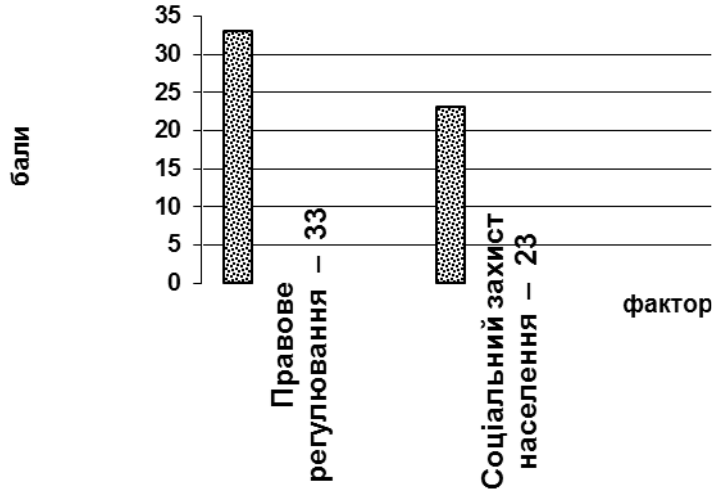


Рис. 3.9. **Вплив правових факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Узагальнений вплив факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій у 2010 р. наданий на рис. 3.10.

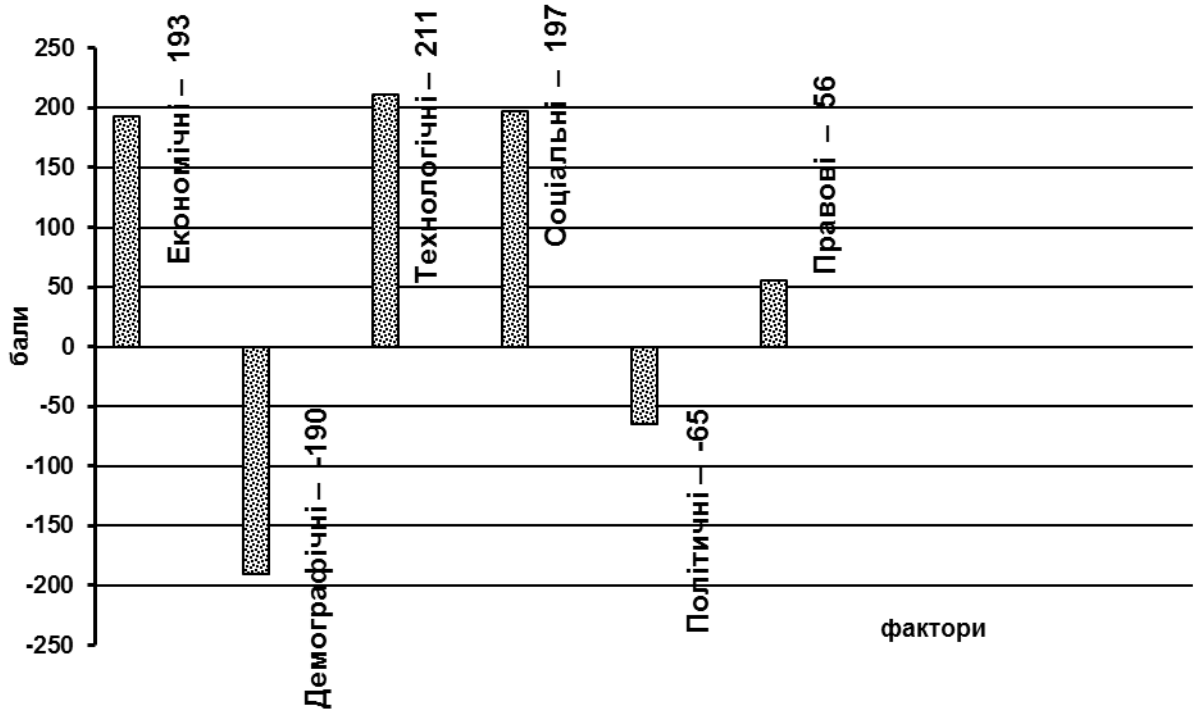


Рис. 3.10. **Узагальнений вплив факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Аналіз даних, наведених на рис. 3.10, продемонстрував, що сумарний негативний вплив мають демографічні – "-190" балів – та політичні – "-65" балів фактори, найбільш впливовими є економічні – "193" бали, соціальні – "197" та технологічні – "211" балів фактори. Дійсно, слід погодитись з думкою експертів відносно необхідності технологічного оснащення та модернізації системи державної служби з метою підвищення якості надання послуг. Також важливим для якісної роботи державних службовців є стан освіти населення країни, що повністю корелює з такими факторами, як необхідність технологічного розвитку та впровадження новітніх технологій, суспільна думка і загальний рівень культури. На третю позицію за сумарним балом експерти поставили економічні фактори зовнішнього середовища, проте саме ці фактори обумовлюють як рівень технологічного розвитку, так і соціальні фактори.

Аналогічно було проаналізовано рівень впливу економічних, демографічних, соціальних, технологічних, політичних та правових факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість надання державно-управлінських послуг. У цьому дослідженні прийняло участь 80 експертів – державних службовців.

Аналіз впливу економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій на регіональному рівні також проводився в розрізі дванадцяти елементів (табл. 3.10, рис. 3.11).

Таблиця 3.10

Оцінка впливу економічних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	2	3
1	Загальноекономічна ситуація в регіоні	-93
2	Структурні зміни в економіці	-51
3	Ринкова інфраструктура	-70
4	Темпи економічного зростання	-95
5	Тенденції розвитку економіки	-82
6	Тенденції розвитку галузі	-59
7	Ступінь мінливості	-44
8	Структура регіонального ринку праці	-79
9	Поточна ситуація на ринку праці	-64

Закінчення табл. 3.7

1	2	3
10	Прогнозована ситуація на ринку праці	-26
11	Рівень конкуренції	-6
12	Дії громадських об’єднань і груп	40
	Загалом економічні фактори	-629

На відміну від загальнодержавного рівня (див. рис. 3.4), майже всі фактори, за думкою експертів, мають негативний вплив, за винятком дій суспільних об’єднань і груп – 40 балів (див. табл. 3.10).

Найбільш вагомими на регіональному рівні за сумарною оцінкою виявились: темпи економічного зростання – "-95" балів, загальноекономічна ситуація в регіоні – "-93" бали та структура регіонального ринку праці – "-79" балів (див. рис. 3.11).

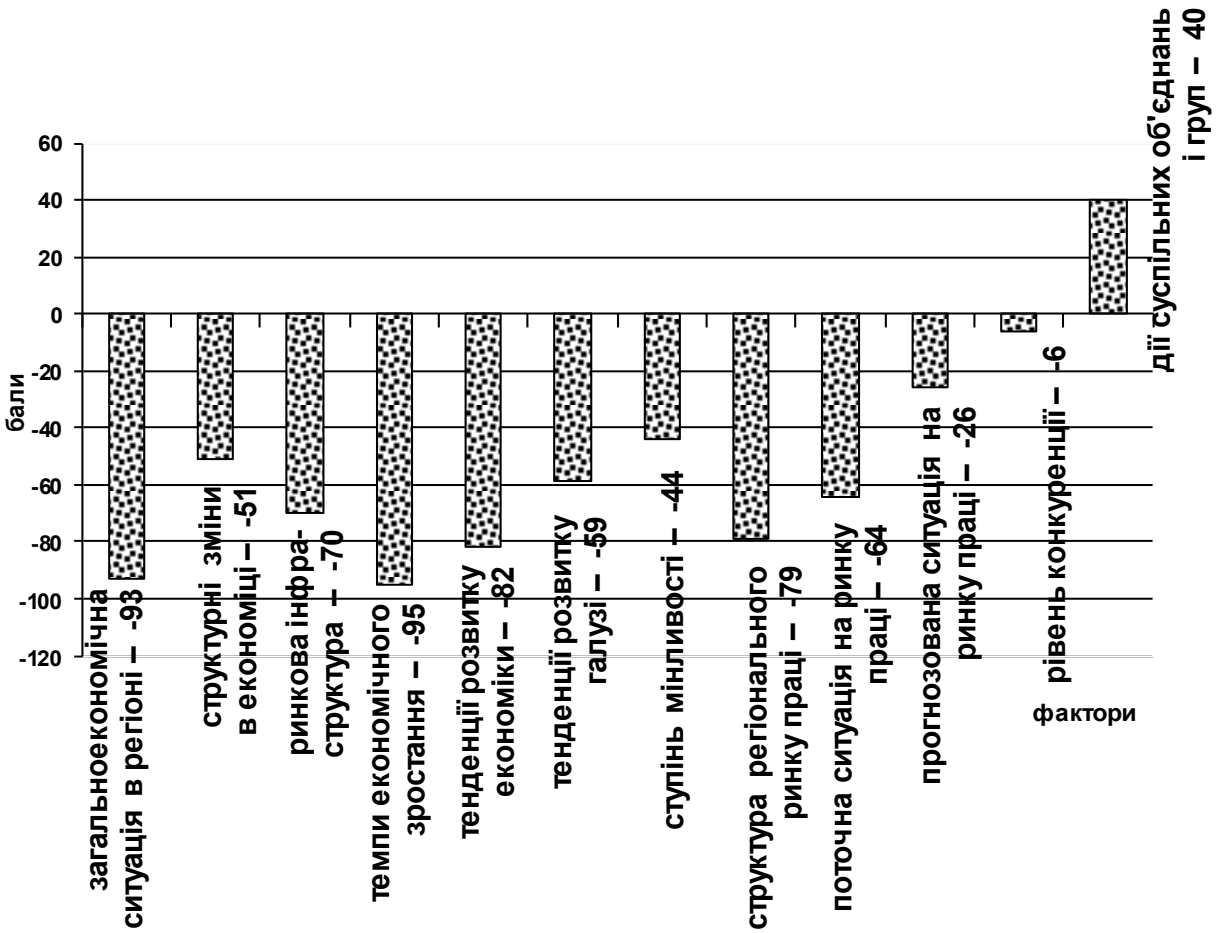


Рис. 3.11. **Вплив економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій на регіональному рівні, сумарний бал**

На думку більшості експертів, ці фактори негативно впливають на якість надання державно-управлінських послуг у системі державної служби. Для більш детальної інформації щодо впливу економічних факторів на якість надання державно-управлінських послуг слід розглянути окремо позитивні та від'ємні оцінки експертів. Для аналізу будемо використовувати середні значення для позитивних та від'ємних оцінок експертів (рис. 3.12).

Слід відзначити, що середні значення оцінок експертів щодо впливу економічних факторів зовнішнього середовища на загальнодержавному рівні (див. рис. 3.3) не мають принципової відмінності від оцінювання на регіональному рівні (див. рис. 3.12), тобто перевага негативного впливу кожного з економічних факторів обумовлена більшістю респондентів, що обрали від'ємне значення.

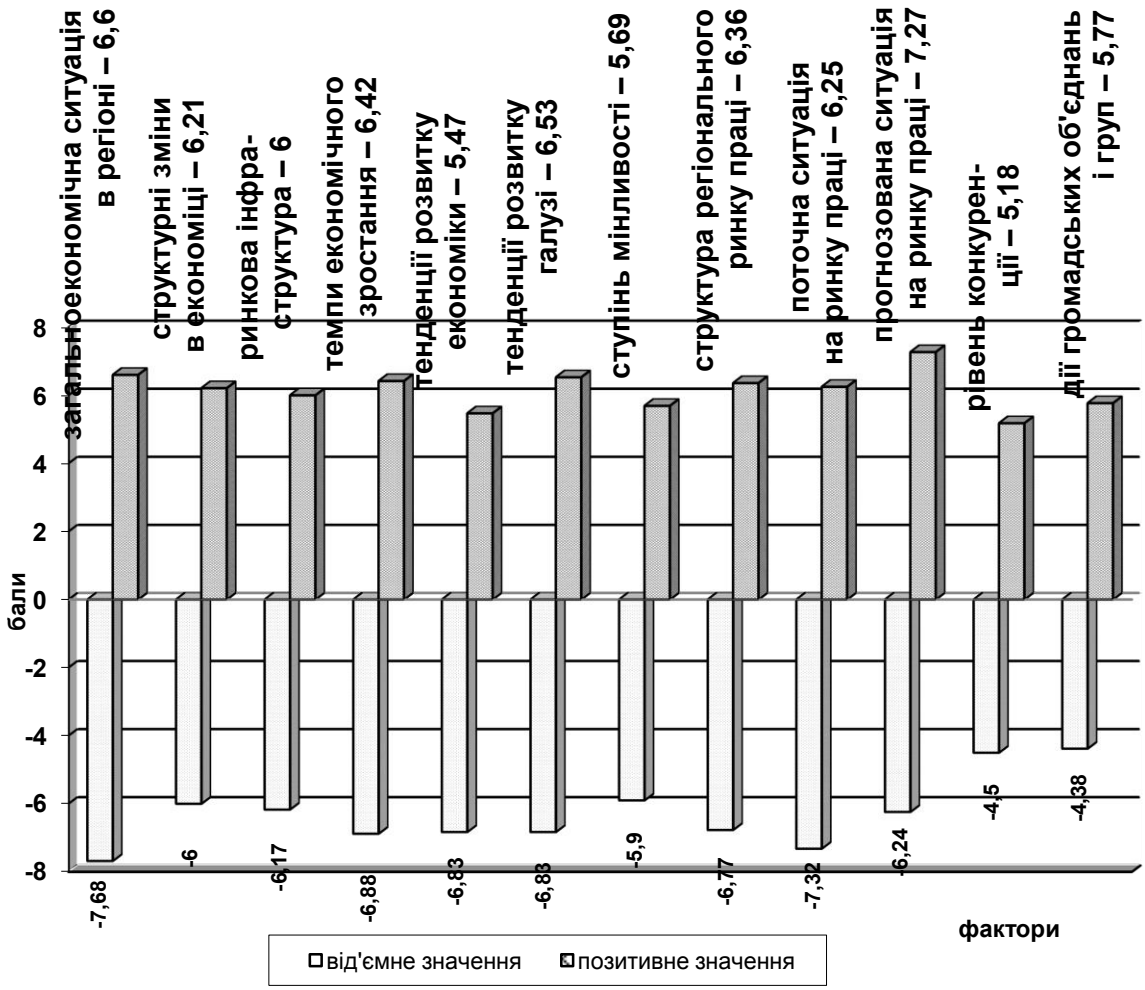


Рис. 3.12. **Вплив економічних факторів зовнішнього середовища на якість функціонування організацій на регіональному рівні, середній бал**

Вплив демографічних факторів на регіональному рівні також було оцінено за сумарним значенням, коли всі оцінки ступеня впливу на цьому рівні було підсумовано (табл. 3.11, рис. 3.13).

Таблиця 3.11

Оцінка впливу демографічних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Структура населення	-78
2	Чисельність населення	-93
3	Співвідношення зайнятих і незайнятих трудовою діяльністю	-52
4	Тривалість життя населення	-61
5	Рівень народжуваності і смертності	-61
	Загалом демографічні фактори	-345

Порівняння отриманих результатів на регіональному рівні (див. табл. 3.11, рис. 3.13) із загальнодержавним рівнем (див. табл. 3.5, рис. 3.5) дозволяє зробити висновок, що демографічні проблеми заважають підвищенню якості надання державно-управлінських послуг на будь-якому рівні.

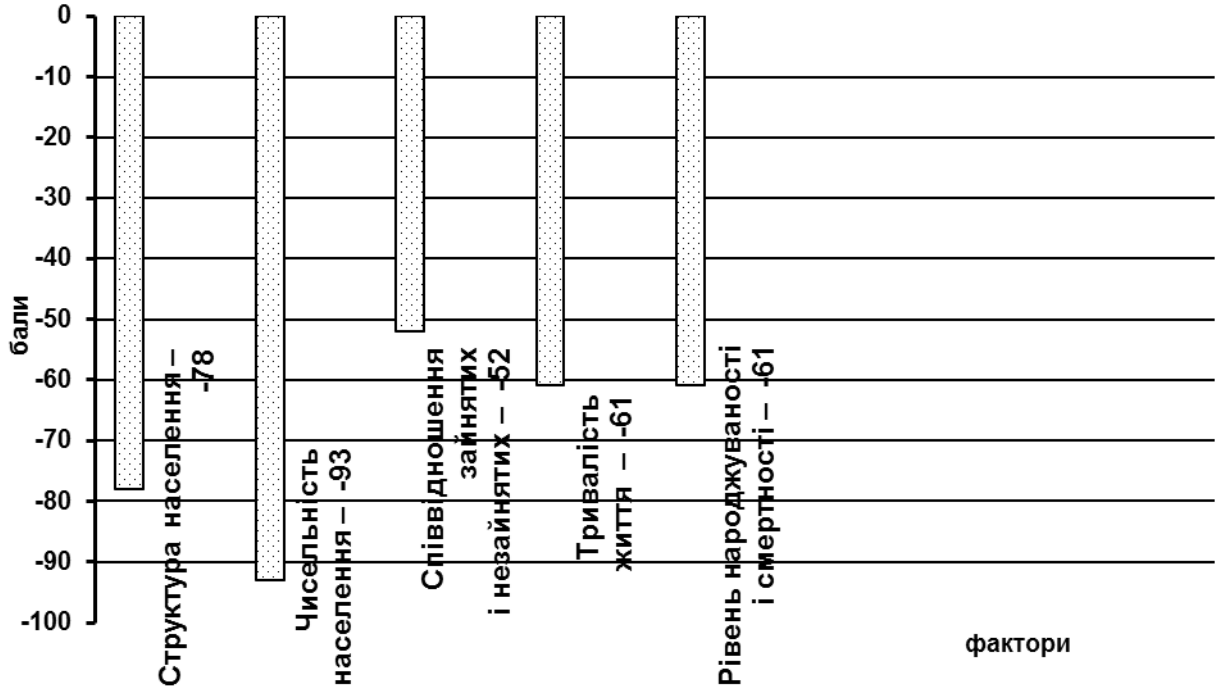


Рис. 3.13. **Вплив демографічних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій, сумарний бал**

На думку експертів, усі демографічні фактори мають негативний вплив на якість надання державно-управлінських послуг у системі державної служби, але найбільш впливовими є чисельність населення – "-93" бали та структура населення – "-78" балів.

Ступінь впливу технологічних факторів на регіональному рівні досліджувався за двома показниками: рівень технологічного розвитку та стан упровадження нових технологій (табл. 3.12, рис. 3.14).

Таблиця 3.12

Оцінка впливу технологічних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Рівень технологічного розвитку	-15
2	Впровадження і використання нових технологій	31
	Загалом технологічні фактори	16

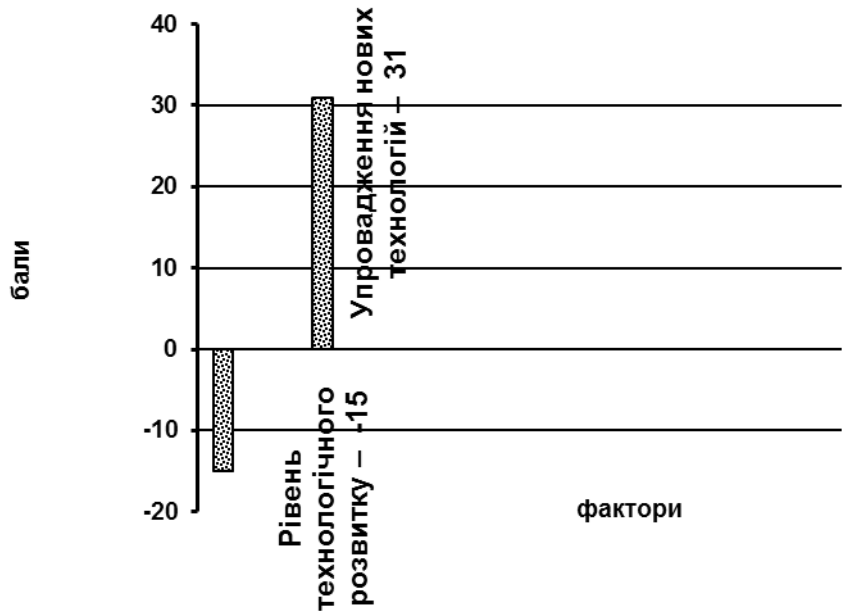


Рис. 3.14. **Вплив технологічних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій, сумарний бал**

На думку більшості респондентів, технологічні фактори мають неоднозначний вплив на надання державно-управлінських послуг на

регіональному рівні: сумарний бал рівня технологічного розвитку дорівнює – "-15" балів, а стану впровадження нових технологій – "31" бал (рис. 3.14, табл. 3.12). Тобто рівень технологічного розвитку в регіонах стримує підвищення якості надання послуг у державних установах.

Соціальні фактори на регіональному рівні мають у цілому негативну направленість (табл. 3.13, рис. 3.15). Невеликий позитивний вплив на якість надання управлінських послуг має рівень освіти населення – 7 балів (див. рис. 3.15).

Таблиця 3.13

Оцінка впливу соціальних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Культура	-24
2	Суспільна думка	-5
3	Рівень освіти населення	7
4	Система прийнятих у суспільстві норм та цінностей	-58
	Загалом соціальні фактори	-80

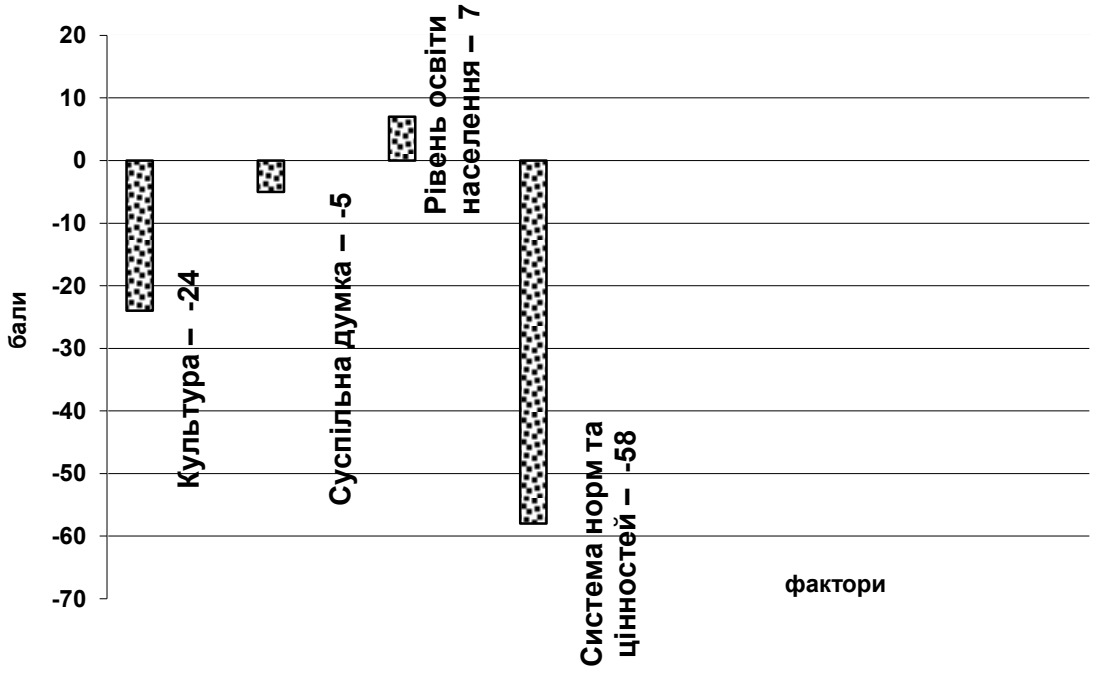


Рис. 3.15. **Вплив соціальних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Негативний же вплив має існуюча в суспільстві система норм та цінностей – "-58" балів. Тобто, для підвищення якості державно-

управлінських послуг у системі державної служби доцільно не втрачати існуючий рівень освіти населення і переглянути систему прийнятих у суспільстві норм та цінностей. При цьому необхідно відзначити, що така ж сама тенденція стосовно двох вищезазначених соціальних факторів спостерігається і на загальнодержавному рівні (див. рис. 3.7). На відміну від загальнодержавного рівня стан культури в регіонах впливає виключно негативно на якість надання державних послуг.

Вплив політичних факторів зовнішнього середовища на якість надання державно-управлінських послуг на регіональному рівні розглядався за двома параметрами: система державного устрою та політична стабільність. На думку експертів, вони на регіональному рівні мають негативний вплив (табл. 3.14, рис. 3.16).

Таблиця 3.14

Оцінка впливу політичних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Система державного устрою	-58
2	Політична стабільність	-54
	Загалом політичні фактори	-112

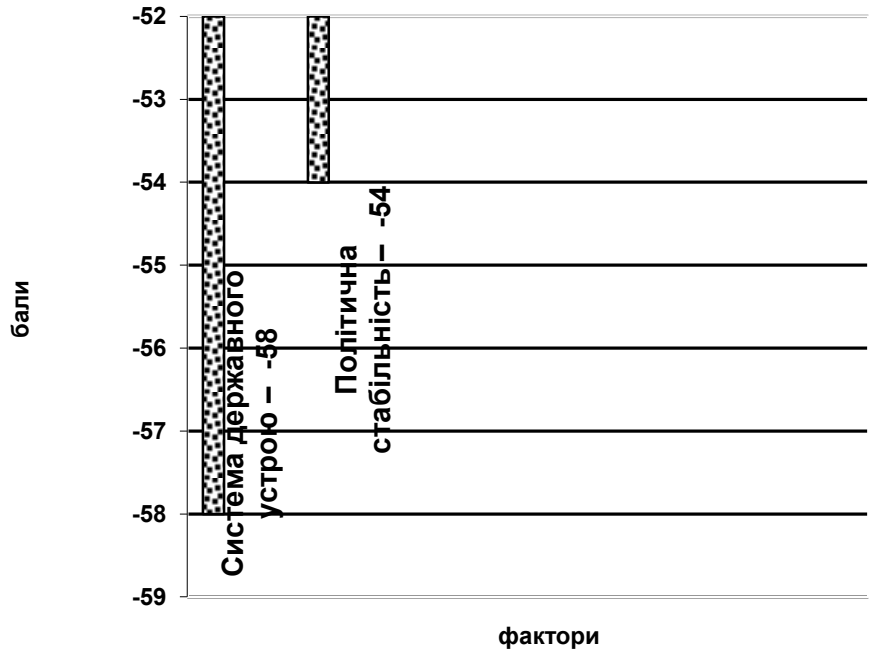


Рис. 3.16. **Вплив політичних факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Вплив правових факторів на якість надання державно-управлінських послуг у системі державної служби на регіональному рівні експерти оцінили як негативний (табл. 3.15, рис. 3.17), що суттєво відрізняється від думки щодо загальнодержавного рівня (див. рис. 3.9).

Таблиця 3.15

Оцінка впливу правових факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій

№ п/п	Фактори	Кількість балів
1	Правове регулювання у сфері праці	-4
2	Соціальний захист населення	-9
	Загалом правові фактори	-13

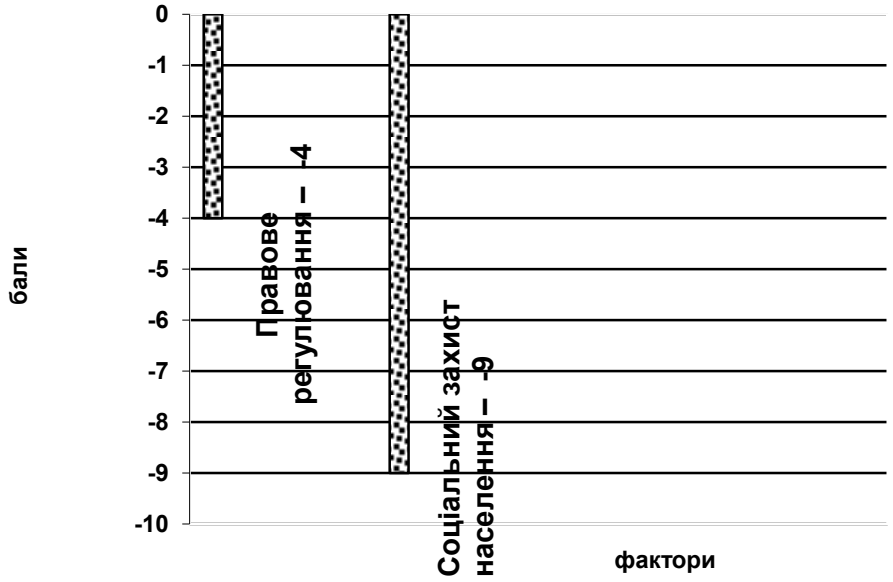


Рис. 3.17. **Вплив правових факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій, сумарний бал**

У той же час невелике значення сумарних оцінок стану правового регулювання у сфері праці та соціального захисту населення, хоч і негативне, свідчить про те, що доволі велика кількість експертів оцінила позитивно вплив вищевказаних факторів на якість надання державно-управлінських послуг на рівні регіонів.

Отже, узагальнення дослідження впливу факторів зовнішнього середовища на якість надання державно-управлінських послуг у системі

державної служби за шістьома факторами: економічними, демографічними, технологічними, соціальними, політичними та правовими наведено на рис. 3.18.

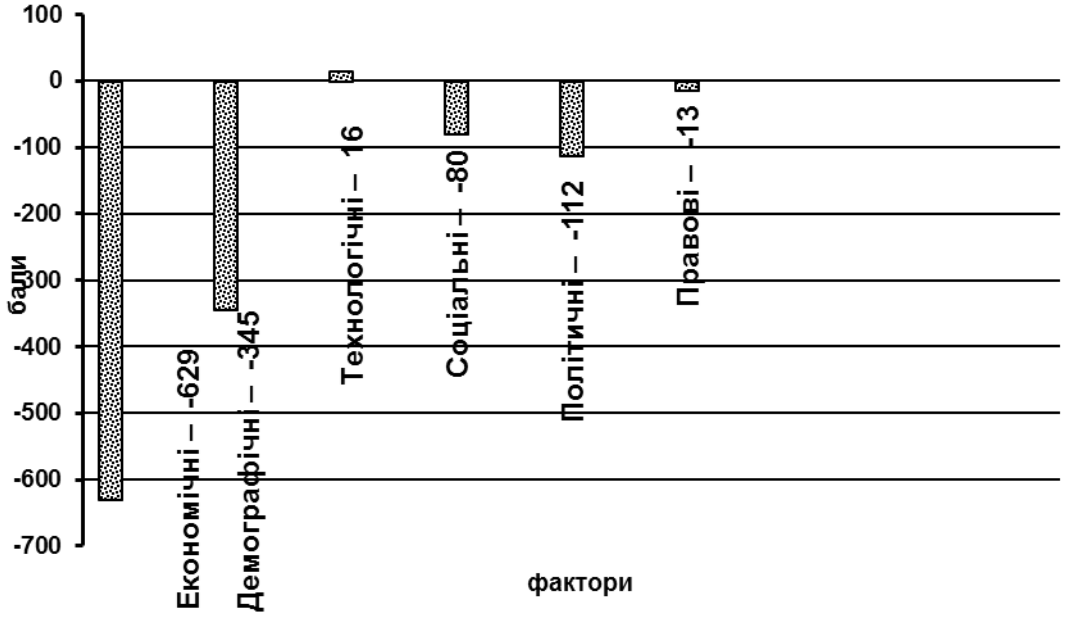


Рис. 3.18. **Узагальнений вплив факторів зовнішнього середовища на регіональному рівні на якість функціонування організацій, сумарний бал**

Аналіз продемонстрував, що сумарний негативний вплив на регіональному рівні мають усі фактори за винятком технологічних – 16 балів, найбільший негативний вплив мають економічні фактори – "-629" балів та демографічні – "-345" балів (див. рис. 3.18).

Таким чином, можна зробити висновок, що на регіональному рівні респонденти підкреслюють негативну дію факторів зовнішнього середовища на систему державної служби, що негативно впливає на надання якісних послуг.

Отже, проведене дослідження зовнішнього середовища органів публічного управління як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях дозволило виявити найбільш впливові фактори на якість надання державно-управлінських послуг, що в подальшому надасть можливість розробити систему заходів щодо її модернізації.

Дослідження середовища організації з метою виявлення факторів, що ініціюють модернізацію системи надання державно-управлінських послуг, має бути доповнено аналізом впливу факторів внутрішнього

середовища. У табл. 3.16 наведено основні підходи до класифікації факторів внутрішнього середовища організації.

Таблиця 3.16

Підходи до класифікації факторів внутрішнього середовища організації [56, с.136]

Підходи	Джерело
На основі системного й ситуаційного підходів на організацію як систему, створену людьми, фактори внутрішнього середовища (внутрішні змінні), в основному, є результатом управлінських рішень. Це, однак, зовсім не означає, що всі внутрішні змінні повністю контролюються керівництвом. Часто внутрішній фактор є щось "дане", що керівництво повинне подолати у своїй роботі (наприклад, монотонність і втома). До основних змінних внутрішнього середовища організації відносяться структура, цілі, завдання, технологія й люди. Усі внутрішні змінні взаємозалежні. У своїй сукупності вони розглядаються як соціотехнічні підсистеми. Зміна однієї з них деякою мірою впливає на всі інші. Удосконалення однієї змінної, наприклад, такої, як технологія, не обов’язково може вести до підвищення продуктивності, якщо ці зміни позначаються негативно на інший змінній, наприклад людях	[133, с. 89–109]
Внутрішні фактори організації розглядаються виходячи із чотирьох типів моделей, що відображають еволюцію теоретичних концепцій, що визначають сутність самих організацій, роль і домінуючі функції менеджменту, а також критерії, застосовувані для оцінки ефективності їх діяльності. Перша модель, що відома за назвою "модель механістичної конструкції організації", сформувалася наприкінці XIX ст. Її теоретичною базою є положення школи наукового менеджменту. Підприємство – це механізм, що становить комбінацію основних виробничих факторів: засобів виробництва, робочої сили, сировини й матеріалів. Друга модель побудована на визначенні організації як колективу, сформованого за принципом поділу праці (початок 30-х рр. XX ст.). Основна увага концентрується тільки на одному внутрішньому факторові – людському ресурсі – й підпорядкуванні йому всіх інших факторів виробництва. Третя модель (сформувалася з 60-х рр. XX ст.) розглядає організацію у вигляді складної ієрархічної системи, що тісно взаємодіє з оточенням і внутрішнє середовище якої формується під впливом змінних, що здійснюють безпосередній вплив на процес перетворень (виробництва продукції, послуг). Це структура підприємства, його культура й ресурси. Четверта модель (сформувалася з 80-х рр. XX ст.) представляє підприємства як громадські організації, у діяльності яких зацікавлені різні групи як усередині, так і поза їхніми межами	[193, с. 47–56]

Аналіз впливу факторів внутрішнього середовища на якість функціонування органів державного управління був здійснений за участю авторів у дослідженні 16 факторів, а саме:

місія та цілі організації;

організаційна структура;

використовувані технології;

структура знань і навичок персоналу;

організаційна культура;

психологічний клімат у колективі;

мотивація до роботи;

задоволеність своєю роботою;

фінансові ресурси;

стиль управління;

структура персоналу (чисельність, кваліфікація, вікова структура);

плинність кадрів;

організація роботи персоналу;

особистісні характеристики керівників;

особистісні характеристики працівників;

наявність неформальних груп у структурі колективу.

Результати аналізу за перші п'ять періодів, надані в монографії [163, с. 104–109], показали, що ступінь впливу визначених факторів внутрішнього середовища на якість функціонування органів державного управління змінювався в досліджувані періоди. Отже, це свідчить про зміни внутрішнього середовища в залежності від цільових настанов, які органи державного управління отримують від вищих органів управління, які, у свою чергу, змінюють орієнтири в залежності від трансформаційних змін, зумовлених політичними змінами в країні.

Таким чином, підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що на якість функціонування органів державного управління впливають фактори внутрішнього та зовнішнього середовищ організації, але ступінь впливу даних факторів відрізняється в різні інтервали часу. Отже, щоб здійснювати модернізаційні заходи у системі надання державно-управлінських послуг, необхідно проводити дослідження впливу факторів зовнішнього оточення органу державного управління та факторів його внутрішнього середовища, щоб виявити процеси та тенденції, які можуть привести до успішних результатів модернізаційних змін, скерованих врешті-решт на поліпшення якості надання державно-управлінських послуг.

3.3. Механізми і моделі модернізації системи надання державно-управлінських послуг

"Проблема державного управління полягає сьогодні не в жорсткому розмежуванні адміністративної діяльності та політики, а в пошуку механізмів і рамок їх з'єднання..." [164, с. 177].

Слід погодитися з думкою Коротич О. Б. [103, с. 20], що в державному управлінні існує складність застосування поняття "механізм", тому що цей термін може трактуватися в кількох значеннях, які виходять як з його етимології (переклад із грецької означає знаряддя, споруду), так і використання в різних науках для аналізу взаємодії певних елементів протягом здійснення складного процесу [30, с. 408–409]. Базуючись на семантичному підході щодо визначенні терміна "механізм", цей автор ділить усі наявні механізми, в тому числі й управлінські, на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, механізми-системи (подання систем як механізмів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

При цьому *конкретні механізми управління,* в тому числі державного, як стверджує Коротич О. Б. [103, с. 20], становлять певне знаряддя для здійснення перетворень і найчастіше тлумачаться як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Цей же автор запропонував класифікацію механізмів управління державою [103, с. 29], виділив при цьому дві групи механізмів державного управління: 1) механізми здійснення процесу державного управління (Президентом, органами виконавчої влади, законодавчої влади, судовою системою); 2) механізми формування та взаємодії складових системи державного управління (у будь-якій державі; в конкретній державі – первинний та поточний).

Найважливішою методологічною проблемою механізму державного управління, як зауважується в монографії [251], є питання рушійних сил його розвитку. Традиційно у вітчизняному державному управлінні використовується механістичний підхід, відповідно до якого його механізм тлумачиться як проста сукупність компонентів, що керується з єдиного центру за принципом "управлінський вплив – реакція на нього". Цей підхід певною мірою відповідав монолітній авторитарній системі

управління, проте, як справедливо зауважується в цій же монографії, явно непридатний для дослідження складних соціальних об’єктів, яким є диверсифіковане державне управління демократичного суспільства. У межах синергетичної методології для таких об’єктів розроблена так звана організмічна концепція, в якій державне управління розглядається як жива, самоорганізована й адаптивна система – "організована складність", що функціонує і розвивається на основі досягнення власної системної мети [181, с. 3–4].

Рушійною силою механізму державного управління в цьому випадку є не зовнішній керуючий вплив, а потенціал і прагнення до саморозвитку [251]. Перехід державного управління на принципи самоорганізації, тобто самовдосконалення в системному плані, виходячи з мети, а не окремих показників, забезпечує системну інноваційну трансформацію діяльності його механізмів. Зазначена діяльність набуває характеру випереджаючого управління, оскільки в її основі буде лежати передбачення управлінських потреб об’єкта, які через соціоцентричну мету державного управління визначають чинники саморозвитку його механізмів. На цій основі, як зауважується в монографії [251], дослідники пропонують сформувати як самоврядний елемент механізму державного управління своєрідний "контур самоорганізації", який дозволить розкритися внутрішньому потенціалу системи державного управління, а не буде ставити результати її діяльності в залежність від мистецтва управління керівної ланки в системі державного управління.

Упровадження принципу саморозвитку у функціонування механізму державного управління є найважливішою передумовою забезпечення ефективності державного управління в нових умовах. "Будь-яка адміністративна одиниця має великий запас саморозвитку; збільшити цей запас, працювати над саморозвитком організації – це і є база ефективного управління" [251]. Разом з тим у межах цього методологічного підходу доцільно обґрунтовувати і інші новації щодо механізмів державного управління. Цілком природно з принципу саморозвитку випливає децентралізація влади, оскільки вона дає можливість запустити механізми адаптації до соціальних змін у межах принципу функціональної автономії, який констатує неможливість керувати всім з центру. "У демократичній системі управління ієрархія зберігається в результаті технічної раціональності, але вона

вибудовується "вгору", що означає не розподіл влади, а її делегування нижніми рівнями управління вищим у тій мірі, в якій це функціонально виправдано" [251]. При багатьох центрах владного впливу стійкість державного управління забезпечується за рахунок здатності цих центрів приймати рішення в умовах співпадіння цілей системи та її компонентів.

З методологічної точки зору при визначенні механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг (СНДУП), як було підкреслено в п.п. 3.1, доцільно базуватися на системному підході, відповідно до якого цей механізм є складовою механізму модернізації державної служби, механізму модернізації державного управління та механізму модернізації держави (рис. 3.19).

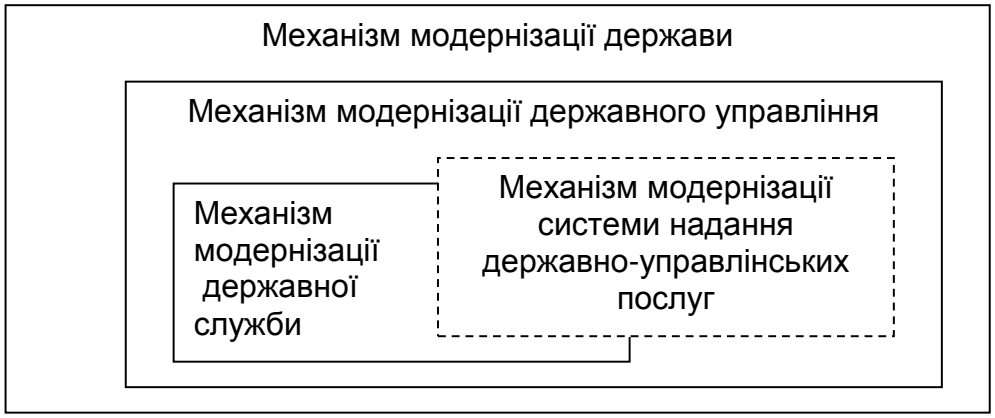


Рис. 3.19. **Системне уявлення місця механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг**

Отже, як видно з рис. 3.19, механізм модернізації СНДУП має складові механізму модернізації державної служби, оскільки державно-управлінські послуги надаються перед усім органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами.

Основні види механізмів модернізації в системі державної служби, які визначені на основі методологічного підходу, в основу якого покладені закони, принципи, процеси функціонування та розвитку державної служби, взаємозв’язків і взаємовідносин як між елементами, компонентами та підсистемами державної служби, так і всією системою державної служби з суспільством у цілому і можливості аналізу впливу суспільства на якість її функціонування, наведено в табл. 3.17.

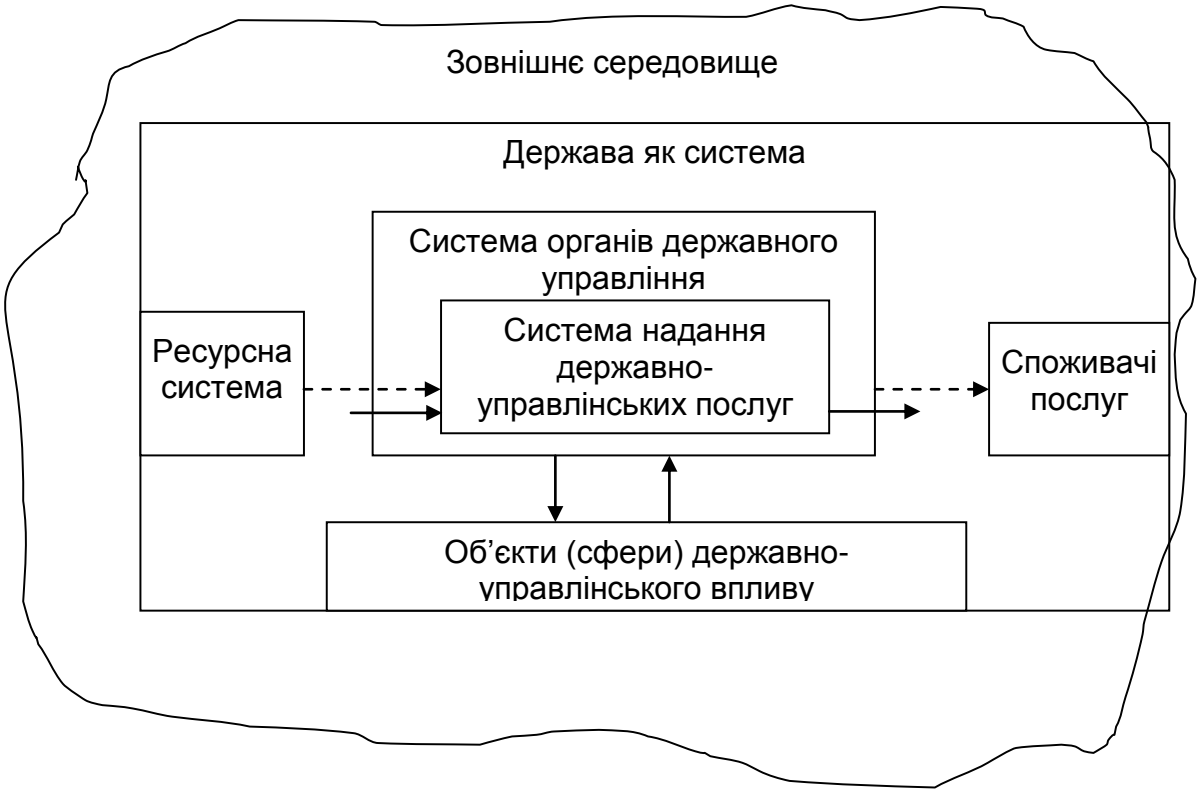
Таблиця 3.17

Основи класифікації механізмів модернізації в системі державної служби [238]

Основи класифікації	Механізми модернізації
Предмет управління в системі державної служби	механізм модернізації управління персоналом системи державної служби; механізм модернізації структури системи державної служби; механізм модернізації управління ресурсами системи державної служби; механізм модернізації управління знаннями в системі державної служби; механізм модернізації управління інноваційними процесами в системі державної служби; механізм модернізації управління комунікативними процесами
Функції управління в системі державної служби: процесне управління в системі державної служби; проектне управління в системі державної служби	механізми модернізації процесів планування та зворотного зв'язку; механізми модернізації процесів організації; механізми модернізації процесів мотивації та стимулювання; механізми модернізації процесів контролю; механізми модернізації відбору та аналізу інформації; механізми модернізації визначення цілей, завдань, критеріїв, вимог, обмежень проекту; механізми модернізації експертизи основних положень; затвердження концепції; механізми модернізації прогнозування; механізми формування команди; механізми розвитку концепції; механізми структурного планування; механізми організації виконання; механізми реалізації проекту
Завдання державної служби	механізми модернізації планування; механізми модернізації розподілу ресурсів; механізми модернізації експертних оцінок; механізми модернізації рекрутингу; механізми модернізації фінансування; механізми модернізації стимулювання; механізми модернізації комплексного оцінювання; механізми модернізації самоконтролю та аудиту
Окремі підсистеми системи державної служби	механізми модернізації на рівні країни; механізми модернізації на рівні регіону; механізми модернізації на місцевому рівні; механізми модернізації на рівні органів державного управління або державної установи; механізми модернізації на рівні управління, відділу, окремого державного службовця
Рівні та напрямки модернізації	механізми модернізації управління та функціонування на рівні виконавчої, судової, законодавчої влади; механізми модернізації функціонування й управління на рівні регіонального та муніципального управління; механізми модернізації функціонування та управління на рівні окремих напрямків розвитку

Визначення та дослідження системи механізмів модернізації держави, державного управління, державної служби і СНДУП, у тому числі з урахуванням іноземного досвіду та міжнародних стандартів, дозволяє виявляти об’єктивні тенденції в розвитку держави, системи державного управління та системи державної служби, знаходити оптимальні співвідношення між компонентами і складовими систем, між внутрішнім і зовнішнім середовищами, між лінійними і функціональними структурами та враховувати дію законів функціонування й розвитку систем при їх модернізації (реформуванні, трансформації тощо).

Базуючись на системному підході щодо механізму модернізації СНДУП та ґрунтуючись на другому типі семантичного трактування поняття "механізм", а саме "механізм-система", на рис. 3.20 наведена кібернетична модель системи надання державно-управлінських послуг як відкритої системи.



Умовні позначення: - - - - → речові потоки; ——→ інформаційно-управлінські потоки

Рис. 3.20. **Кібернетична модель системи надання державно-управлінських послуг як відкритої системи**

Системне уявлення механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг наведено на рис. 3.21.

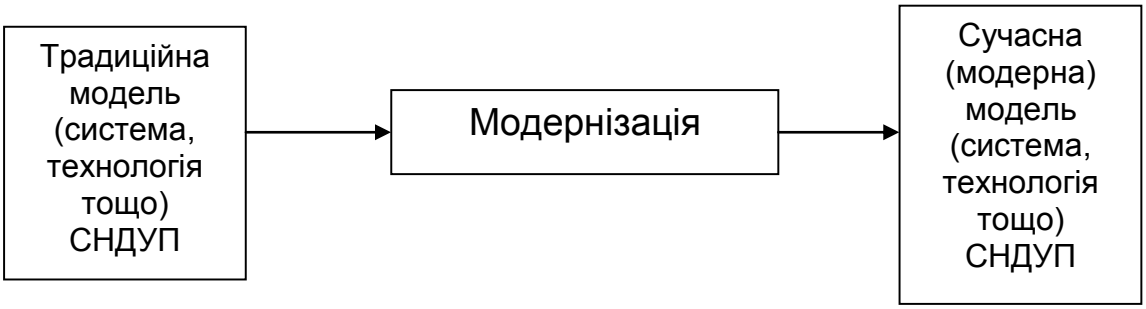


Рис. 3.21. **Системне уявлення механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг**

Отже, виходячи із системного уявлення (див. рис. 3.21), механізм модернізації системи надання державно-управлінських послуг можна розглядати як механізм-процес, за допомогою якого здійснюється перетворення традиційної моделі (системи, методів, технології тощо) СНДУП у сучасну (модерну) модель (систему, методи, технології тощо) СНДУП.

Виходячи з вищевикладених методологічних основ модернізації системи надання державно-управлінських послуг та з урахуванням методологічної бази адміністративного менеджменту, яка запропонована авторами в роботі [55, с. 69–74], модерна система надання державно-управлінських послуг має бути побудована на основі маркетингового підходу, а саме: спочатку визначаються послуги та їх споживачі з урахуванням їх потреб та інтересів, на підставі чого формуються процеси надання цих послуг і структури (органи, установи), які будуть надавати ці послуги.

На рис. 3.22 надана система структурних елементів органу державної влади (державної установи), що відповідає сучасній (модерній) системі надання державно-управлінських послуг.

Відповідно до моделі, яка надана на рис. 3.22, організаційна структура державної установи має відповідати її основному завданню та стратегії, на підставі чого формується функціональна організація зі структурою робочих функцій, які мають відповідати модерній структурі обміну послугами.

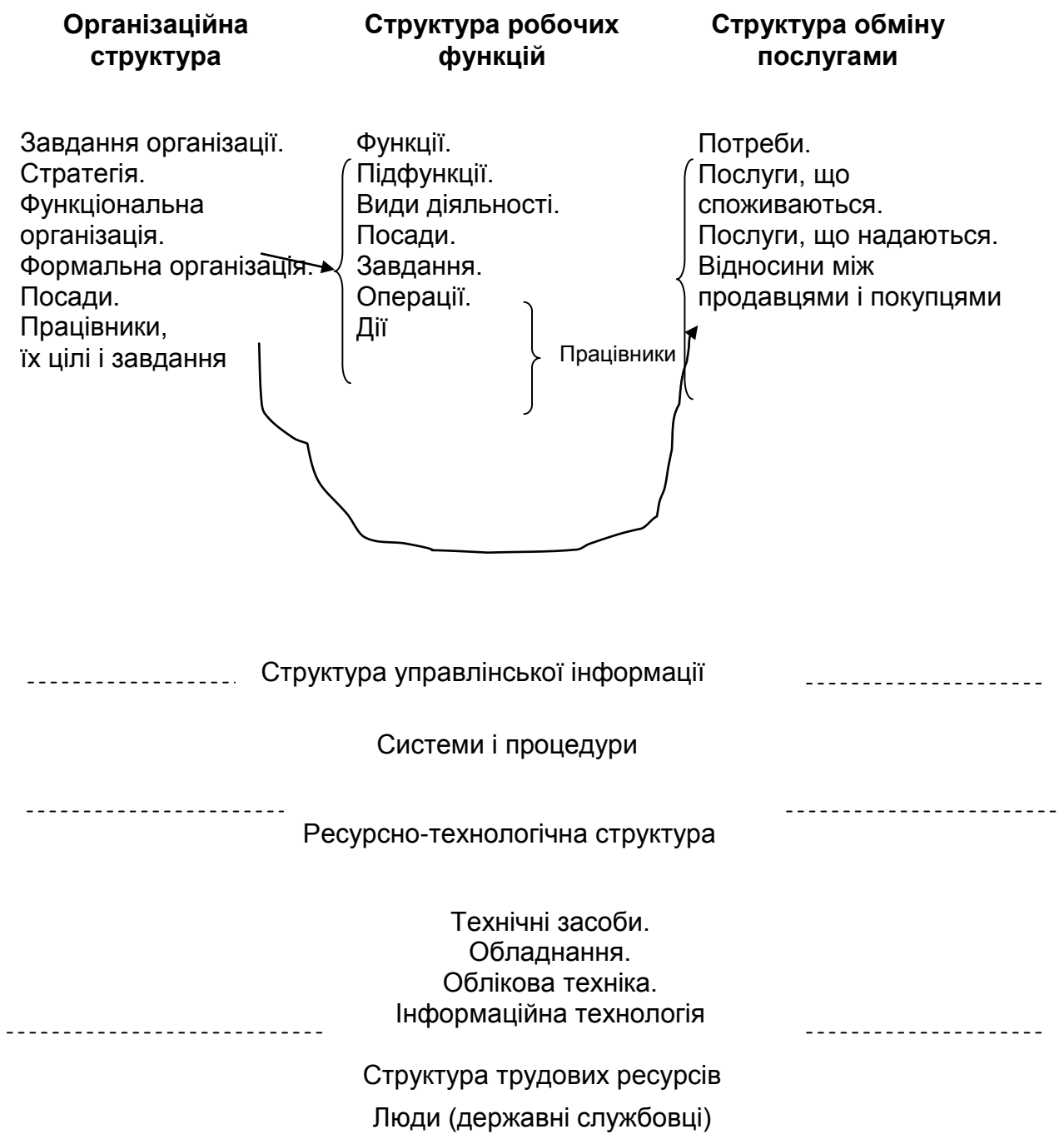


Рис. 3.22. **Система структурних елементів органу державної влади (державної установи), що відповідає сучасній (модерній) системі надання державно-управлінських послуг**

Оскільки механізм модернізації системи надання державно-управлінських послуг є складовою механізмів модернізації держави, державного управління, державної служби, які є складними динамічними системами, оскільки в їх склад входить безліч механізмів зі множиною

зв’язків між ними, які, у свою чергу, не є постійними, а змінюються в часі, то правомірно зробити висновок про цей механізм як складну динамічну систему, до дослідження та побудови якої слід використовувати методологію системного аналізу.

Доцільність використання системного аналізу для вирішення проблеми модернізації системи надання державно-управлінських послуг ґрунтується на тому, що ця методологія призначена для дослідження властивостей та відношень в об’єктах, що важко спостерігаються і важко зрозумілі, за допомогою відображення цих об’єктів як цілеспрямованих систем та вивчення властивостей цих систем і взаємозв’язків між цілями та засобами їх реалізації. Він використовується при формулюванні завдання, коли відомості про об’єкт, необхідні для його вирішення, не можна отримати, безпосередньо його спостерігаючи. Тоді об’єкт розглядається як підсистеми деякої системи, як сукупність підсистем у взаємозв’язку з іншими системами.

Вирішення будь-якої проблеми за методологією системного аналізу за Черняком Ю. І. [197] умовно складається з чотирьох етапів: 1) зрозуміти проблему і правильно її сформулювати; 2) дослідити все, що має відношення до вирішення проблеми, тобто сформулювати систему; 3) сконструювати і створити комплекс методів та засобів вирішення проблеми, тобто систему; 4) організувати правильне використання системи та управління нею.

На сьогодні дослідники, які послугуються методологією системного аналізу, використовують вельми розгалужений науковий інструментарій, з якого складається технологія системного аналізу. Причому кожен із авторів складає свою класифікацію етапів системного аналізу. Це не повинно бути проблемою, оскільки зовсім зрозуміло, що кожен автор, працюючи у визначеній сфері і на визначеному рівні управління, створює таку класифікацію, яка найбільше підходить для вирішення завдань, що стоять у цій галузі. У табл. 3.18 наданий перелік етапів та основних робіт, які здійснюються на кожному етапі, за технологією системного аналізу, що наведена в роботі [197], яка пройшла практичне випробування в процесі підготовки магістрів державного управління за спеціальністю "Державна служба" в Харківському національному економічному університеті і яку, на думку авторів, доцільно використати в процесі модернізації системи надання державно-управлінських послуг.

Таблиця 3.18

Технологія системного аналізу за [197]

Етап	Роботи
1	2
1. Аналіз проблеми	1.1. Чи існує проблема? 1.2. Точне формулювання проблеми. 1.3. Аналіз логічної структури проблеми. 1.4. Розвиток проблеми (в минулому та майбутньому). 1.5. Зовнішні зв'язки проблеми (з іншими проблемами). 1.6. Принципова вирішувальність проблеми
2. Визначення системи	2.1. Специфікація завдання. 2.2. Визначення позиції спостерігача. 2.3. Визначення об'єкта. 2.4. Окреслення елементів (виявлення меж розбиття системи). 2.5. Визначення підсистем. 2.6. Визначення середовища
3. Аналіз структури системи	3.1. Визначення рівней ієрархії (у великих системах). 3.2. Визначення аспектів та мов (у складній системі). 3.3. Визначення процесів – функцій (у динамічній системі). 3.4. Визначення і специфікація процесів управління та каналів інформації (в кібернетичних системах). 3.5. Специфікація підсистем. 3.6. Специфікація процесів (функцій) поточної діяльності (рутинних) та розвитку (цільових)
4. Формулювання загальної мети та критерію системи	4.1. Визначення цілей-вимог надсистеми. 4.2. Визначення цілей та обмежень середовища. 4.3. Формулювання загальної мети. 4.4. Визначення критерію. 4.5. Декомпозиція цілей та критеріїв за підсистемами. 4.6. Композиція загального критерію з критеріїв підсистем
5. Декомпозиція мети, виявлення потреб у ресурсах та процесах	5.1. Формулювання цілей верхнього рангу. 5.2. Формулювання цілей поточних процесів. 5.3. Формулювання цілей ефективності. 5.4. Формулювання цілей розвитку. 5.5. Формулювання зовнішніх цілей та обмежень. 5.6. Виявлення потреб у ресурсах та процесах
6. Виявлення ресурсів та процесів, композиція цілей	6.1. Оцінка існуючої технології та потужностей. 6.2. Оцінка сучасного стану ресурсів. 6.3. Оцінка реалізованих та запланованих проектів. 6.4. Оцінка можливостей взаємодії з іншими системами. 6.5. Оцінка соціальних факторів. 6.6. Композиція цілей

Закінчення табл. 3.18

1	2
7. Прогноз та аналіз майбутніх умов	7.1. Аналіз стійких тенденцій розвитку системи. 7.2. Прогноз розвитку та змін середовища. 7.3. Передбачення появи нових факторів, що роблять міцний вплив на розвиток системи. 7.4. Аналіз ресурсів майбутнього. 7.5. Комплексний аналіз взаємодії факторів майбутнього розвитку. 7.6. Аналіз можливих зрушень цілей та критеріїв
8. Оцінка цілей та засобів	8.1. Обчислення оцінок за критерієм. 8.2. Оцінка взаємозалежності цілей. 8.3. Оцінка відносної важливості цілей. 8.4. Оцінка дефіцитності та вартості ресурсів. 8.5. Оцінка впливу зовнішніх факторів. 8.6. Обчислення комплексних розрахункових оцінок
9. Відбір варіантів	9.1. Аналіз цілей на поєднання та входження. 9.2. Перевірка цілей на повноту. 9.3. Відхилення надмірних цілей. 9.4. Планування варіантів досягнення окремих цілей. 9.5. Оцінка та порівняння варіантів. 9.6. Поєднання комплексу взаємопов’язаних варіантів
10. Діагноз існуючої системи	10.1. Моделювання технологічного та економічного процесів. 10.2. Розрахунок потенційної та фактичної потужності. 10.3. Аналіз утрат потужності. 10.4. Виявлення недоліків організації системи й управління. 10.5. Виявлення та аналіз заходів з удосконалення організації
11. Побудова комплексної програми розвитку	11.1. Формульовання заходів, проектів та програм. 11.2. Виявлення послідовності цілей та заходів щодо їх досягнення. 11.3. Розподіл сфер діяльності. 11.4. Розподіл сфер компетенції. 11.5. Розробка комплексного плану заходів у межах обмежень з ресурсів у часі. 11.6. Розподіл за відповідальними організаціями, керівниками та виконавцями
12. Проектування організації для досягнення цілей	12.1. Призначення цілей організації. 12.2. Формульовання функцій організації. 12.3. Проектування організаційної структури. 12.4. Проектування інформаційних механізмів. 12.5. Проектування режимів праці. 12.6. Проектування механізмів матеріального та морального стимулювань

Основу системного аналізу, як видно з табл. 3.18, становить не формальний математичний апарат, а загальні ідеї, оригінальний підхід до проблеми, що вирішується, своєрідний понятійний апарат. Проте, ґрунтуючись на загальній теорії систем, він увібрав у себе ряд інших дослідницьких підходів розробки багатьох споріднених і суміжних наук. Тому при його здійсненні широко використовуються різні методи і математичний апарат інших наук (різний науковий інструментарій), зокрема кількісні (економічний аналіз, статистичні методи, морфологічні методи), неформальні (метод сценаріїв, експертних оцінок, діагностичні методи), графічні (теорія графів, сітьове планування, способи графічного відображення взаємозв'язків, пропорцій, структури тощо). Науковий інструментарій системного аналізу, який запропоновано в роботі [197], наведений у табл. 3.19.

Таблиця 3.19

Науковий інструментарій системного аналізу

Інструменти системного аналізу	Етапи, на яких вони застосовуються (див. табл. 3.18)
Неформальні методи	
Метод сценаріїв	1, 7
Метод експертних оцінок (метод "Дельфі")	6, 7, 8
Діагностичні методи	1, 3, 10, 12
Графічні методи	
Метод дерева цілей	1, 4, 5, 7, 9, 12
Матричні методи	2, 3, 9, 10, 11, 12
Сітьові методи	3, 5, 7, 9, 12
Кількісні методи	
Методи економічного аналізу	1, 4, 7, 8, 9, 10, 11
Морфологічні методи	3, 4, 8, 9
Статистичні методи	7
Методи моделювання	
Кібернетичні моделі	2, 3, 4, 10, 12
Описувальні моделі	6, 7, 11
Нормативні операційні моделі (оптимізаційні, імітаційні, ігрові)	4, 11

Більшість з методів, наведених у табл. 3.19, було розроблено задовго до виникнення системного аналізу і використовується самостійно. Те нове, що вносить тут системна методологія, – це підхід не від методу, а від завдання, вимога комплексного використання цілої серії методів або їх системного використання до вирішення різних частин та етапів проблеми. Але цілий ряд слабо формалізованих методів був породжений розвитком саме системної методології та потребами системного аналізу проблем – проблем неструктурованих або слабо-структурованих.

У табл. 3.20, яка складена на підставі даних, що наведені в спеціальній літературі [51; 53; 161], подані методи та моделі, які доповнюють науковий інструментарій системного аналізу (див. табл. 3.19) відповідно до напряму діяльності або відмінної риси моделі.

Таблиця 3.20

Економіко-математичні методи та моделі прийняття управлінських рішень

Модель прийняття рішень	Напрямок діяльності або відмінні від інших моделей риси
Модель теорії ігор	Вплив ухваленого рішення на конкурентів
Моделі теорії черг	Мінімізація загальних витрат
Модель лінійного програмування	Найкраще розміщення обмеженої кількості ресурсів
Імітаційне моделювання	Замінник реальності
Матриця рішень (платіжна)	Вибір одного з декількох варіантів
Дерево рішень	Визначення найкращого напрямку дій з наявних варіантів
Ситуаційна модель прийняття рішень Врума-Єттона	Імовірнісна модель керівництва, що робить наголос на процесі прийняття рішень, яка визначає п’ять типів керівництва, що утворюють безперервний континуум: від автократичного до демократичного
Модель Леонтьєва	Модель побудови міжгалузевого балансу
Фантомна модель	Відображають минулі реалії, передбачувану діяльність й нереалізовані можливості
Мережна модель	Представляє в наочній формі систему дії для її аналізу
Модель оцінки прийнятих рішень	Призначене для планування управління несприятливими ситуаціями

Слід відмітити, що при прийнятті управлінських рішень з метою надання якісних державно-управлінських послуг слід ураховувати зміни, які притаманні оточуючому середовищу, і ті фактори, що впливають на систему надання цих послуг. У той же час більша кількість методів та моделей, які надані в табл. 3.19, 3.20, застосовуються для прийняття управлінських рішень в умовах здійснення в організаціях стаціонарних процесів як для умов стаціонарного середовища зі стабільною структурою, так і для умов динамічного середовища з нестабільною структурою та не враховують зміни, що відбулися під час прийняття рішень. Тому доцільно в цьому випадку скористатися імітаційним моделюванням, яке при доповненні комп'ютерними технологіями найбільш адекватно буде відповідати реальним умовам.

У Харківському національному економічному університеті протягом декількох років проводився експеримент щодо застосування імітаційного моделювання з метою побудови моделей прийняття управлінських рішень, у тому числі для вдосконалення системи надання державно-управлінських послуг.

Імітаційне моделювання означає процес створення моделі та її експериментальне застосування для визначення змін реальної ситуації. Головна ідея імітації перебуває у використанні якогось пристрою для імітації реальної системи для того, щоб дослідити й зрозуміти її властивості, поводження й характеристики.

Імітація використовується в ситуаціях, занадто складних для математичних методів типу лінійного програмування. Це може бути пов'язане з надмірно великим числом змінних, труднощами математичного аналізу певних залежностей між змінними або високим рівнем невизначеності.

Імітаційне моделювання може здійснюватися в різних формах: фізичній, у вигляді різних ігор – ненатурні військові, ділові та ін., але частіше воно приймає форму машинної імітації, тобто відтворення різних проблем на ЕОМ [53].

Якщо результати експерименту з використанням імітаційної моделі свідчить про те, що модифікація веде до поліпшення, керівник може з великою впевненістю приймати рішення про здійснення змін у реальній системі.

Для статистичного моделювання у випадкових умовах був розроблений метод статистичних випробувань (метод Монте-Карло).

Ідея методу полягає в тому, щоб робити "розіграш" – моделювання випадкового явища за допомогою спеціально організованої процедури, що дає випадковий результат [51].

На наведеному нижче прикладі, що може бути застосований, наприклад, у фонді державного майна або інших структурах, що займаються приватизацією майна, розглядається застосування методу Монте-Карло для визначення оптимальних умов приватизації підприємств.

У ході дослідження була висунута гіпотеза, що на проведення зміни власника на підприємстві впливають такі показники, як фондоозброєність, рентабельність та ефективність роботи персоналу. При цьому фондоозброєність розраховується як відношення статутного фонду до чисельності персоналу, рентабельність – відсоток відносин чистого прибутку підприємства до суми балансу підприємства, а ефективність роботи персоналу – відношення чистого прибутку до чисельності персоналу.

Для перевірки цієї гіпотези були зібрані дані з 27 підприємств України, після цього дані були стандартизовані за наведеною нижче процедурою. Стандартизовані значення показників подані в табл. 3.21. З обраних підприємств вісім перебувають у приватній власності, а дев’ятнадцять або повністю, або частково перебувають у власності держави, при цьому на дев’ятнадцяти підприємствах повинна відбутися зміна власника, а саме приватизація.

Таблиця 3.21

Стандартизовані значення показників діяльності деяких підприємств України за рік

Підприємства	Рентабельність, %	Фондо-озброєність	Ефектив-ність роботи
1	2	3	4
ВАТ "Азовські мастила і оливи"	0,609	0,303	0,511
ВАТ "Балаклавське рудоуправління імені О. М. Горького"	1,164	0,806	0,214
ВАТ "Волиньрибгосп"	-1,101	-0,370	-0,107

Закінчення табл.3.21

1	2	3	4
ВАТ "Електромеханічний завод "Магніт"	-0,033	-0,206	0,064
ВАТ "Завод "Ніжинсільмаш"	-2,475	-0,272	-0,406
ВАТ "Закарпатський завод "Електроавтоматика"	0,399	-0,159	0,212
ВАТ "Золочівський радіозавод"	0,951	-0,283	0,213
ВАТ "Львівський завод радіоелектронної медичної апаратури"	-1,870	-0,214	-0,179
ВАТ "Макошинський завод "Сільгоспмаш"	-1,838	-0,204	-0,385
ВАТ "Новгородський машинобудівний завод"	-0,446	-0,373	-0,481
ВАТ "Рівненська авіакомпанія "Універсал-Авіа"	0,581	0,185	0,312
ВАТ "Свердловський машинобудівний завод"	0,563	-0,360	0,198
ВАТ "Світлофор"	0,686	-0,232	0,055
ВАТ "Тернопільський радіозавод "Оріон"	-0,360	-0,180	-0,101
ВАТ "Харківський завод електротранспорту"	-1,720	-0,410	-4,410
ВАТ "ЧеЗаРа"	0,509	-0,419	0,444
ВАТ "Юність"	0,319	-0,250	0,343
ДНВП "Укрмеханобр"	0,509	-0,380	-0,009
ДП "ЗФ "Антрацит"	-0,346	-0,242	-0,128
ВАТ "1-й Експедиційний загін підводних та гідротехнічних робіт"	1,050	-0,421	0,420
ВАТ "Вінницький завод "Металіст"	0,004	-0,294	0,020
ЗАТ "Завод керамзитового гравію"	0,242	0,592	0,134
ВАТ "Добропільський хлібокомбінат"	1,352	-0,378	0,516
ВАТ "Декоративні культури"	0,185	-0,226	0,059
ЗАТ "Енергія-інвест"	0,336	4,764	2,131
ВАТ "Краматорський хлібокомбінат"	-0,104	-0,359	0,115
ВАТ "Медтехніка-сервіс"	0,836	-0,941	0,247

Між значеннями показників стану підприємства спостерігається велика дисперсія, тому для того щоб знайти кореляційну залежність

показників, треба зробити стандартизацію, що здійснюється відповідно до формули, що запропонована В. Плютою у роботі [161]:

$$z_{ik} = \frac{p_{ik} - \overline{p_k}}{S_k}, \tag{3.1}$$

причому

$$\overline{p_k} = \frac{1}{t}\sum_{i=1}^{t} p_{ik}, \tag{3.2}$$

$$S_k = \left[\frac{1}{t}\sum_{i=1}^{t}\left(p_{ik} - \overline{p_k}\right)^2\right]^{\frac{1}{2}}, \tag{3.3}$$

де p_{ik} – значення показника діяльності підприємства k на і-му підприємстві;

$\overline{p}_k$ – середнє арифметичне значення показника k;

S_k – стандартне відхилення ознаки k;

z_{ik} – стандартизоване значення ознаки k для і-го підприємства;

k – показник діяльності підприємства, а саме фондоозброєність, рентабельність чи ефективність роботи персоналу;

i = 1, 2, …, t – кількість підприємств.

Процедура стандартизації ознак, відповідно до роботи [161], приводить не тільки до вирівнювання значень ознак, але й до еліміннування одиниць виміру.

Для проведення стандартизації авторами використовувався табличний процесор Microsoft Excel 2003.

З метою імітаційного моделювання показнику перетворення привласнюється значення відповідно до поточного стану підприємства:

1 – якщо підприємство перебуває в стадії зміни власника;

0 – підприємство вже змінило власника або не збирається проводити перетворень із зміни власника.

Для знаходження кореляційної залежності показників фондоозброєності, рентабельності, ефективності роботи персоналу й імовірності

зміни власника за допомогою пакета STATISTICA була складена кореляційна матриця, яка наведена на рис. 3.23.

	1 **Рентабельность**	2 Фондовооруженность	3 Эффективность	4 Преобразование
Рентабельность	1,00000	-0,12939	0,52473	0,32239
Фондовооруженность	-0,12939	1,00000	-0,45859	-0,26933
Эффективность	0,52473	-0,45859	1,00000	0,30103
Преобразование	0,32239	-0,26933	0,30103	1,00000
Means	2,47414	0,05409	2,02922	0,70370
Std.Dev.	3,24128	2,36920	5,13837	0,46532
No.Cases	27,00000			
Matrix	1,00000			

Рис. 3.23. **Матриця кореляційної залежності показників**

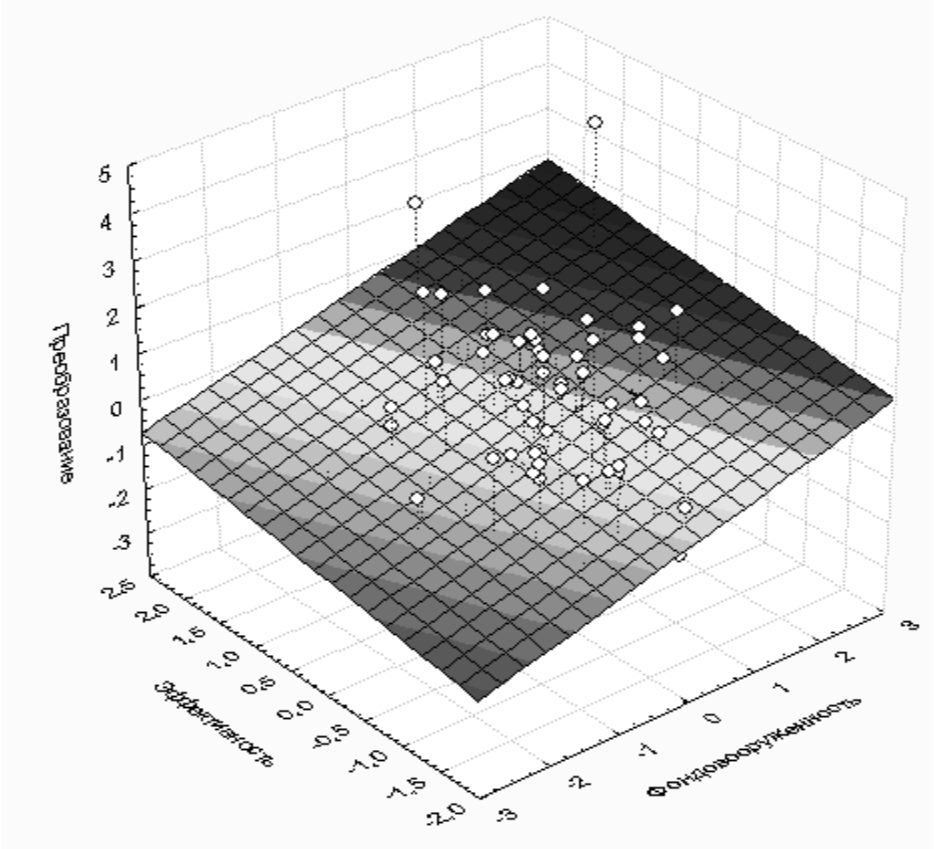
Як бачимо з рис. 3.23, найбільша кореляційна залежність спостерігається між показниками рентабельності та ефективності роботи персоналу, а найнижча – між рентабельністю та фондоозброєністю.

На підставі даної матриці (див. рис. 3.23) було проведено імітаційне моделювання з використанням методу Монте-Карло, у ході якого було задано, що показники рентабельності, фондоозброєності й ефективності впливають на перетворення.

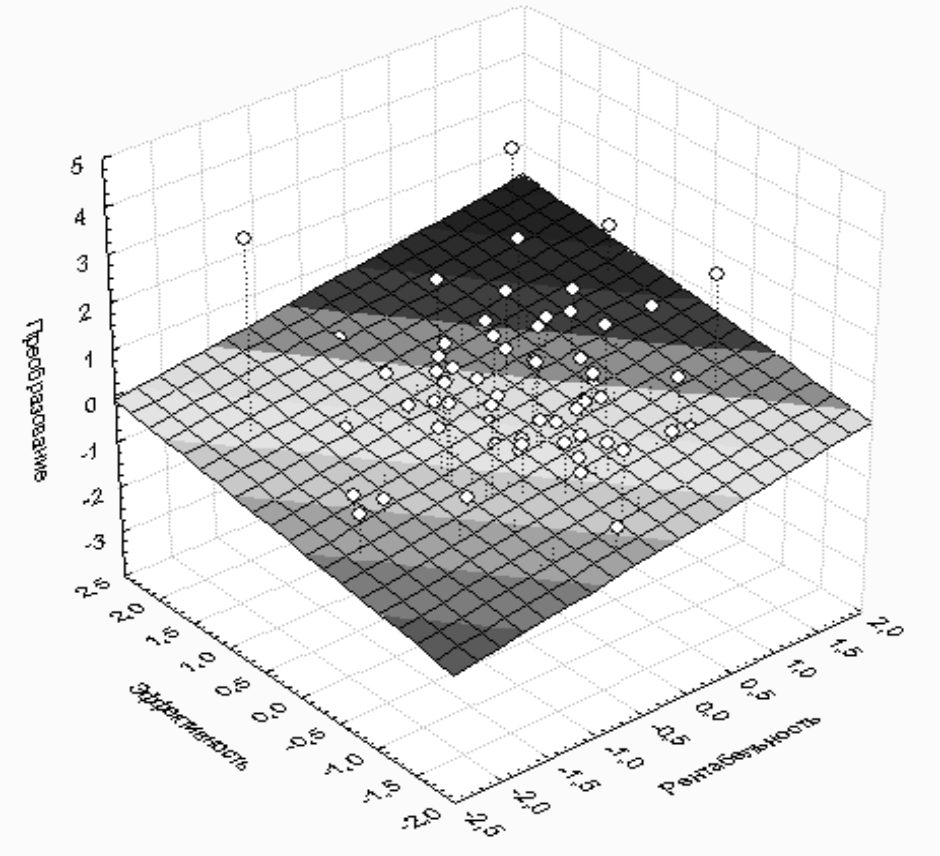
У ході проведеного моделювання була визначена сукупність випадкових величин для 100 значень за заданими критеріями.

Результат імітаційного моделювання наведений у графічному вигляді на рис. 3.24. Слід зазначити, що чим більше перетворення, тим більше ймовірність успішного проведення зміни власника.

З рис. 3.24а можна побачити, що збільшення вірогідності проведення трансформаційних перетворень повинно привести до збільшення фондоозброєності підприємства та ефективності роботи працівників, причому більшою мірою буде збільшення фондоозброєності підприємства. Як бачимо з рис. 3.24б, проведення трансформаційних процесів більшою мірою вплине на ефективність роботи працівників, ніж на рентабельність підприємства. На рис. 3.24в видно, що проведення приватизації більш позитивно впливає на фондоозброєність, аніж на рентабельність підприємства. Проаналізувавши рис. 3.24, можна зробити висновок, що проведення приватизації позитивно впливає на діяльність підприємства.

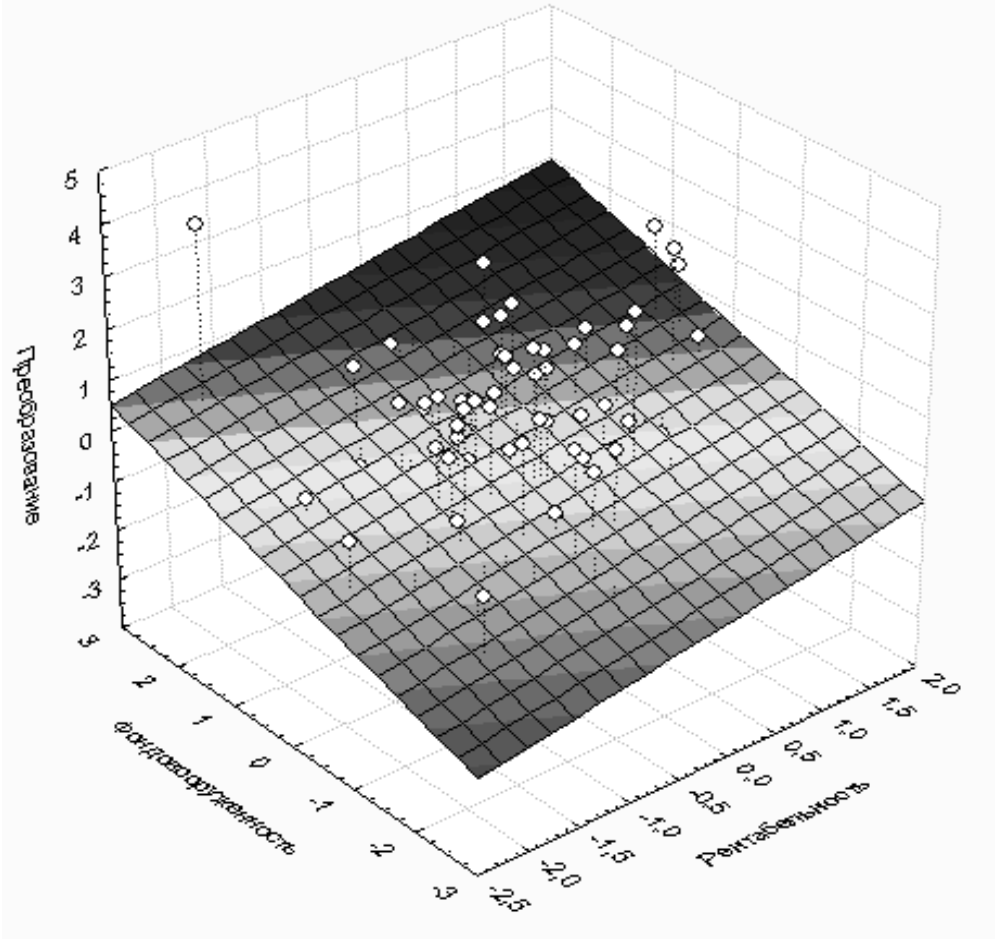


а)



б)

Рис. 3.24**. Результати імітаційного моделювання впливу приватизації на показники підприємства проведеного за допомогою, методу Монте-Карло**



в)

Закінчення Рис. 3.24.

У ході дослідження за допомогою імітаційного моделювання була визначена лінійна залежність показника перетворення від фондоозброєності, рентабельності й ефективності. На підставі цих даних була складена оптимізаційна модель:

$$\begin{cases} П = 0{,}0173+0{,}3175Р+0{,}4337Ф, \\ П = 0{,}0724+0{,}3195Р+0{,}2582Е, \\ П = -0{,}0483+0{,}4295Ф+0{,}2449Е, \end{cases} \quad (3.4)$$

де П – коефіцієнт вірогідності перетворення;

Р – рентабельність підприємства;

Ф – фондоозброєність підприємства;

Е – ефективність роботи персоналу підприємства.

За допомогою моделі (формула (3.4)) та функції прийняття рішення в табличному процесорі Excel були визначені оптимальні значення

показників рентабельності, фондоозброєності та ефективності роботи персоналу підприємства для проведення зміни власника, що наведені в табл. 3.22.

Як бачимо з табл. 3.22, при збільшенні вірогідності зміни власника збільшуються і показники діяльності підприємства. Так, при повній трансформації підприємства рентабельність складе 1,303, фондоозброєність – 1,312 та ефективність роботи персоналу – 1,980. Слід зазначити, що проміжні показники мають лише теоретичне застосування, а практичне застосування мають тільки 0 та 1, тому що зміна власника або відбувається, або ні.

Таблиця 3.22

Оптимальні значення рентабельності, фондоозброєності та ефективності роботи персоналу підприємства при заданих значеннях показника вірогідності перетворення

Вірогідність здійснення трансформаційних перетворень	Стандартизовані показники діяльності підприємства		
	Рентабельність	Фондоозброєність	Ефективність роботи персоналу
0	-0,217	0,119	-0,012
0,2	0,087	0,358	0,387
0,4	0,391	0,596	0,785
0,6	0,695	0,835	1,183
0,8	0,999	1,073	1,582
1	1,303	1,312	1,980

На основі даних табл. 3.22 було отримане графічне представлення оптимальних значень впливу проведення приватизації на рентабельність, фондоозброєність та ефективність роботи персоналу підприємства, що наведено на рис. 3.25.

З рис. 3.25 наочно бачимо, що більше всього зростання вірогідності проведення зміни власника впливає на зростання ефективності роботи персоналу.

Застосування методу статистичних випробувань, або методу Монте-Карло, дозволяє, використовуючи наявні дані за схожими трансформаційними процесами, дати організації відповідь на питання, чи

проводити відповідні докорінні перетворення в цей момент часу або провести незначні зміни для коректування окремих показників, після чого здійснити трансформацію.

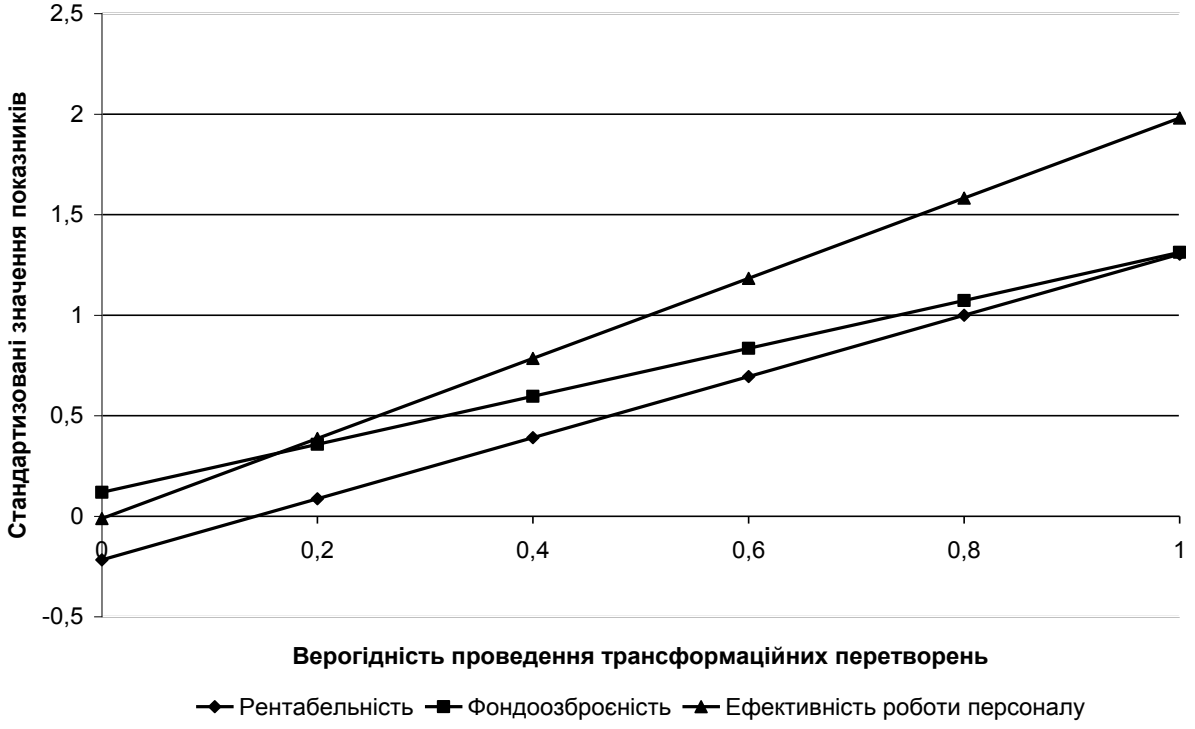


Рис. 3.25. **Графічне представлення оптимальних значень впливу проведення трансформаційних процесів на рентабельність, фондоозброєність та ефективність роботи персоналу підприємства**

Таким чином, ураховуючи, що проблема модернізації системи надання державно-управлінських послуг відноситься до класу неструктурованих або слабо структурованих проблем, то для її вирішення доцільно використовувати саме методологію системного аналізу, в тому числі із застосуванням моделей, побудованих на основі методів імітаційного моделювання та комп'ютерних технологій.

3.4. Практика модернізації системи надання послуг публічною адміністрацією Польщі: е-проекти

Модернізація системи надання послуг публічною адміністрацією Польщі з використанням сучасних інформаційних технологій на основі

концепції електронного врядування була започаткована з 1994 року, коли був прийнятий Komunikat KE *Europe's way to the information society,* VII 1994 [209]. У 2003 р. Європейська Комісія опублікувала Порадник з критеріями й умовами впровадження структурних фондів у рамках підтримки електронної комунікації, що має фундаментальне значення для забезпечення політики розвитку інформаційного суспільства в нових країнах ЄС, які до 2004 року не брали активної участі в європейському обміні знань та дослідженнях регіональних аспектів впливу інформаційних комп'ютерних технологій на суспільно-економічний розвиток. Відповідно до цього документа регіональна влада повинна керуватися такими принципами:

1. Поєднання політики розвитку інформаційного суспільства з регіональною стратегією е-розвитку.

2. Інтервенція в розвиток найслабше розвинутих структурно, а також неконкурентоспроможних районів.

3. Технологічна нейтральність та необмежена можливість вибору технології.

4. Свобода доступу до продуктів проекту (інфраструктури, послуг, внесків) усіма телеінформатичними операторами і постачальниками послуг [38].

Відповідно до наведених принципів перспектива інформатизації державних адміністрацій в Польщі пов'язана з е-стратегією, яка має служити не інформатизації окремих структур, а бути скерована на впровадження і підтримку визначених процесів розвитку відповідних регіонів. З метою забезпечення швидкого й рівномірного економічного зростання і соціального благополуччя, ефектом якого повинно стати поліпшення умов життя громадян, у Польщі у 2008 р. разом з іншими заходами уряду була розроблена Стратегія розвитку інформаційного суспільства до 2013 р. (далі – Стратегія), основною метою якої передбачено динамічний розвиток інформаційних і телекомунікаційних технологій (англ. *Information and Communication Technologies* – ICT).

Відповідно до Стратегії [284], в якій враховані пріоритети європейської політики у сфері інформаційного суспільства, що випливають з положень Лісабонської стратегії, а також ініціатив "еЕвропа – інформаційне суспільство для всіх" та її продовження – "і2010 – інформаційне суспільство з метою зростання та зайнятості" [283], інформаційне суспільство визначається як суспільство, в якому обробка

інформації на основі використання інформаційних та телекомунікаційних технологій має значну економічну, суспільну і культурну цінність.

Інформатизація публічної адміністрації відповідно до Стратегії [284] спрямована, передусім, на поліпшення якості життя поляків за допомогою надання електронних послуг (е-послуг) з будь-якого місця країни за допомогою електронних каналів. Слід зазначити, що в даний час майже всі громадяни Польщі живуть у місцях, охоплених телекомунікаційними мережами.

У Польщі функціонує електронна платформа послуг публічної адміністрації (ePUAP), за допомогою якої як подається довідкова інформація про послуги, що надаються органами публічної адміністрації, так і є можливість надання великого переліку адміністративних послуг за допомогою on-line [260]. Інформація про можливість надання послуг за допомогою платформи ePUAP знаходиться більш ніж на 1/3 сайтів усіх публічних установ Польщі. Як правило, веб-сайти містять інформацію, необхідну, щоб оформити справу та заповнити потрібний формуляр, у той час як функція подання електронного заяви носить періодичний характер.

Відповідно до бачення розвитку ePUAP [288] одним із ключових завдань, пов’язаних з наданням вартості для громадян і уряду і таких, що відповідають цілям ePUAP, є побудова процесної моделі публічної адміністрації, що підтримується на всіх рівнях корпоративної (організаційної) архітектури. При цьому під корпоративною архітектурою в даному випадку розуміють набір властивостей, у тому числі зі структурою, які надають можливість виконувати місію організації, наприклад публічної адміністрації.

Відповідно до цього бачення [288] розрізняють чотири сфери функціонування держави:

1. Бізнес-сфера: процеси, які притаманні публічній адміністрації, відповідно до яких послуги, які надаються публічною адміністрацією, надаються за допомогою традиційних і електронних методів.

2. Прикладна сфера (застосування): всі інструменти, які можна використовувати для реалізації процесів бізнес-сфери, – державні послуги, що надаються організаціями, в тому числі в деяких областях, за підтримки інформаційних систем.

3. Сфера даних: структура і зміст усіх інформаційних ресурсів держави, зокрема, центральних реєстрів.

4. Технічна сфера: конкретні інфраструктурні технічні розв'язання, які підтримують реалізацію процесів з бізнес-сфери.

Відповідно до прийнятого бачення [288] бізнес-метою ePUAP є забезпечення державою одного місця, де громадянин, підприємець і урядовець можуть:

отримати інформацію, яка необхідна для реалізації адміністраційних послуг або таких послуг, що пов'язані з діяльністю публічної адміністрації;

у найефективніший і найкомфортніший спосіб реалізувати свої адміністраційні справи.

З вищесказаного випливає, що повинна настати фундаментальна зміна в бізнес-ролі ePUAP в інфраструктурі інформаційно-обслуговуючої служби держави: від теперішньої функції порталу електронних послуг ePUAP повинен еволюціонувати у програму дій щодо вдосконалення публічної адміністрації, одним з інструментів якої є інформатична система, тобто це означає реалізацію завдання зі сфери загального управління публічною адміністрацією в Польщі.

У даний час ePUAP відіграють роль IT-системи, яка підтримує здійснення електронних державних послуг в основному фізичними та юридичними особами з поза сфери державного управління. У межах ePUAP публічні завдання підтримуються в прикладній сфері (сфері застосування), сфері даних та технічній сфері в основному шляхом:

у прикладній сфері – надання електронних послуг органами державного управління, в тому числі інформації про послуги з Каталогу публічних послуг, надання доступу до електронного реєстру, послуг служби безпеки, перевірки документів і сертифікатів, пересилання документів;

у сфері даних – технічного обслуговування сховища структур даних (Центральне сховище електронних документів), а також доступу до словників/реєстрів, наприклад, TERYT – Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (*укр*. Національний урядовий реєстр територіального устрою країни);

у технічній сфері – IT-інфраструктури, яка забезпечує реалізацію послуг на належному рівні якості, зазначеному в угоді SLA (Service Level Agreement).

Бізнес-сфера, або сфера бізнес-процесів, публічної адміністрації підтримується побічно за посередництвом вищеназваних сфер, а також шляхом підсилення бізнес-процесів ePUAP.

Слід підкреслити, що модернізація системи надання публічних послуг шляхом упровадження е-послуг може привести до ефективної раціоналізації державного управління тільки за рахунок ідентифікації, моделювання та оптимізації бізнес-процесів. Всебічна доступність описаних і призначених власникам процесів дозволить таке:

визначення зон відповідальності суб'єктів, що виконують роль учасників у процесах;

оптимізація бізнес-процесів публічної адміністрації, особливо тих, які протікають через дві і більше одиниць публічної адміністрації;

ідентифікація повторюваних дій у різних процесах, які можуть бути реалізовані за допомогою інформативних розв'язань. Це надасть можливість чітко визначити ролі окремих інформатичних систем, у тому числі ePUAP, при здійсненні процесів публічної адміністрації;

використання знань про процеси, які притаманні різним державним організаціям, через їх процедури і підтримка їх інформатичних систем, що надасть можливість зменшити повторення концептуальної роботи, яка стосується організації праці, а також тієї роботи, яка виконувалася раніше іншими суб'єктами.

Упровадження цієї моделі вимагає також змін у законотворчому процесі. Автори вважають за доцільне, щоб створенню будь-якого правового акта передувало моделювання та оптимізація процесу, на який поширюється цей правовий акт, а також оцінка результатів регулятивного впливу, яка має випливати з аналізу споживання ресурсів, у тому числі часових і фінансових, усіх сторін, що беруть участь у процесі (і, отже, не тільки публічних суб'єктів).

Діяльність публічної адміністрації в процесній моделі приведе до підвищення продуктивності і доцільності послуг, які надаються, а також полегшення доступу до інформаційних ресурсів держави. У цій моделі ePUAP відіграє роль брокера з надання послуг і інформації публічної адміністрації, й тому не може розглядатися у відриві від масштабу і значення ринку повторного використання інформації державного сектору.

До інформації, що зберігається в державних реєстрах, доступ до яких може бути передбачений ePUAP у моделі одного вікна, можна віднести, наприклад:

персональні дані – в межах, необхідних для ідентифікації, підтвердження повноважень і відповідальності за дії учасників обміну інформацією;

бізнес-дані – зміст господарчих реєстрів, у тому числі REGON – статистичний ідентифікатор господарчих організації, KRS – судовий національний реєстр тощо, інформація про промислову власність, у тому числі винаходи, патентну інформацію, корисні моделі, промислові зразки, товарні знаки, а також географічні позначення, інформація про державні тендери;

географічна інформація – адресна інформація, аерофотознімки, тобто цифрові карти місцевості, інформація про нерухомість, територіальне планування, кадастрові, геодезичні, геологічні, гідрографічні й топографічні дані;

правова інформація – система національних і європейських правових актів, рішень адміністративних судів;

метеорологічні дані – кліматична інформація, дані про погоду;

статистичні дані – такі, що стосуються економіки, зайнятості, охорони здоров'я, народонаселення, публічної адміністрації (державного управління), суспільства тощо;

дані про транспорт – інформація про дорожній рух, дорожні роботи, громадський транспорт, реєстрацію транспортних засобів.

Перелічені вище дані публічного сектору можуть бути використані також в інших сферах, таких, як автомобільні навігаційні системи, інформаційні системи, що інформують про труднощі в дорожньому русі, прогноз погоди, фінансові та страхові послуги тощо.

Усі е-проекти, які стосуються надання послуг публічною адміністрацією Польщі, законодавчо врегульовані. Так, Закон про комп'ютеризацію діяльності державної служби [287] визначає таке:

створення Державного плану інформатизації та інформатичних проектів для публічного застосування;

встановлення мінімальних вимог для телеінформатичних систем, що використовуються для виконання публічних послуг, а також для публічних реєстрів та обміну інформацією в електронному вигляді з публічними установами й визначення Національних рамок інтеропераційності (НРІ) телекомунікаційних систем з метою забезпечення технологічної нейтральності і прозорості використовуваних стандартів та специфікацій;

адаптація телекомунікаційних систем щодо виконання публічних завдань відповідно до мінімальних вимог стосовно телекомунікаційних систем, що використовуються для виконання публічних завдань і

відповідають HPI телекомунікаційних систем, щоб забезпечити технологічну нейтральність і прозорість використовування стандартів та специфікації;

адаптація державних реєстрів і обміну інформації в електронному вигляді з державними установами до мінімальних вимог, які визначені для державних реєстрів і обміну інформацією з публічними установами та HPI телекомунікаційних систем, щоб забезпечити технологічну нейтральність і прозорість використовування стандартів та специфікації;

здійснення контролю за інформатичними проектами для публічного застосування, телеінформатичними системами, які призначені для реалізації публічних завдань, публічних реєстрів та обміну інформацією з публічними установами в електронній формі;

обмін інформацією в електронному вигляді, в тому числі електронними документами, між органами державної влади та юридичними особами, які не є державними установами;

встановлення й опублікування специфікації рішень, які використовуються в програмному забезпеченні, що дозволяє здійснювати зв'язок і обмін інформацією, включаючи відправку електронних документів між телекомунікаційними системами державних органів та недержавними організаціями;

функціонування електронної платформи послуг публічної адміністрації, що в подальшому називається ePUAP;

функціонування центрального сховища шаблонів листів у формі електронних документів;

реалізація завдань, що випливають зі стратегії розвитку інформаційного суспільства в Республіці Польща (надалі – Стратегія), з метою захисту суспільних інтересів, у тому числі збереження державою можливості вільного вибору технології в процесі комп'ютеризації суспільних завдань.

У розділі 2 статті 5 Закону [287] поданий план інформатизації держави та IT-проектів для державних потреб.

План інформатизації держави (далі – План) є інструментом для планування і координації інформатизації діяльності державних установ в області суспільних завдань, що здійснюються цими суб'єктами. План спрямований на:

визначення організаційних та технологічних інструментів розвитку інформаційного суспільства на основі Стратегії;

координацію суспільних інформатичних проектів, що спрямовані на публічне використання і здійснюються більш ніж одним суб'єктом;

модернізацію і зв'язування телеінформатичних систем, що використовуються для виконання публічних завдань;

забезпечення умов безпеки та відповідності телеінформатичних систем, що застосовуються для виконання публічних завдань;

створення умов для розвитку міжнародного співробітництва в галузі інформатизації та інформаційного суспільства;

створення умов для реалізації Стратегії.

План включає в себе:

визначення пріоритетів розвитку телеінформатичних систем, що використовуються для реалізації публічних завдань;

резюме і характеристику міжгалузевих та галузевих інформатичних проектів для реалізації зазначених пріоритетів, кошторисні витрати на реалізацію цих проектів і можливі джерела їх фінансування;

визначення публічних завдань і телеінформатичних систем, реалізація яких забезпечить досягнення цілей, викладених у Стратегії;

визначення публічних завдань, які будуть здійснюватися з використанням електронних засобів, а також термінів початку їх реалізації;

показники для оцінки ефективності завдань, визначених у Плані.

Відповідно до загального переліку пріоритетних урядових проектів Польщі є група проектів, яка відноситься до побудови інформаційного суспільства – електронної адміністрації (табл. 3.23).

Таблиця 3.23

Урядові проекти Польщі, що відносяться до побудови інформаційного суспільства – електронної адміністрації – та упорядковані відповідно до ступеня готовності [282]

Ранг проекту	Назва проекту	Інституція, яка відповідає за реалізацію проекту
1	2	3
1	Інформаційно-навігаційна платформа з центральною базою даних (PLI CBD), яка дає можливість рятунковим службам негайно знайти місце події	UKE – Управління електронної комунікації

Закінчення табл. 3.23

1	2	3
2	Інформатизація земельного кадастру	MS – Міністерство юстиції
3	pl.ID - polska ID karta – накопичення даних про фізичних осіб	MSWiA/CPI – Міністерство внутрішніх справ і адміністрації/Центр інформатичних проектів
4	ePUAP 2 – друга версія електронної платформи послуг публічної адміністрації	
5	Національна телеінформатична мережа обслуговування номера термінового виклику 112	
6	Інформаційна система публічної статистики (SISP)	GUS – Головне статистичне управління
7	Geoportal 2 – друга версія геодезичного порталу – забезпечує доступ до засобів та послуг, пов'язаних з просторовими даними, в тому числі з послугами пошуку і перегляду	GUGiK – Головне управління геодезії і картографії
8	Платформа електронних послуг для клієнтів Головного управління соціального страхування (ZUS)	ZUS – Головне управління соціального страхування
9	Emp@tia – комунікаційна платформа галузі соціального забезпечення	MPiPS – Міністерство праці і соціальної політики
10	e-Deklaracje 2 – електронна декларація	MF – Міністерство фінансів
11	e-Rejestracja – електронна реєстрація	
12	e-Podatki – електронні податки	
13	Program e – Cło – електронна митниця	
14	Консолідація і централізація центральних та податкових систем	
15	Платформа надання підприємцям on-line послуг щодо ведення медичних реєстрів	MZ/CSIOZ – Міністерство охорони здоров'я/Центр інформаційних систем охорони здоров'я
16	Електронна платформа накопичення, аналізу і надання цифрових ресурсів про медичні події	
17	Центр реєстрації та інформації економічної діяльності	MG – Міністерство економіки
18	Розбудова домену електронної платформи Міністерства юстиції, в тому числі введення в експлуатацію послуг для юридичних і фізичних осіб на порталі електронного доступу реєстрів земельного кадастру та відділів, які підтримують земельні реєстри в електронному вигляді, національний реєстр покарань, офіси судового і господарчого бюлетенів	MS – Міністерство юстиції

Перелік проектів, які наведені в табл. 3.23, упорядкований відповідно до рангу готовності відповідного проекту. При цьому було враховано таке:

чи була підписана угода про дофінансування;

чи був зроблений внесок про дофінансування;

чи реалізація проекту здійснюється без перешкод та запізнення.

З метою забезпечення доступу до публічної інформації у 2001 році на основі статті 61 Конституції Польщі був прийнятий Закон про доступ до публічної інформації. Цей Закон визначив об'єкти і суб'єкти доступу до публічної інформації, а також три режими доступу до такої інформації. На першому місці Законом визначено режим оприлюднення публічної інформації, в тому числі в урядових документах і в Бюлетені публічної інформації (BIP).

Бюлетень публічної інформації – це система Інтернет-сторінок, яка скерована забезпечити загальний і безплатний доступ до публічної інформації. Цей доступ можливий за посередництвом:

головної сторінки BIP, яка знаходиться за адресою www.bip.gov.pl, де розміщена основна інформація про об'єкти (назва, телеадресні дані, інформація про редактора сторінок) з посиланнями на їх сторінки;

об'єктної сторінки, що підготовлена об'єктами, які законодавчо зобов'язані їх вести, з інформацією про діяльність, яку вони проводять. Адресу цих сторінок можна знайти на головній сторінці BIP.

Об'єктні сторінки BIP мають вести такі об'єкти:

органи публічної влади;

господарчі і професійні органи місцевого самоврядування;

установи, які відповідно до окремих правил презентують казначейство;

установи, які презентують державні юридичні особи;

установи, які презентують юридичні особи органів місцевого самоврядування;

установи, які презентують державні організації;

установи, які презентують організації місцевого самоврядування;

установи, які презентують особи або організації, що виконують публічне завдання;

установи, які презентують особи або організації, що володіють публічною власністю;

установи, які презентують юридичні особи казначейства, територіального самоврядування або господарчого і професійного

самоврядування, що мають домінуючу позицію відповідно до правил про охорону конкуренції і споживачів;

професійні спілки та їх організації;

політичні партії;

інші установи, які виконують публічні завдання.

За утворення, утримання й актуалізацію змісту об'єктних сторінок ВІР відповідають органи та установи, які надають публічну інформацію. Міністр, відповідальний за інформатизацію, зобов'язаний розбудовувати й утримувати головну сторінку бюлетеня.

На своїй сторінці ВІР установа або орган зобов'язані публікувати інформацію, яка буде служити всім відвідувачам, а саме:

свій правовий статус або правову організаційну форму;

тематику діяльності і компетенції;

органи та особи, які здійснюють владні функції і їх компетенції;

власність, якою диспонує;

режим роботи;

способи приймання і врегулювання справ;

інформацію про реєстри, документи та архіви, яке ведуться, та про способи і засади доступу до даних, які в них містяться.

Отже, Бюлетень публічної інформації є кроком на шляху до отримання всіма зацікавленими повної та актуальної публічної інформації.

Усі сторінки ВІР мають бути виконані відповідно до регулювання мінімальних вимог, які виставляються до телеінформатичних систем, що накладає обов'язок виконання сторінок WWW у стандартах HTML 4.01, XHTML 1.0 lub HTML 3.2. Слід підкреслити, що це зобов'язує операторів для виконання синтаксично правильних сторінок, що полегшує всім зацікавленим доступ до ВІР за допомогою різних електронних пристроїв, а саме: персонального комп'ютера, мобільного телефона, планшета тощо. У майбутньому планується в рамках цього проекту реалізувати постулат е-доступності сторінок ВІР.

Головна сторінка Бюлетеню публічної інформації (SGBIP) [254] є загальнодоступним Інтернет-порталом, що випливає із Закону про доступ до публічної інформації.

Головна сторінка Бюлетеню публічної інформації включає такі основні елементи:

верхнє меню (у верхній частині сторінки), яке містить посилання щодо управління контентом, який є на порталі, а також посилання до карти сервісу;

меню навігації (нижче верхнього меню), яке вказує користувачеві актуальну позицію на сторінці;

головне меню (в лівій частині сайта), яке містить посилання до найважніших частин сторінки, в тому числі до тематичного переліку;

конкретний зміст сторінки, який розміщується посередині документа. У цьому місці будуть показуватися дані суб'єктів, статті, формуляри реєстрації, логінування тощо;

праве меню (у правій частині сайта), яке містить такі елементи, як браузер, швидке логінування, анкети, суб'єкти, які підлеглі тому суб'єктові, який висвітлений, перелік суб'єктів, що найближче розташовані до місця знаходження користувача.

Основним призначенням порталу є презентація інформації на тему суб'єктів, які зобов'язані вести сторінки ВІР. Цю інформацію можна дістати через:

список суб'єктів, доступ до якого здійснюється першим пунктом у меню на лівій стороні сайта;

браузер, який знаходиться з правої сторони сайта, або завдяки високорозвиненому браузеру.

Після реєстрації на сторінці користувач має можливість коментувати зміст на SGBIP таких складових, як розміщені статті або файли, а також може публікувати свої заяви на майбутньому дискусійному форумі. Реєстрація не обов'язкова для того, щоб ознайомитися з матеріалами, які розміщені на головній сторінці ВІР.

Редактори суб'єктних сторінок ВІР мають можливість додавати, модифікувати або архівувати дані тих об'єктів, які приписані до цих сторінок. Опис цієї процедури є доступним у підручнику редактора об'єктної сторінки ВІР. З цими матеріалами повинні ознайомитися всі ті, хто збирається додати до SGBIP дані суб'єкта, завдяки цьому буде можливе підпорядкування даного суб'єкта на головній сторінці Бюлетеня.

Дані суб'єктів, які знаходяться на сайті, і зобов'язані сайти типу ВІР, а також статті володіють метаданими публічної інформації, що охоплюють таке:

1) ідентифікацію особи, яка створює ресурс або несе відповідальність за його зміст;
2) час (період) створення ресурсу;
3) ідентифікацію особи, яка надала доступ до ресурсу на SGBIP;
4) момент надання доступу до ресурсу SGBIP.

3.4.1. Проекти Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (MSWiA): електронна платформа послуг публічної адміністрації (ePUAP) [279]

Електронна платформа послуг публічної адміністрації (www.epuap.gov.pl) – це система, за допомогою якої публічні інституції надають свої послуги електронними комунікаційними каналами через єдину точку доступу до Інтернету [271]. У зв'язку з джерелами фінансування, тобто ресурсами ЄС, система ePUAP побудована поетапно.

Проект "Створення електронної платформи послуг публічної адміністрації – ePUAP" був реалізований у рамках Секторної операційної програми "Підвищення конкурентоспроможності підприємств в 2004 – 2006 рр." стосовно пріоритету 1. Розвиток підприємництва і зростання інноваційності шляхом зміцнення інституцій навколишнього середовища бізнесу, діяльності. 2. Розвиток системи доступу підприємців до інформації і публічних послуг on-line. Час реалізації проекту січень 2006 р. – жовтень 2008 р.

У даний час Центр інформатичних проектів Міністерства внутрішніх справ і адміністрації реалізує проект ePUAP2, який має на меті розбудову функціональності платформи ePUAP, а також збільшення спектру послуг, що надаються в електронному вигляді. Цей проект фінансується додатково з Європейського фонду регіонального розвитку в рамках Операційної програми інноваційної економіки на період 2007 – 2013 рр., пріоритет 7. Інформаційне суспільство – створення електронної адміністрації. Час реалізації проекту – 2009 – 2013 рр.

Цей проект відповідно до роботи [257] має такі цілі:

головні:

розширення набору публічних послуг за допомогою Інтернету, в тому числі послуги з реєстрації;

збільшення масштабу надання публічних послуг в електронному вигляді;

подальша інтеграція органів державного управління з порталом ePUAP;

визначення нових процесів обслуговування громадян і підприємств;

проміжні:

підвищення доступності державних послуг – збільшення числа користувачів державних послуг за допомогою різних каналів електронного

доступу. Це буде досягнуто за рахунок послідовного збільшення спектру послуг через Інтернет за підтримкою цільових маркетингових кампаній;

зниження витрат – підвищення економічної ефективності послуг, що надаються органами державного управління, через комп'ютеризацію окремих послуг, що надасть можливість обмежувати число справ, які надаються традиційним способом;

інтеграція послуг – упровадження механізмів, які інтегрують місцеві органи влади на сайті ePUAP, наприклад, у формі координаційних послуг та послуг, які підтримують створення інтероперaційних рамок;

каталогізація послуг – полегшення використування публічними послугами через Інтернет шляхом розробки таксономії послуг у вигляді каталогу. Каталог послуг є інструментом, який упорядковує і за допомогою якого публічна адміністрація буде використовувати єдиний та однозначний каталог послуг. Це особливо важливо для органів місцевого самоврядування, де ті ж самі послуги часто називаються по-різному. Результатом реалізації цієї мети буде поліпшення інтуїтивного пошуку послуг кінцевим споживачем.

Отже, портал ePUAP полегшує надання публічних послуг в електронному вигляді. Загальна інфраструктура дозволяє здійснювати обмін інформацією між публічними інституціями та створення складних послуг, що надаються різними установами [274].

Метою платформи як спільної інфраструктури є допомога у вирішенні повторюваних проблем публічної адміністрації, пов'язаних з використанням електронних каналів зв'язку для реалізації і надання їх послуг.

ePUAP підтримує інтероперaційність публічної адміністрації і зменшує глобальні витрати, пов'язані з обміном документами між громадянами та установами і між самими установами. Цій меті служить портал інтероперaційності, основні цілі якого можна охарактеризувати як:

узгодження IT-рішень та нормативних актів у сфері електронного уряду;

доступність бази знань для того, щоб зменшити вартість і час упровадження кращих рішень;

прозорість, відкритість та технологічна нейтральність інтерфейсів IT-систем.

Таким чином, платформа ePUAP забезпечує такі переваги для публічної адміністрації, як:

спрощення процесу створення електронної установи;

удосконалення та розповсюдження електронного доступу до послуг публічної адміністрації;

публічна установа стає більш приязною до громадянина;

можливість використання інфраструктури для обміну даними між органами державної влади;

розширення каталогу публічних послуг, що надаються електронним шляхом.

Для громадян портал ePUAP (www.epuap.gov.pl), як визначено в роботі [275], має на меті надання доступу до публічних послуг споживачам з єдиного пункту доступу в Інтернеті. З точки зору громадян і підприємств ePUAP становить єдиний та незалежний від відомства доступ до публічних послуг. Фінансові ресурси, які установи повинні були призначити на свої власні справи, тепер можуть бути використані для поліпшення ефективності функціонування установи. Для громадян це означає більш високий рівень послуг, що надаються органами влади.

Завдяки порталу ePUAP громадяни отримують електронний доступ до послуг державних установ і можливість урегулювання справи офіційно через Інтернет. Поліпшення обміну інформацією між державними установами, наприклад, через доступ до реєстрів, скорочує час, необхідний для реалізації справи установою. Нарешті, не потрібно буде відвідувати різні установи для збору документів, необхідних для завершення справи, тому що це буде можливо через єдину точку доступу в Інтернеті – на сторінці www.epuap.gov.pl.

Таким чином, платформа ePUAP забезпечує такі переваги для громадянина:

адміністративні послуги доступні з одного місця;

можливість урегулювання адміністративних питань за допомогою Інтернету;

можливість здійснення оплат публічних послуг електронним шляхом;

економія часу і грошей;

доступ до єдиної бази документів, яка необхідна для користування послугами публічної адміністрації;

обмеження необхідності інформувати всі установи про зміну персональних даних;

можливість урегулювання та перевірки стану справи в будь-якому місці і часі;

обмеження кількості документів, що вимагаються від громадянина.

За допомогою ePUAP і ePUAP2 [286] надається доступ до таких послуг:

1. Заява про господарчу діяльність.
2. Заява про зміну в реєстрі господарчої діяльності.
3. Призупинення господарчої діяльності.
4. Закриття господарчої діяльності.
5. Відновлення господарчої діяльності.
6. Заява про платника внесків.
7. Повернення переплачених внесків на прохання платника – ZUS-EZS.
8. Заява-претензія на інформацію про стан рахунка застрахованої особи – ZUS-ERU.
9. Видача свідоцтва про заявку на медичне страхування – ZUS-EWZ.
10. Видача сертифіката про перевищення річної межі базового розміру вкладу (в 30 разів) – ZUS-EPW.
11. Видача свідоцтва про заборгованість з виплати внесків – ZUS-EWN.
12. Запит на публікацію формули у CRD.
13. Прийом запитів на надання даних або інформації з Центрального реєстру водіїв та передача на реалізацію.
14. Прийом запитів на надання даних або інформації з Центрального реєстру автомобілів та передача на реалізацію.
15. Заявка на видачу почесного знака "Заслужений працівник моря" до міністра, відповідального за морську економіку.
16. Заявка на видачу почесного знака "Заслужений працівник транспорту Польщі" до міністра, відповідального за транспорт.
17. Заявка на видачу почесного знака "Заслужений зв’язківець" до міністра, відповідального за зв’язок.
18. Заявка на видачу почесного знака "Заслужений залізничник" до міністра, відповідального за транспорт.
19. Заявка на видачу почесного знака "Заслужений шляховик" до міністра, відповідального за транспорт.

20. Заявка на річну нагороду до міністра, відповідального за будівництво, регіональну і житлову економіку, або до міністра зі справ морської економіки, або до міністра, відповідального за зав'язок, або до міністра, відповідального за транспорт.

21. Надання доступу до реєстру виборців.

22. Електронна скринька подання заявок.

23. Формуляр згоди на кожне перевезення вогнепальної зброї, розроблений на основі розпорядження Міністерства внутрішніх справ і адміністрації від 24 квітня 2007 року.

24. Формуляр попередньої згоди на кожне перевезення вогнепальної зброї, розроблений на основі розпорядження Міністерства внутрішніх справ і адміністрації від 24 квітня 2007 року.

25. Пропозиція про дофінансування підготовки або реалізації інтерфейсного програмування, а також кодів джерел цього програмування, яка надається на підставі статті 12, першого абзацу, пункту 2 від 17 лютого 2005 р. Закону про інформатизацію діяльності суб'єктів, які реалізують публічні завдання.

26. Пропозиція про дофінансування підготовки або реалізації інформатичного/іншого інтерфейсного програмування, а також кодів джерел цього програмування, яка надається на підставі статті 12, першого абзацу, пункту 1 або 3 від 17 лютого 2005 р. Закону про інформатизацію діяльності суб'єктів, які реалізують публічні завдання.

27. Складання заяви про визнання недійсним рішення, положення стосовно обліку землі та будівель, класифікацію земель.

28. Складання заяви про оновлення адміністративного розгляду стосовно обліку землі та будівель, класифікацію земель.

29. Складання заяви про надання доступу до даних із державного реєстру меж.

30. Подання заяви заявника про попередній стан реалізації повноважень.

31. Складання заяви замовника про місце проживання на території Польської Республіки.

32. Здійснення запису установи опеки – виховання у реєстр, який веде воєвода.

33. Здійснення запису адаптаційно-опікунського центру в реєстр, який веде воєвода.

34. Анулювання, відтермінування або розстрочка відповідно до накладеного штрафу.

35. Подача заяви на розгляд підстави у відмові про включення до Регіонального/Обласного геодезичного і картографічного ресурсу.

36. Обґрунтування заяви органу місцевого самоврядування на надання дотації з бюджету держави на отримання допомоги на усунення наслідків стихійних лих.

37. Анулювання, відтермінування або розстрочка бюджетної забор-гованості.

38. Подача прохання на можливість доступу до публічної інформації.

39. Отримання патронату або членства в почесному комітеті.

40. Прийом громадян у справах скарг і пропозицій.

41. Подача заяв про надання копій документів з архівів установ.

42. Узгодження часу і траси пересування паломництва на терені області.

43. Організація прийому, реєстрації та розгляду скарг і пропозицій в органі державної влади області.

44. Заява на видання права на водіння.

45. Додавання до списку виборців.

46. Прийом повідомлення про випадкове знаходження об’єкта, до якого існує припущення, що це археологічна пам’ятка.

47. Прийом повідомлення про знаходження під час будівництва або земельних робіт об’єкта, до якого існує припущення, що це археологічна пам’ятка.

48. Прийом заявок і зауважень до підготовлених ескізів умов і напрямів просторового господарювання.

49. Прийом заявок і зауважень до підготовлених локальних планів просторового господарювання.

50. Прийом заявок від виконавців геологічних праць, які мають приступити до виконання геологічних робіт.

51. Заява на проведення іспиту для отримання права бути таксистом.

52. Заява на підготовку або зміну локального плану територіального господарювання.

53. Заява на експлуатацію установки, яка не вимагає дозволу з огляду на емісію і яка може негативно вплинути на навколишнє середовище – придомові очисні споруди.

54. Надання дозволу на закриття звалища або окремої його частини.

55. Надання дозволу на бонус від щорічних зборів за вічне користування земель, що належать муніципалітету і державі, якщо майно призначене або використовується на життєві цілі.

56. Видача виписки і фрагмента локального плану господарювання або ескізу умов і напрямів локального просторового господарювання.

57. Запис у реєстрі власників відходів, які проводять діяльність у сфері збору відходів або здійснюють діяльність щодо транспортування відходів і які звільняються від одержання дозволу на проведення цієї діяльності.

58. Отримання повідомлень про організацію публічних зібрань.

59. Патронат подій, які мають локальний і надлокальний характер.

60. Запис до реєстру об'єктів, які надають послуги у готельній справі і які не є готелями.

61. Надання посвідчень про приватну власність жителів.

62. Дозвіл на вирізку дерев та кущів.

63. Отримання згоди на використання герба.

64. Здійснення (видалення) запису, зміна даних у реєстрі тварин, обмежених до перевезення через державний кордон відповідно до законодавства Європейського Союзу.

65. Заява про здійснення геодезичної та картографічної роботи.

66. Загальна вартість проекту складає 140 млн польських злотих брутто, в тому числі:

85 % – кошти, які спрямовуються з Європейського фонду регіонального розвитку;

15 % – кошти за рахунок бюджету держави.

3.4.2. Проекти Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (MSWiA): pl.ID [280]

Центр інформатичних проектів MSWiA реалізує проект pl.ID – польська ID-карта. Незабаром польським громадянам будуть віддані до використання сучасні електронні посвідчення особи. Завдяки безплатному електронному підпису, який записаний у посвідченні особи, можна буде за допомогою Інтернету користуватися державними послугами. Нове посвідчення особи надасть можливість доступу до державних даних, що

стосуються громадянина і знаходяться в реєстрах. Ця функція буде особливо придатна у випадках необхідності додавання додаткових документів (наприклад, свідоцтв, копій) з інших установ.

Проект здійснюється відповідно до концепцій ЄС щодо національного ідентифікаційного документа (eID).

Система, яка розбудовується в рамках проекту pl.ID, а саме польська ID-карта, передбачає збір даних про фізичні особи і документи у трьох публічних реєстрах:

- PESEL – універсальна електронна система перепису населення;
- CRASC – Центральний реєстр актів громадянського стану, що буде створений в 2012 – 2013 роках;
- RDO – Реєстр посвідчень особи.

Реалізація проекту pl.ID – польської ID-карти – надасть можливість досягнути таких цілей [256]:

1. Спрощення адміністративних процедур для підприємств і громадян за рахунок зменшення кількості документів, що вимагаються для підтвердження особистих даних, а також громадянського стану.

2. Поліпшення обслуговування громадянина і підприємця за допомогою перебудови, стандартизації та інтеграції процесів усередині адміністрації – перепроектування внутрішніх адміністративних процесів на основі інформаційних систем.

3. Збільшення доступу до електронних послуг.

4. Ідентифікація й авторизація ідентичності громадянина на основі нового посвідчення особи в інформатичних системах установ публічного сектору (державних органах тощо).

5. Інтеграція державних реєстрів, яка має забезпечити результативний рух інформації між реєстрами та інформатичними системами різних публічних установ, а також інтеграцію даних, які стосуються громадянина, з інформацією про його документи, які зібрані у державних реєстрах, наприклад, PESEL – універсальній електронній системі перепису населення, CEPiK – центральному реєстрі транспортних засобів та водіїв, RDO – реєстрі посвідчень особи, CEWiUP – центральному реєстрі виданих і анульованих паспортів.

Реалізація цього проекту надає такі переваги для громадян і підприємців [276]:

- можливість користування послугами установи:

у зручний для громадянина спосіб – традиційним або електронним;

без необхідності особистої присутності – підтвердження особистості громадянина здійснюється за допомогою електронного підпису;

за межами робочого часу завдяки ідентифікації та авторизації без особистого контакту з чиновником;

- скорочення часу, який витрачається на врегулювання офіційних справ;
- обмеження кількості додаткових документів, необхідних для врегулювання офіційної справи (свідоцтва, копії), завдяки переказу необхідних даних з державних реєстрів безпосередньо заінтересованим у цих даних установам;
- можливість отримання копії з книги громадянського стану у будь-якому місті Польщі;
- можливість контролю даних, які зібрані у державних реєстрах, у тому числі можливість дистанційного подання заяви про зміну адресу реєстрації.

Також цей проект надає переваги для державної адміністрації і державного бюджету:

- обмеження кількості виданих копій офіційних документів, завдяки чому досягається економія часу і витрат;
- створення єдиної системи засвідчення ідентичності громадянина, що може бути використана в різних системах е-Адміністрації;
- підвищення достовірності посвідчень особи у правовому обігу;
- отримання можливості використання носія, яким є мікропроцессор, у посвідченні для розміщення в майбутньому додаткових даних;
- можливість використання механізму засвідчення ідентичності громадянина в існуючих і запланованих спадкових системах та отримання швидкого, авторизованого доступу до даних, що зібрані в цих системах, наприклад, податковий ідентифікаційний номер, а також можливі дані суб’єкта господарювання у випадку господарчої діяльності фізичної особи, свідоцтво про інвалідність, офіційна довіреність тощо.

Цей проект надасть можливість поліпшити надання послуг громадянам і підприємцям. У табл. 3.24 і на рис. 3.26 наданий актуальний та цільовий стан обслуговування громадянина й підприємця до і після впровадження системи pl.ID.

Таблиця 3.24

Актуальний і цільовий стани обслуговування громадянина [258]

Актуальний стан	Стан після впровадження системи pl.ID
Сьогодні оформлення офіційних справ вимагає від громадянина особистої присутності в установі, надання посвідчення особи та інших документів	У майбутньому достатньо, щоб громадянин, який хоче оформити офіційну справу, засвідчився у системі е-адміністрації дистанційно, без необхідності особистої присутності в установі. Це буде можливо завдяки знаходженню в посвідченні особи електронного підпису

Рис. 3.26. **Актуальний і цільовий стани обслуговування громадянина** [258]

Отже, завдяки впровадженню системи pl.ID мінімізуються витрати громадянина – його сили, кошти, час тощо.

Система pl.ID змінить через інформатизацію надання послуг органами актів громадянського стану (табл. 3.25, рис. 3.27).

Таблиця 3.25

Актуальний і цільовий стани обслуговування громадянина органами актів громадянського стану [258]

Актуальний стан	Стан після впровадження системи pl.ID
Сьогодні, якщо громадянин народився у Вроцлаві, а хоче одружитися у Гданську з жінкою, яка народилася у Жешові, то кожен з майбутнього подружжя мусить прийти особисто до органу акта громадянського стану (АГС), у якому було видано свідоцтво про народження, і взяти копію цього акта, який має потім надати до відповідного органу АГС у Гданську	У майбутньому вистачить, щоб громадянин з'явився у АГС, у якому хоче, наприклад, узяти шлюб, а орган сам здобуде відповідну копію акта народження

Рис. 3.27. **Актуальний і цільовий стану обслуговування громадянина органами актів громадянського стану** [258]

Отже, система pl.ID модернізує та інтегрує державні реєстри. Актуальний і цільовий стани обробки даних, які стосуються громадянина, до і після впровадження системи pl.ID наведений у табл. 3.26 і на рис. 3.28.

Таблиця 3.26

Актуальний і цільовий стани обробки даних, які стосуються громадянина, до і після впровадження системи pl.ID [258]

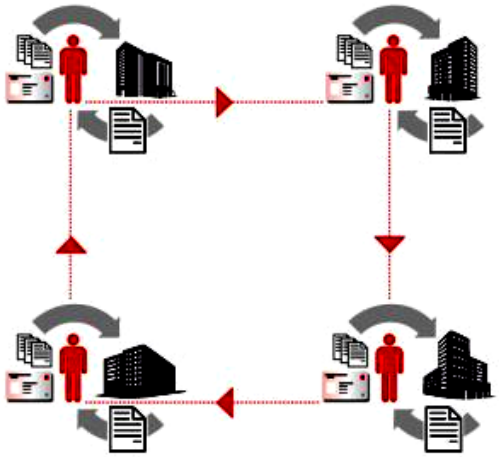
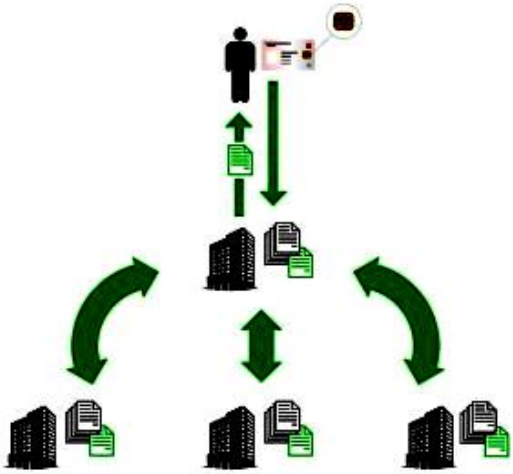
Актуальний стан	Стан після впровадження системи pl.ID
Сьогодні дані громадянина, які знаходяться в різних реєстрах, не пов'язані між собою. Громадянин мусить кожен раз надавати ті ж самі дані при оформленні різних справ, навіть у тій же установі 	У майбутньому громадянин не повинен буде надавати ті ж самі дані кожній установі окремо. Установи можуть брати їх із державних реєстрів або обмінюватись між собою 

Рис. 3.28. **Актуальний і цільовий стани обробки даних, які стосуються громадянина, до і після впровадження системи pl.ID** [258]

Еволюція створення електронного посвідчення особи може бути відображена на прикладі перебудови державних реєстрів: універсальної електронної системи перепису населення (PESEL) та центрального реєстру виданих і анульованих паспортів (OEWiUDO) [270].

У 70-ті роки попереднього століття був створений реєстр PESEL, завданням якого було надання громадянам реєстраційного номера і реєстрація даних про громадян, у тому числі про реєстрації, цивільний стан і документ, що засвідчує особу. Реєстр OEWiUDO мав завдання збирати дані про посвідчення особи польських громадян.

З 2008 року Центр інформатичних проектів roku MSWiA працює над упровадженням нових методів, завдяки яким будуть заповнюватися державні реєстри, а також будуть модернізовані механізми доступу доданих. До цих пір розроблена нова архітектура системи державних реєстрів (SRP), перенесені дані із системи Jantar до нових баз даних, розпочата побудова SRP, а також доставка пристроїв, аплікацій і ліцензій для потреб державних реєстрів.

Додатково на потребу видавання посвідчення особи, що забезпечене мікропроцесорами, була збудована система Public Key Infrastructure, яка буде генерувати сертифікати: посвідчення особи та особистого підпису.

Загальна вартість проекту становить 370 млн польських злотих брутто, в тому числі:

85 % – це кошти ЄС з операційної програми "Інноваційна економіка" (Європейський фонд регіонального розвитку);

15 % – за рахунок бюджету держави [267].

3.4.3. Проекти Міністерства внутрішніх справ і адміністрації (MSWiA): eUsługi [281]

Інтегрована, багатопослугова комунікаційна платформа поліції з функцією eUsługi (еПослуги) для громадян і підприємців – це проект, завдяки якому шість послуг будуть доступні громадянам електронним шляхом, а саме:

- е-ліцензія (ліцензія детектива, фізичної охорони і технічного забезпечення);
- е-скарга;
- е-претензія;
- е-аукціон (реалізація власності);
- е-замовлення публічне;
- е-дозвіл на зброю.

Легкий доступ до цих еПослуг забезпечується так званими "електронними кіосками", які будуть установлені у загальнодоступних для громадян місцях – в усіх воєводських поліцейських комендатурах, громадських комендатурах і в Головній комендатурі поліції. eUsługi будуть пов’язані з центральною комунікаційною платформою, яка буде повністю заархівована, і з центральним управлінням.

Упроваджені в межах проекту рішення полегшують здійснення господарської діяльності, наприклад, за посередництвом ліквідації бар'єрів на стику з бізнес-адміністрацією, а також шляхом збільшення можливості використання ресурсів публічної інформації підприємцями завдяки впровадженню центрального реєстру потреб на надання послуг та постачання для поліції. Це надасть можливість полегшення контакту й оформлення справ громадянами в органах державної влади. Крім того, впровадження в життя продуктів проекту приведе до осучаснення стандартів електронної комунікації у Польщі, а також у сфері поліція – підприємство, поліція – громадянин.

Додатково завдяки багатофункціональному обладнанню спільно з електронною системою обігу документів поліпшиться комунікація серед працівників органів поліції. Завдяки проекту, що реалізується Центром інформатичних проектів MSWiA, еПослуги адміністрації стануть доступні широкому колу одержувачів – громадянам і підприємцям.

Продуктом проекту буде платформа, що стане придатною в комунікації між функціонерами і працівниками поліції.

Головною метою проекту [255] є реалізація ідеї інформаційного суспільства через інформатизацію обігу документів у поліції, а також доступність електронних формулярів для громадян. Реалізація проекту надасть можливість збільшити доступність публічних послуг online, а також поліпшити можливість використання Internet у щоденному суспільно-господарському житті.

До проміжних цілей проекту слід віднести такі:

- збільшення ефективності внутрішньої і зовнішньої комунікацій;
- створення електронного обігу справ і документів, а також центрального архіву;
- створення центральної системи електронних послуг для громадян і підприємців;
- збільшення доступності інформаційних ресурсів і публічних послуг у цифровій формі для громадян та підприємців;
- підтримка управління організаціями на національному рівні.

Комунікаційна платформа буде також підтримувати сучасні методи праці і комунікації дистанційно за допомогою створення віртуальних середовищ групової праці незалежно від географічної локалізації, кращий обмін інформацією, а також справний і швидкий доступ до знання, що необхідне для щоденної праці в організації, e-learning, теле- і відеоконференцій, електронного обігу справ і документів у масштабі всієї організації.

Кінцевими одержувачами проекту будуть:

- громадяни;
- підприємці;
- функціонери і працівники поліції.

Прогнозується, що громадяни і підприємці отримують таку користь від цього проекту [277]:

- ефективну комунікацію з поліцією у важливих для громадян справах, наприклад, отримання порад у сфері попередження злочинності, загрозливих місць, допомоги в інших інституціях і установах з питань, що виходять за межі діяльності поліції, наприклад, насильство в сім'ї;
- полегшення виявлення потреб поліції у сфері доставки матеріалів та обладнання, а також послуг, які можуть сприяти розвитку малих і середніх підприємств з метою реалізації цих потреб у межах публічних замовлень;
- участь в електронних акціях реалізації власності поліції;
- збільшення кола питань, які можуть бути розглянуті поліцією електронним шляхом;
- скорочення часу, а також зменшення коштів на розгляд офіційних справ поліцією;
- можливість розгляду, а також перевірки стану справи без обмежень у часі і географії;
- обмеження кількості паперових документів від громадянина;
- зменшення диспропорції у доступі до послуг поліції поміж жителями міст і сел.

Для поліції від проекту планується таке:

- ефективна комунікація поміж особами, які мають справу з аналогічних питань у рамках усієї організації;
- упровадження сучасних методів управління, в тому числі шляхом використання Intranet при виконанні поточної роботи цільовими групами, тобто можливість ефективного співробітництва поліцейських з усієї країни;
- поширення теле- і відеоконференцій, тобто відсутність необхідності у засіданнях і навчанні, а також ліквідація обмежень у кількості учасників upowszechnienie tele- i wideokonferencji;
- упровадження електронного обігу справ та документів, що прискорить оформлення справ і буде сприяти доходженню документів до всіх заінтересованих осіб у той же самий час;
- створення електронного центрального архіву справ і документів;

- збір і поширення знання та інформації, що необхідна поліції в її ефективній діяльності;
- поліпшення безпеки даних, які передаються, наприклад, практично повне подолання ризику втрати акта;
- збільшення ефективності внутрішньої і зовнішньої комунікацій;
- надання адміністративних послуг електронним шляхом;
- доступ до регіональних і центральних інформативних ресурсів усіх користувачів станції незалежно від їх локалізації;
- надання допомоги поліції в управлінні в загальнонаціональному аспекті;
- економія витрат завдяки обмеженню паперового обігу документів або його повній ліквідації, наприклад, у внутрішніх процесах;
- поліпшення іміджу поліції – сучасна адміністрація, яка дбає про потреби громадян і підприємств, не ставе бар'єрів для зростання конкурентоспроможності польської економіки на глобальному ринку;
- підвищення ефективності поліції завдяки широкому використанню стандартизованих і інтероперацiйних інформативних рішень.

Публічне е-замовлення – це послуга, головною метою якої є підготовка рішень для всіх підрозділів поліції по всій країні для своєчасного та ефективного здійснення державних замовлень [263]. Ця аплікація надасть можливість спростити розробку й електронну передачу документів, необхідних для виконання всіх видів провадження справ відповідно закону про публічні замовлення.

Особам, які хотіли скористатися цією послугою, будуть доступні формуляри, які дозволять здійснювати електронний обмін інформацією з підрозділами поліції, що проводять тендерні процедури. Система буде також надавати підтримку в обслуговуванні справ, скерованих до поліції традиційними методами – за допомогою паперових документів, можливість підготувати листи до зацікавлених сторін і механізми обліку роботи підрозділів, які здійснюють розгляд справ. Таке рішення дозволить стандартизувати документацію, підготовлену для розгляду справ, скоротити час до доступу й обміну інформацією, а також зменшить витрати поліції та учасників торгів, які пов'язані з паперовим і почтовим обслуговуванням публічних замовлень.

Для обслуговування процесу публічного е-замовлення буде використовуватися модуль е-Канцелярія і Центральне сховище документів.

Підготовлені документи будуть широко доступні в мережі Internet завдяки їх публікації в Бюлетені публічної інформації, а також у разі необхідності в офіційному журналі Європейського Союзу (TED).

Ця послуга буде забезпечувати таке:

- підтримку в підготовці документації до тендерів;
- підтримку при заповненні необхідних форм і звітів;
- можливість використання електронних документів у форматі doc, xls, pdf;
- можливість уведення на документи, які обробляються, страхових полісів;
- можливість обмеження доступу до документа: визначення важливості документа (на постійний час, з визначеною датою, на визначений час), обмеження кількості користувачів, які мають доступ до документа;
- можливість заблокування/дозволу функцій: редагування, коментування, заповнення формулярів, підпис, вставлення/усунення сторінок, копіювання, друкування, використання offline (без доступу до сервера е-замовлення);
- запис за допомогою сервера е-замовлення інформації про операції, які здійснюються на документі, з можливістю аудиту. Система мусить мати можливість запису інформації при наймі про такі події: відкриття і закриття документа, модифікація, друк, коментування, можливість негайної ануляції поліса, в результаті чого блокується доступ до документа, можливість ліквідування поліса з документів, динамічне додавання таких водяних знаків, як: персоніфікований текст, назва користувача, дата і час відкриття документа.

Е-аукціон (реалізація власності) – це послуга, метою якої є вдосконалення реалізації власності підрозділів поліції на рівні всієї країни шляхом підготовки необхідних документів, форм і звітів, описів ресурсів, які реалізуються, а також їх акцептування й публікації [265]. Підготовлені документи будуть передаватися в межах внутрішнього обігу до різних підрозділів поліції. Після затвердження комплекту документації інформація про реалізовані ресурси буде опублікована в Бюлетені публічної інформації, на сайті ePUAP, а також передана до Військового агентства нерухомості.

Суб’єкти, які заінтересовані в отриманні нерухомості, будуть переказувати інформацію про потреби online, користуючись відповідними електронними формулярами, які доступні на ePUAP. Завдяки цій послузі

громадянин може брати участь у електронних аукціонах поліції й отримувати майно без необхідності особистої присутності на традиційних аукціонах.

Відповідно до закону про публічні фінанси стосовно збуту майна може бути використаний аукціонний модуль (послуга е-аукціон) на ePUAP, який буде задовольняти такі можливості:

- реєстрація користувачів і управління ними;
- управління аукціонами: визначення, запуск і вихід, у тому числі до терміну закінчення аукціону;
- обслуговування учасників торгів: пошук аукціону, обробка запитів, складання оферт і здійснення закупівель;
- оформлення оплати online за об'єкти, які закуплені на аукціонах, за допомогою використання системи ePUAP.

Для обслуговування процесу е-збуту майна буде використовуватися модуль е-Канцелярія, Центральне сховище документів і система ePUAP. Системні словники, які застосовуються в цьому модулі, нададуть можливість, наприклад, здійснювати категоризацію ресурсів, що збуваються.

У межах цієї послуги система надасть можливість здійснювати:

- реєстрацію користувачів (приватних осіб, підприємств, інституцій);
- підготовляти опис аукціону;
- опубліковувати аукціон на сторінці WWW, що доступна за допомогою зовнішнього порталу;
- вихід з аукціону перед його закінчення;
- пошук аукціону;
- обслуговування питань покупців;
- подачу заявок на закупівлю об'єктів аукціону;
- складання звітів і статистики, що стосується стану аукціонів, які відбуваються, та історичних даних.

Е-дозвіл на зброю – це електронна послуга, метою якої є поліпшення обробки процесу видачі ліцензії/дозволу на зберігання зброї [262].

Заявники на отримання ліцензії зможуть скористатися активним формуляром, який буде доступний на www.epuap.gov.pl, а також на сторінках комендатур поліції з метою започаткування нової справи. З точки зору необхідності надавання заявником додатків, наприклад, медичних довідок, у паперовій формі ця послуга буде здійснюватися також у традиційній формі на підставі паперових документів.

Дана послуга надаватиметься на підставі відповідних правових законодавчих норм Польщі.

Е-ліцензія (ліцензія детектива, фізичної охорони і технічного забезпечення) – це послуга, метою якої є надання можливості реалізації справ з використання формуляра, доступ до якого знаходиться на сторінках www.bip.kgp.policja.gov.pl і www.epuap.gov.pl, а також поліпшення обслуговування процесу надання ліцензії [261]. З точки зору необхідності надання замовником додатків, наприклад, медичних довідок, у паперовій формі послуга е-ліцензія надасть можливість оформлення справ з використанням також паперових документів.

Цей модуль буде забезпечувати надання послуги відповідно до норм законодавства Польщі.

Е-скарга і е-претензія – це споріднені послуги, основна користь від яких пов'язана з можливістю електронного подання скарг на дії функціонерів і працівників поліції або подання претензії на адміністративні рішення поліції, що скорочує в результаті час на їх проходження через поліцейські підрозділи [264]. До цього часу на подання скарг необхідна особиста присутність у підрозділі поліції, а також заповнення відповідних паперових заяв. Запроваджені в межах проекту eUsługi інформативні заходи полегшать громадянину контакт з поліцією, а також удосконалять процес обслуговування підрозділами поліції оформлених електронним шляхом скарг та претензій.

Е-скарга (прийняття, розгляд і оформлення скарг та заяв).

Ця послуга має на меті вдосконалення оформлення скарг, які подаються до різних підрозділів поліції. Громадяни, які подають скарги, зможуть скористатися формуляром, що буде доступний на сторінках комендатур поліції, а також на www.epuap.gov.pl. Поліція завдяки обліку скарг у системі е-скарга отримає можливість ефективного їх оформлення. Послуга е-скарга допоможе підготувати документи, які необхідні для процесу надання цієї послуги.

Модуль е-скарга буде забезпечувати реалізацію послуги відповідно до норм законодавства Польщі.

Повідомлення про спосіб оформлення скарги повинно включати:

- призначення органу, від якого приходить вказівка, і в який спосіб скарга була оформлена;
- підпис з наданням імені, прізвища і посади державного службовця, що оформляв скаргу, або якщо повідомлення було оформлене електронним шляхом, воно має бути оснащене безпечним електронним

підписом, який піддається перевірці з використанням дійсного кваліфікаційного сертифіката.

Повідомлення про відмову в оформленні скарги також повинно включати фактичні та правові підстави.

Е-претензія (прийняття, розгляд і оформлення заяви про поновлений розгляд та анулювання, а також претензій).

Метою впровадження послуги є полегшення складання й прискорення оформлення анулювання і претензій до органів першої та другої інстанцій. Суб'єкти, що оформляють анулювання і претензії, зможуть скористатися формуляром, який буде доступний на сторінках комендатур поліції і www.epuap.gov.pl. Послуга е-претензія уможливить підготовку документів, які необхідні для обслуговування процесу.

Модуль е-претензія забезпечує реалізацію послуги відповідно до законодавчих норм польського права.

Залежно від об'єкта права (анулювання, претензія) після отримання подання (заяви) про поновлення розгляду справи може:

- поступити запит дати пояснення;
- здійснюватися додаткові процедури для доповнення доказів і матеріалів по справі;
- бути видана остаточна постанова чи остаточне адміністративне рішення.

Рішення (постанова) включає: позначення органу; дату; позначення сторін; посилання на правову основу; рішення; фактичне і правове обґрунтування; інструкцію про належні засоби апеляції; підпис з наданням імені та прізвища, а також посади державного службовця, що уповноважений на видачу рішення. Рішення може бути видане у формі електронного документа, озброєного безпечним електронним підписом, перевіреним за допомогою дійсного кваліфікованого сертифіката.

У випадку відмови заява про поновлений розгляд оформлюється:

- протягом місяця від дня отримання запиту;
- у разі неможливості дотримання цього терміну (наприклад, для справ, які вимагають додаткових дій з метою доповнення доводів і матеріалів) орган постановою визначає новий термін, інформуючи при цьому про причину затримки.

Відмова (претензія) від рішення (постанова):

- коменданта воєводської поліції – вноситься до головного коменданта поліції за посередництвом коменданта воєводської поліції, який це рішення (постанову) видав;

• коменданта повітової поліції – вноситься до коменданта воєводської поліції за посередництвом коменданта повітової поліції, який це рішення (постанову) видав.

Е-канцелярія – це модуль, який має запевнити ефективне облікове обслуговування документів і справ, а також управління ними у внутрішньому обігу документів [259]. Цей модуль призначений для реєстрації і обліку всіх документів, які зараховані до процесу оформлення справ у поліції, як електронних, так і паперових, які підлягають комп'ютеризації. У межах комп'ютеризації документів модуль також забезпечить сканування документів, їх обробку в редагований вигляд, а також надасть їм номери з кількома записами) і здійснить декретування на різних організаційних рівнях. Ця послуга забезпечить відстеження поточного місця обробки документів і їх архівацію після закінчення справи відповідно до діючих інструкцій.

Модуль е-канцелярія буде функціонувати відповідно до діючих норм польського законодавства.

Фінансування проекту здійснюється відповідно до роботи [266], а саме: загальна вартість проекту становить 98,57 млн польських злотих, у тому числі:

85 % – кошти ЄС, а саме з операційної програми "Інноваційна економіка" (Європейський фонд регіонального розвитку);

15 % – державне фінансування.

3.4.4. Проекти Міністерства економіки (MG): центральний реєстр і інформація про економічну діяльність (CEIDG) [278]

Центральний реєстр і інформація про економічну діяльність (CEIDG) – це список підприємців, які є фізичними особами, що діють на території Польщі. Список ведеться від 1 липня 2011 р. У рамках телеінформатичної системи міністром, відповідальним за економічний розвиток відповідно до положень закону про свободу економічної діяльності [272].

У випадку вибору діяльності у формі приватної або акціонерної компанії реєстрація здійснюється в Національному судовому реєстрі, який підтримується районними судами з точки зору місцезнаходження компанії, що створюється. Обов'язкові форми можна отримати в судах.

Від 1 липня 2011 р. увійшли в дію нові правила закону про свободу економічної діяльності, а також нова форма CEIDG-1 запиту на

реєстрацію економічної діяльності фізичних осіб замість діючої до цього форми EDG-1. Цей запит є одночасно заявою до ZUS/KRUS, GUS, а також до податкової інспекції.

- База підприємців [253]. Від 1 липня до кінця 2011 року було здійснено перенесення даних про функціонуючі підприємства (активні і заморожені) з гмінних реєстрів до CEIDG. Від дня перенесення даних до CEIDG мер, бургомістр або президент міста перестає бути органом, який здійснює реєстрацію підприємця. До 31 грудня 2011 р. для тих даних, які не були перенесені до CEIDG, мер, бургомістр або президент міста залишався органом, який здійснює реєстрацію і зміни у записах.
- Електронний формуляр і програма здійснення запитів [268]. Запит можна здійснити on-line шляхом використання креатора, який підкаже і проведе "крок за кроком" через процедуру або класичним способом за допомогою формуляра CEIDG-1 (рис. 3.29, 3.30).

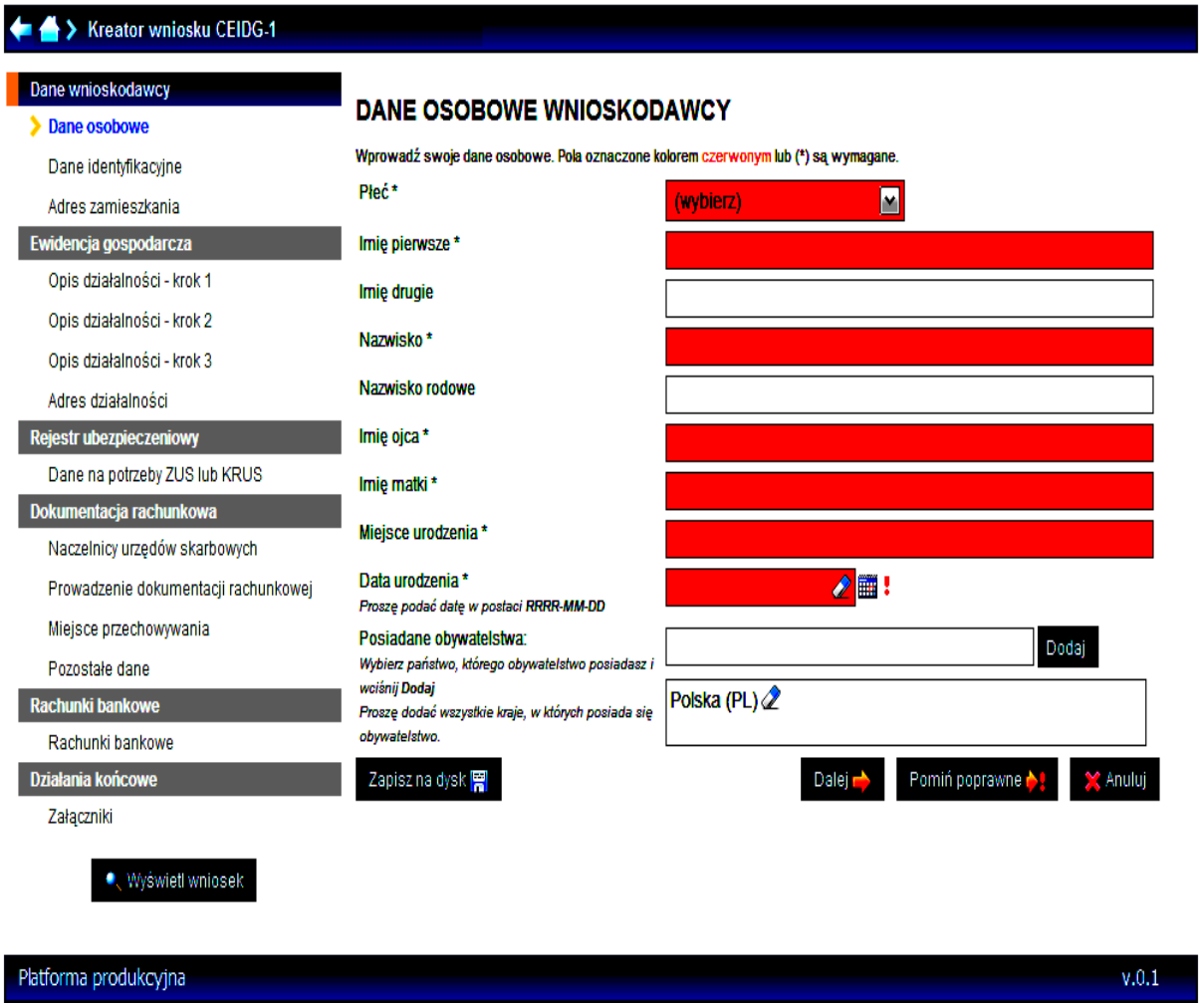


Рис. 3.29. **Вигляд креатора запиту CEIDG-1** [290]

Formularz CEIDG-1

CEIDG-1 WNIOSEK O WPIS DO CENTRALNEJ EWIDENCJI I INFORMACJI O DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Wniosek ten stanowi jednocześnie zgłoszenie do ZUS/KRUS, GUS oraz naczelnika urzędu skarbowego

Wniosek dotyczy osoby fizycznej podlegającej wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG)

Przed wypełnieniem należy zapoznać się z instrukcją

Jeśli wniosek dotyczy wpisu do CEIDG należy wypełnić rubryki oznaczone gwiazdką (*) oraz inne pola, o ile wnioskodawca posiada dane podlegające wpisaniu (patrz instrukcja)

01. Rodzaj Wniosku:

Wniosek o wpis do CEIDG

02. Miejsce złożenia wniosku (wypełnia urząd):

02.1. Nazwa urzędu, w którym składany jest wniosek:

02.2. Data złożenia wniosku:

03. Dane wnioskodawcy:

1. Płeć (K/M): * (wybierz)
2a. Rodzaj dokumentu tożsamości: * (wybierz)
2b. Seria i nr dokumentu tożsamości: *
3. PESEL:
4. NIP: ☐ Nie posiadam numeru NIP
5. REGON: ☐ Nie posiadam numeru REGON
6. Nazwisko: *
7. Imię pierwsze: *
8. Nazwisko rodowe:
9. Imię drugie:
10. Imię ojca: *
11. Imię matki: *
12. Miejsce urodzenia: *
13. Data urodzenia: *
14. Posiadane obywatelstwa: * PL Dodaj

15. Oświadczam, że w zakresie działalności gospodarczej określonej we wpisie do CEIDG wobec mnie nie wydano prawomocnego orzeczenia o zakazie jej wykonywania Zgodnie z art. 233 §6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 533 z późn.zm.) osoba, która składa fałszywe oświadczenie i została uprzedzona o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Uprzedzony o odpowiedzialności karnej z art. 233 §6 Kodeksu karnego, oświadczam, iż wobec osoby, której dotyczy niniejszy wniosek, nie orzeczono prawomocnie zakazów, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 16-18 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie działalności gospodarczej objętej wpisem w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. (wybierz)

04. Adres miejsca zamieszkania wnioskodawcy:

1. Kraj: *
2. Województwo:
3. Powiat:
4. Gmina:
5. Miejscowość:
6. Ulica:
7. Nr nieruchomości:
8. Nr lokalu:
9. Kod pocztowy: Pobierz adres dla podanego kodu pocztowego
10. Poczta:

Рис. 3.30. **Вигляд формуляра запиту CEIDG-1** [289]

Для того, щоб зареєструвати суб’єкт економічної діяльності як фізичну особу, необхідно вибрати один із наданих нижче типів операцій:

увійти у систему CEIDG (при першому вході слід закласти акаунт і активізувати його через Internet після отримання підтвердження через e-mail), заповнити запит on-line і внести його електронним шляхом;

увійти у систему CEIDG, заповнити запит on-line і віднести його до гміни;

без входу до CEIDG заповнити запит on-line, надрукувати його і віднести його до гміни;

отримати і здійснити паперовий запит у гміні. Гміна перетворить його на електронний запит;

відіслати запит рекомендованим листом до відповідної гміни. Підпис має бути підтверджений нотаріально.

- Електронний підпис і профіль, який приймається системою ePUAP [293]. Основою до подання запиту до CEIDG є ідентифікація відповідності особи, якій належить запит і підпис.

З метою реєстрації акаунта можна скористатися електронним підписом, який сертифікований, або безкоштовним профілем на платформі ePUAP.

Безпечний електронний підпис можна купити в одній із п'яти фірм, що надають послуги в цій сфері (кваліфіковані суб'єкти, які надають сертифікаційні послуги у сфері електронного підпису) і вписані до реєстру Міністерства економіки. Це такі установи і фірми: Національний кліринговий дім, Польська друкарня вартісних паперів, Unizeto Technologies, MobiCert, Enigma S.O.I.

Сертифікаційні послуги мають комерційний характер, а вартість оплати визначають суб'єкти, які надають ці послуги. Ціни послуг відрізняються залежно від тривалості дії сертифіката (рік або два) і різновиду устаткування, на якому здійснюється складання електронного підпису (Card Reader usb, token usb або pcmcia). Можлива закупівля карти із сертифікатом без Card Reader або тільки Card Reader і додаткових ліцензій на програмування. Покупець укладає з кваліфікованим суб'єктом угоду, у якій визначається політика сертифікації або кодекс сертифікаційної діяльності.

Профіль, який приймається ePUAP, є безплатним методом підтвердження jest bezpłatną metodą potwierdzania відповідності громадянина у системах електронної адміністрації – це еквівалент безпечного електронного підпису.

Громадянин, який використовує такий профіль, може оформити офіційні справи, наприклад, внесення заяв у різні установи, апеляцій, скарг, електронним шляхом без необхідності особистої присутності в установі.

Щоб отримати такий профіль необхідно:

I спосіб – для усіх громадян:

зареєструватися і увійти на платформу ePUAP;

заповнити заяву про створення профілю;

перейти на процедуру, що здійснює підтвердження профілю, для того щоб підтвердити особистість;

II спосіб – для осіб, які мають електронний підпис:

зареєструватися і увійти на платформу ePUAP;

заповнити заяву про створення профілю;

підтвердити свої дані за допомогою електронного підпису.

- Головна інформація про CEIDG [279].

Реєстрація у системі CEIDG є безкоштовною. Уся інша інформація, яка буде заохочувати громадян здійснювати оплату за реєстрацію економічної діяльності фізичної особи у Польщі, є нелегальною.

Підприємець може почати економічну діяльність у день подання заяви про реєстрацію.

Реєстрація має бути здійснена не пізніше наступного робочого дня після подання до системи CEIDG правильної заяви.

Підтвердженням про реєстрацію в системі CEIDG є друк з Інтернет-сторінки CEIDG.

Органи публічної адміністрації не можуть вимагати від підприємців показу, передачі або додавання до заяв підтвердження про реєстрацію їх у системі CEIDG.

Ідентифікаційним номером у системі CEIDG є номер податкової ідентифікації (NIP).

Під час створення одноосібної економічної діяльності приватний номер NIP фізичної особи стає номером фірми. Якщо загублено підтвердження надання номера NIP, то в казначействі слід заповнити формуляр NIP-5 з метою отримання дублікату. Якщо громадянин не пам'ятає номер NIP, йому слід звернутися про видачу дубліката.

Разом із заявкою на вступ до CEIDG складається декларація про відсутність вироку відносно особи, якій належить реєстрація, заборони під страхом кримінальної відповідальності за неправдиві заяви.

Підприємець має право в заяві на вступ до CEIDG окреслити пізніший день початку економічної діяльності, ніж день подачі заяви.

Підприємець є відповідальним подати заяву про зміну вступу до CEIDG не пізніше семи днів від дня зміни даних.

Підприємець може призупинити виконання економічної діяльності на період від 30 днів до 24 місяців.

Якщо підприємець не відновить діяльність перед закінченням періоду у 24 місяців, то реєстрацію буде відмінено.

Підприємець може відновити діяльність перед закінченням 30 днів від дня її призупинення (28 або 29 у лютому). З точки зору формального права у такому випадку не настають правові висновки (податкові, страхові), які виникають із факту призупинення.

Підприємець є зобов'язаним подати заяву про анулювання реєстрації у термін семи днів від дня постійного припинення економічної діяльності.

Підприємець, який виконує економічну діяльність як партнер більш ніж однієї компанії, може призупинити виконання економічної діяльності в одній або кількох таких компаніях.

Підприємець, який виконує економічну діяльність у компаніях різних правових форм, може призупинити виконання економічної діяльності в одній з них.

Протягом семи днів від початку економічної діяльності підприємець повинен подати до свого відділу ZUS повідомлення про відповідні

страховки. Якщо ведення фірми є єдиним заняттям підприємця, він заповнює формуляр ZUS ZUA (заявку на страхування). Коли підприємець виконує роботу за повний робочий день, яка оплачується принаймні відповідно до мінімальної заробітної плати, він може подати заяву тільки на медичне страхування за формуляром ZUS ZZA. Крім того, у разі виникнення страхового випадку працівників необхідно подати їх заяви протягом семи днів від дати виникнення зобов'язання зі страхування.

У випадку, коли підприємець стає платником податку VAT, то не пізніше дня, який передує початку продажу товарів або надання послуг, які підлягають VAT у податковій інспекції, яка здійснює облік справ VAT, подається друкована заява VAT-R. Оплата за реєстрацію становить 170 польських злотих. Установа підтверджує заяву шляхом прийняття за цією справою адміністративного рішення (VAT-5).

Підприємці, які ведуть економічну діяльність, сплачують відповідні податки. Важливо, щоб такі розрахунки були здійснені у відповідній податковій інспекції. При цьому податок PIT здійснюється з податковою інспекцією за місцем проживання податника. У випадку суб'єктів, які платять податок юридичних осіб (CIT) – податкову інспекцію, де слід здійснити розрахунок за цим податком, є податкова інспекція, яка знаходиться у районі місця знаходження офісу фірми. Головним критерієм встановлення місця знаходження податкової інспекції для розрахунків податку на товари і послуги (VAT) є місце здійснення діяльності, яка підлягає оподаткуванню цим податком, тобто місце виконання економічної діяльності.

Якщо підприємець здійснює діяльність, то він уже має номер REGON. Його можна перевірити на сторінці http://www.stat.gov.pl/regon/. Органи статистики видають відповідно на запит осіб, що вписані до реєстру фізичних осіб, які здійснюють економічну діяльність, сертифікат про надання цим особам і їх фірмам ідентифікаційних номерів не пізніше, ніж за сім робочих днів з моменту отримання запиту.

Не існує зобов'язання представляти органам державного управління сертифікатів про надання номерів NIP і REGON у ситуації, коли відповідні номери включені до заявки, в інших випадках сертифікат замінений на заяву.

Від 1 липня 2011 року дані про підприємців (фізичних осіб) реєструються в Центральному реєстрі та інформації про економічну діяльність (CEIDG), який веде міністр економіки на порталі www.ceidg.gov.pl. Дані стосовно підприємців, які зареєстровані 1 липня 2011 року, переносяться з гмінних реєстрів економічної діяльності до системи

CEIDG до 31 грудня 2011 року. Ті підприємці, дані за якими ще не перенесені до системи CEIDG, надалі підлягають реєстрації органами гмін відповідно до традиційних процедур.

Сертифікатом про внесення до CEIDG є роздруківка з Internet-сторінки CEIDG. Для цього слід вийти на сторінку www.ceidg.gov.pl, потім перейти до пошукової системи по підприємцю – відшукати запис за назвою, номером NIP або REGON, відкрити запис і вибрати опцію "Друкуй"/"Скачати PDF". На роздруківці є також штрихкод, який можна прочитати за допомогою мобільного телефону, що має аплікацію до читання кодів, і подивитися на поточний запис. Новий сертифікат можна отримати в будь-який момент.

Відповідно до правила запис має бути здійснений не пізніше наступного робочого дня після дня внесення до CEIDG правильної справи. У більш складних випадках міністр економіки має три дні на перевірку й вивчення запису. Міністр фінансів також має три дні на надання номера NIP для тих, хто його не має.

У випадку коли статус запису є неактуальним, це має означати, що підприємець обрав майбутню дату початку економічної діяльності. Звичайно, до початку діяльності в оголошений період часу підприємець може також вносити зміни до запису.

Перенесення з гмінних реєстрів економічної діяльності до CEIDG підлягають тільки записи актуальних підприємців і тих, які тимчасово припинили свою діяльність, а також тих, хто ліквідував діяльність до 1 липня 2011 року. Щоб перенести записи, необхідні такі дані, як: PESEL, NIP, REGON oraz PKD 2007.

Перенесення даних до SAGED не є рівнозначною процедурою з перенесенням даних до CEIDG. SAGED є допоміжною аплікацією, в якій дані перевіряються перед перенесенням до CEIDG. У випадку успішної перевірки гміна отримує підтвердження прийняття до CEIDG вказаних записів. Ті записи, в яких знайдено недоліки, повертаються на доробку.

Формуляр EDG-1 зараз не є актуальним. Від 1 липня 2011 року діє новий формуляр CEIDG-1, а також змінені положення закону про свободу економічної діяльності.

У Польщі від 1 липня 2011 року пошук інформації про підприємців (фізичних осіб, які здійснюють економічну діяльність) проводиться за допомогою сторінки www.ceidg.gov.pl, переходу до пошукової системи – пошук запису за назвою, номером NIP або REGON. Якщо це підприємець, який зареєструвався до 1 липня 2011 року, його дані не

перенесені гміною до CEIDG, то необхідно відшукати суб'єкт на сторінці http://www.stat.gov.pl/regon/ за номером NIP або REGON.

Дані про представника, а також сферу його повноважень можна вписати до CEIDG з 1 січня 2012 року. До CEIDG можна також вписати тільки представників відповідно до окремих положень (наприклад, цивільний кодекс, адміністративний кодекс тощо) і у формі, які відповідають цим положенням. Внесення представника до CEIDG не рівнозначне з його створенням. Таким чином, немає ніякого перехідного періоду для цього питання. Повноваження вимагають відповідної письмової форми, яку може надати представник.

Стосовно представництва джерелом легітимності є одностороння декларація про наміри від довірителя. У той час представника окреслюють при цьому як законного представника. Це означає, що для того, щоб були законними відносини представництва, достатньо, що довіритель зробить заяву про свою волю особі, яка буде представляти його інтереси. Для багатьох правових дій вистачить, щоб довіритель надав повноваження представнику усно, але існують ситуації, при яких представництво стане правовим при умові письмової довіреності, яка може бути завірена нотаріально. У тих випадках, коли достатньо усної форми, не завадить мати довіреність у письмовій формі. Таким чином легко можна довести особам, з якими здійснюються правові відносини від імені довірителя, що є на це право по закону. Представник має мати здібність до правової діяльності.

Номер REGON надається GUS на наступний робочий день. При більш складних випадках GUS має сім днів на надання номера REGON. Після надання номера REGON GUS він автоматично вписується в CEIDG. Якщо номер REGON надається одразу, то інформація про нього отримується за допомогою повідомлення e-mail, в іншому випадку надання номера REGON можна перевірити на сторінці www.ceidg.gov.pl, або за допомогою переходу до пошукової системи підприємців – відшукати свій запис за назвою або номером NIP.

У випадку подання анонімної заяви (без створення контенту і без логування до CEIDG) підприємець має сім днів, щоб прийти до будь-якого гмінного органу і там перевірити особистість та підтвердити запит. Після перевірки державний службовець підписує заяву й видає підприємцю сертифікат прийняття заяви. Інша частина надання цієї послуги не змінюється.

Якщо зміні підлягає діапазон діяльності, що проводиться, вистачить зробити запит за формою CEIDG-1 з наданням змісту зміни (поставити хрестик у квадрат перед назвою поля, що підлягає зміні).

Якщо економічна діяльність закінчилася або була викреслена з реєстру установи після 24 місяців призупинення діяльності, то необхідно подати поновлену заявку за формою CEIDG-1 для реєстрації економічної діяльності. Відповідно слід вчинити з контентем у системі CEIDG. Слід пам'ятати, що REGON і NIP для фізичної особи надаються один раз.

Якщо підприємець уже розпочав здійснювати економічну діяльність, то він не може розпочати її другий раз. Надання можливості розпочати економічну діяльність після цього означає, що після цієї дати у підприємця настають певні наслідки в US і ZUS. Зміну дати початку економічної діяльності можна здійснити перед вказаним вище днем. Заявка про зміну дати у цьому випадку повинна була бути подана до 18 липня 2011 року. Звичайно, підприємець може призупинити свою діяльність мінімум на 30 днів або більше днів, кількість яких він має окреслити.

Незалежне од того, хто складе заяву – підприємець чи гміна, – заявка, в якій буде вписано неправильне прізвище, буде відхилена під час перевірки особистості у базі PESEL. Тому правильну заявку слід подати заново, не можна робити поправки у заявці.

Якщо підприємець не був ще внесений до CEIDG, а змінив адресу проживання або здійснення діяльності, гміна повинна прийняти інформацію про зміну на заяві CEIDG-1, перевірити правильність внесення до реєстру гміни і переказати інформацію до US, GUS, ZUS/KRUS за старими правилами "одного вікна", а також негайно переказати цей запис до міграції. Якщо підприємець був зареєстрований або перенесений до CEIDG, то заявку CEIDG-1 про зміну потрібно внести до CEIDG.

Якщо у заяві CEIDG-1 був вказаний інший документ, ніж посвідчення особи або паспорт (така заява не може бути розпізнана автоматично ZUS), або з інших причин виникає необхідність прискорення обробки заяви в ZUS, необхідно прийти до відділу ZUS з підтвердженою копією прийняття заяви CEIDG-1 гміною. На підставі цього будуть оформлені в ZUS усі необхідні формальності.

Отже, досвід Польщі з модернізації системи надання державно-управлінських послуг адміністративними органами влади і місцевого самоврядування з використанням сучасних інформаційних технологій, у тому числі електронного врядування, буде доцільним при здійсненні модернізаційних заходів щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг органами державного управління в Україні.

Розділ 4
Проблеми розвитку компетентності кадрів державної служби

4.1. Напрямки кадрової політикив органах виконавчої влади

Сучасний етап суспільного розвитку України характеризує розвиток демократії, який відображається у зростанні політичної конкуренції як на вищих, так і на нижчих щаблях державної влади. У таких умовах виникає нагальна потреба створення довготривалої системи розвитку компетенції в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Перед урядами багатьох розвинених країн світу поставала ця комплексна проблема, і в більшості випадків найбільш дієвим розв'язанням було створення спеціалізованої програми відбору, підготовки та працевлаштування кадрів [244].

На даний момент на керівних посадах органів виконавчої влади в Україні немає достатньої кількості професіоналів, котрі могли б компетентно організовувати роботу з підтримки структур, які безпосередньо обслуговують уряд, надавати послуги з підготовки політичних рішень та запровадження їх у дію. На адміністративні посади у центральних органах виконавчої влади в Україні часто потрапляють люди, які не здатні до стратегічного бачення й осмислення процесів, визначення цілей й аналізу засобів їх досягнення [44; 156].

Також в Україні відсутній механізм цільової підготовки безпосередньо керівних кадрів, який би, з одного боку, забезпечив максимальну відповідність кандидата на посаду до вимог профілю посади, а з іншого – гарантував прихід найбільш відповідних і перспективних випускників саме на ключові посади у вищому керівництві, а не в інші структури, наприклад, такі, як великий бізнес. Існуюча система підготовки кадрового резерву для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування практично не використовується за своїм призначенням. Нею не користуються при призначенні людей на посади, а саме призначення відбувається не за критерієм компетентності чи досвіду.

Унаслідок дефіциту компетентних кадрів здійснюється постійне перетягування наявних експертів у партійні органи, що має руйнівні

наслідки в разі суттєвих змін політичної кон'юнктури. У результаті кожна політична сила, що заново приходить до влади, змушена проводити кадрову політику майже з нуля. А загалом для суспільства ця ситуація виражається у браку сталості державної політики, відсутності достатньо обґрунтованих і системно виважених політичних рішень, які б допомагали розвивати різноманітні сфери життя держави.

На вищих рівнях державного адміністрування відсутні "носії змін" – люди, які б професійно і відповідально могли б проводити необхідні інституційні зміни, надавати послуги Президентові України та Прем'єр-міністрові України, сприяти впровадженню урядових програм, забезпечувати координацію роботи уряду. Це особливо контрастує з новою потребою поступового переходу на виконання управлінських функцій на основі європейських демократичних стандартів. Унаслідок цього існує потреба налагодження сталого механізму професійної підготовки вищих керівних кадрів відповідно до сучасних потреб. Основними зацікавленими сторонами такої системи є: Секретаріат Президента України, Секретаріат КМУ, міністерства, державні комітети, апарати виконкомів рад та органи місцевого самоврядування, тобто організації, які надають публічні послуги. Основними зацікавленими суспільними групами такої системи є: громадяни України, бізнес-структури (інвестори), асоціації, профспілки, політичні партії – представники українського суспільства, які є споживачами публічних послуг, наданих зацікавленими сторонами [108; 127].

У зацікавлених сторін наявні потреби, задоволення яких можливе шляхом створення системи цільової підготовки фахівців. Зокрема, в органах державної влади та місцевого самоврядування потрібні компетентні спеціалісти для здійснення підготовки аналітичних, довідкових та інших матеріалів (аналітичних записок, доповідей, протокольних рішень тощо), розгляд яких відбувається на засіданнях рад, комітетів тощо. При цьому підготовка таких матеріалів вимагає правильного висвітлення суті питання чи проблеми, докладного аналізу та конкретних пропозицій щодо їх розв'язання. Потрібні також спеціалісти, котрі можуть забезпечити плідну й ефективну підтримку політиків, зокрема для доповідей і презентацій, відповідними стратегічними ідеями, пропозиціями, аргументами, а також дієвими демонстраційними матеріалами (діаграмами, таблицями тощо).

Потрібні також експерти, які здатні підтримувати ефективну комунікацію з громадськістю, результативно працювати з цільовими

аудиторіями в суспільстві, якісно інформувати основні суспільні групи про досягнення і плани своїх організацій, зокрема, через професійну роботу із засобами масової інформації. Є потреба у досвідчених спеціалістах, які здатні забезпечити адекватну і результативну кадрову політику, зокрема, через оптимізацію процесів відбору, найму та звільнення і кар'єрного зростання на основі критерію компетенції. Найбільш необхідним типом спеціалістів є експерти, здатні до вироблення стратегій розвитку держави та суспільства загалом і в окремих аспектах, а також спроможні координувати впровадження цих стратегій на всіх етапах.

Відсутність програми цільової підготовки вищих керівних кадрів призведе до подальшого нівелювання критерію компетентності відносно державної служби, ще більшого вимивання кваліфікованих спеціалістів та збільшення безсистемності у прийнятті політичних рішень та їх запровадженні.

Як правило, закордонні програми підготовки вищого керівництва (senior public service), в таких країнах, як США, Великобританія, Франція, Німеччина, Данія, Канада, Австралія, Нова Зеландія тощо, готують спеціалістів для роботи в уряді та інших вищих органах державної влади як авторів документів, необхідних для прийняття політичних рішень, і водночас як тих, хто забезпечує реалізацію прийнятих стратегій. При цьому такі експерти більше задіяні в управлінській діяльності і менше – в розв'язанні технічних, вузькофахових питань. Їхня діяльність здебільшого не зводиться до якогось одного сектору і є міжміністерською. У вертикальному вимірі вони виступають сполучною ланкою між політичним рівнем (прийняття рішення) та виконавчим (реалізація обраної стратегії).

Вище керівництво в більшості розвинених країн складає особливий підрозділ державних службовців, які покликані бути лідерами для цілої структури державної служби завдяки їхньому стратегічному баченню, ефективності, моральним принципам та інновативності. Унаслідок цього як окрема група в структурі державної служби вони отримують ширші можливості згідно з рейтингом, особливі умови працевлаштування (включно з суттєво вищим рівнем зарплати), але разом з тим повинні відповідати строгим стандартам якості роботи та особистої поведінки. Як правило, вимоги до цього підрозділу держслужбовців вищі, ніж до інших, і тому вони мають суттєво менший рівень гарантованості роботи на вищій керівній посаді. Більш того, заохочується їх пересування посадами з метою отримання ширшого досвіду, розвитку їхньої корпоративної ідентичності та співпраці [73].

Зміст і методи навчання в системі професійної підготовки вищих керівних кадрів слід привести у відповідність до сучасних стандартів розвитку системи демократичного врядування в умовах громадянського суспільства, багатопартійності, ринкової економіки та європейського вибору України. Потрібні якісно нові освітньо-кваліфікаційні послуги, які базуються на найсучасніших методах професійної освіти (тренінги, семінари, ситуаційні вправи тощо) у поєднанні із закріпленням набутих навичок та вмінь під час стажувань і з огляду на підготовку учасників до зайняття конкретних посад. Правильна організація професійної підготовки вищих керівних кадрів повинна забезпечити достатньо індивідуалізований підхід у навчанні, турботу про особистісне зростання учасників, створення індивідуальних кар'єрних профілів випускників.

Дуже важливим є відбір найбільш відповідних до вимог майбутніх посад претендентів з чітко вираженими лідерськими здібностями, стратегічним мисленням, здатністю до ефективного управління проектами, спрямованістю на результат. Важливим елементом системи є також залучення здебільшого практиків до процесу викладання. Сам метод викладання повинен бути позбавленим теоретизування, а натомість точково спрямованим на формування чітко ідентифікованих навичок і вмінь, за аналогією з бізнес-школами. Зацікавлені сторони отримують низку додаткових можливостей, надсилаючи практиків до викладання – більше можливостей адекватно відібрати претендентів на посади, чіткіше і безпосередніше формулювання власних кадрових запитів тощо.

Професійна підготовка вищих керівних кадрів повинна проводитися не за схемою готування конкретної людини на конкретну посаду, а з огляду на базу вакантних посад і за результатами навчання. Випускники з найвищим рейтингом матимуть найбільшу свободу вибору посади для себе. З огляду на цільове спрямування програми не має потреби видавати випускникам дипломи, унаслідок того, що суттю цієї системи є забезпечення саме державних структур компетентними вищими керівними кадрами [73].

Стратегія задоволення потреб зацікавлених сторін ґрунтується на формуванні партнерства інституцій, які займатимуться професійною підготовкою вищих керівних кадрів, з основними зацікавленими сторонами на всіх етапах запровадження програми підготовки вищих керівних кадрів.

Найважливішими процесами в системі підготовки вищих керівних кадрів є такі:

визначення потреб зацікавлених сторін і їх постійний моніторинг;

визначення переліку посад, на зайняття яких здійснюватиметься підготовка вищих керівних кадрів на основі аналізу потреб зацікавлених сторін;

створення й ефективна підтримка бази вакансій посад для вищих керівних органів влади (зацікавлених сторін);

формування замовлення на основі бази вакансій посад;

створення комісій для відбору учасників програми;

розробка "каналів вступу" учасників;

розробка вступних випробувань;

розробка навчальної програми (зміст навчання, стажування, оцінювання);

розробка адекватних методик атестації та рейтингування учасників програми;

працевлаштування.

Зацікавлені сторони, зі свого боку, долучаються до процесу підготовки вищих керівних кадрів через такі форми діяльності:

безпосередня участь у навчальному процесі шляхом надання власних фахівців, тренерів тощо для проведення теоретичних і практичних занять, семінарів чи тренінгів;

організація стажування учасників програми у своїх організаціях і допомога у влаштуванні їх на стажування в інших вищих органах виконавчої влади України та органах місцевого самоврядування;

інформування керівництва програми про зміни вакансій посад, виникнення нових запитів тощо у процесі підготовки вищих керівних кадрів;

інформування про існуючі проблеми для проведення фахових досліджень учасників програми, результатом яких стануть ситуаційні вправи (case studies) для працівників вищих органів виконавчої влади України та органів місцевого самоврядування.

Процес відбору учасників передбачає цільові набори, співвіднесені з наявними вакансіями посад, які уточнюються протягом періоду програми. Кваліфікаційні комісії, які створюються для відбору учасників, повинні бути достатньо незалежними, для чого логічно забезпечити присутність представників зацікавлених сторін ("замовників") та незалежних

експертів, у тому числі психологів, з рівним правом голосу. Члени кваліфікаційних комісій здійснюють оцінку потенційних учасників за спеціально розробленою шкалою. Письмова частина процесу відбору повинна бути закодована для забезпечення достатнього рівня анонімності та об'єктивності [93; 104; 127].

Інструменти демократичного врядування. Учасники мають оволодіти інструментами демократичного врядування для застосування в умовах ринкової економіки та політичної конкуренції.

Управління територіальним розвитком. Учасники мають оволодіти принципами побудови ефективної системи взаємодії влади та основних суспільних груп на місцевому рівні.

Європейські справи. Учасники мають закріпити практичні вміння взаємовідносин з органами врядування Європейського Союзу.

Після опанування вступної частини курсу учасники повинні пройти практичне стажування в органах державної влади та місцевого самоврядування країн Європейського Союзу та органах державної влади та місцевого самоврядування України. І лише після стажування проводиться поглиблене вивчення предметів.

Механізм рейтингування є одним з найголовніших засобів підвищення мотивації, найвищі за рейтингом випускники програми мають суттєво більшу свободу вибору посад з бази вакансій посад. За умови об'єктивності рейтингу замовники будуть зацікавлені у створенні суттєво кращих умов для найвищих за рейтингом випускників програми професійної підготовки вищих керівних кадрів. Мотивуючим чинником виступає також і те, що у програмі задіяні практики, які можуть безпосередньо передати досвід, а також і те, що після закінчення програми й отримання результатів усіх оцінювань складається індивідуальний кар'єрний профіль випускника програми [75].

Головним принципом, який забезпечує ефективну роботу механізму працевлаштування випускників програми, є постійне узгодження і моніторинг потреб у вищих керівних кадрах.

Зарубіжний досвід демонструє, що для підвищення відповідальності у процесі діяльності вищих керівних кадрів у процес підготовки слід вводити елементи формування особистих принципів і норм випускників. Особливо корисним для цього елементу підготовки є використання методики ситуаційних вправ, які дозволяють краще унаочнити найкращу лінію поведінки у конкретних проблемних ситуаціях,

щоб бути готовим до розв'язання серйозних моральних та майнових конфліктів.

З огляду на вищенаведені міркування можна бачити, що аналіз ситуації з професійною підготовкою вищих керівних кадрів у розвинених країнах та Україні та наявність незадоволеної нагальної потреби державної служби України у високо компетентних вищих керівних кадрах потребують прийняття фундаментальних політичних рішень і запровадження принципово нової та ефективної системи професійної підготовки вищих керівних кадрів.

Перш за все, слід відзначити, що у більшості країн ЄС при наявності спільної інформаційно-методичної бази підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців має місце широкий спектр різноманітних спеціалізацій. Єдиний інформаційний простір забезпечує необхідний рівень взаємодії різних рівнів управління і не перешкоджає врахуванню специфіки функціональних завдань, які вирішуються муніципальними службовцями.

Характерними рисами такої системи є те, що: вона функціонує як відкрита система; має сервісний, а не адміністративний характер взаємодії з місцевими органами влади; побудована на місцевій методологічній і інформаційній базі; навчальні, наукові, інформаційні компоненти системи максимально наближені до робочих місць клієнтів (службовців); не тільки виконує соціальне замовлення місцевих органів влади, а й бере участь у плануванні розвитку муніципальних утворень; здатна виконувати експертну і консалтингову діяльність.

Як і в інших сферах державної служби, в країнах ЄС існують різноманітні правила навчання службовців на робочому місці. Навчання на робочому місці може бути добровільним і становити одну з умов для просування в службовій діяльності або ж носити обов'язковий характер. Наприклад, у Ірландії, Нідерландах та Швеції навчання на робочому місці є добровільним, в Німеччині також, але є необхідною умовою для просування в службовій діяльності. У Франції, Австрії та Італії подібне навчання є обов'язковим. В обох випадках таке навчання здійснюється у державних навчальних закладах з наданням навчальної відпустки і збереженням заробітної плати.

У Німеччині, зокрема, закріплена законодавством норма, за якою службовець самостійно мусить дбати про підвищення свого професійного рівня, про те, щоб бути в курсі всіх нових тенденцій за напрямками своєї

діяльності. Додаткова освіта є критерієм для прийняття рішення щодо просування в службовій діяльності, але німецькі службовці не мають юридичного права відвідувати курси за місцем роботи або брати для цього відпустку [153].

У Великобританії немає певних норм стосовно прав персоналу на навчання. Підрозділи й організації самі несуть відповідальність за навчання службовців, умови щодо проходження якого узгоджуються між роботодавцем і службовцем. Зростання значення професіоналізму вплинуло на основні параметри навчання на робочому місці, що призвело за останні роки до певних змін у ставленні до короткотермінових тренінгів, роль яких зводиться не стільки до навчання, скільки до надання консультацій та координації дій.

Пропонуючи муніципальним службовцям заочну програму навчання з отриманням ступеня магістра, Інститут місцевого управління (INLOGOV) ставить перед собою такі цілі: надати можливість глибоко вивчити проблематику модернізації у сфері місцевого управління та її наслідків; заохочувати свіжі погляди і нові підходи менеджерів до своїх обов’язків; сприяти зростанню впевненості у своїй роботі і підвищенню її ефективності; підготувати осіб, що навчаються, до відчуття їх особистої відповідальності за результати роботи організації; надати можливість переходу на більш високу посаду [153].

На відміну від Німеччини і Великобританії, французькі службовці мають юридично закріплену можливість отримати допомогу для додаткового навчання протягом усієї трудової діяльності в будь-якому із спеціалізованих національних, регіональних і відомчих навчальних закладах. Існують різні види навчання без відриву від роботи: на початку кар’єри; підготовка для участі в конкурсних відборах на заміщення посад; навчання для задоволення професійних потреб у знаннях та їх оновлення. Навчання є предметом колективних переговорів між державою і професійними союзами державних службовців.

Оскільки французька державна служба побудована за кар’єрним принципом, то для кожної посади необхідно мати спеціальний диплом і освіту. Крім того, існує фіксований період навчання для початківців лише на стартові посади. Навчання у школі управління перед вступом на службу є обов’язковим.

Типова освіта і підготовка працівників державного сектору, в тому числі і муніципальних службовців, складається із: три-чотирирічного

університетського курсу з будь-яким переліком дисциплін; річного курсу підготовки до екзамену для вступу на державну службу (за бажанням); річного навчання в регіональному інституті управління або дворічного навчання в національній школі державного управління [44].

Проект "Сприяння регіональному розвитку в Україні" має на меті розробку конкретного "комплексного" підходу до розвитку, що широко використовується Європейською комісією та державами – членами Європейського Союзу. Наближення до цих "стандартів ЄС" щодо питань регіонального розвитку полягає у наданні сприяння в розробці нових підходів до роботи державних службовців, на додаток до наявних. Ці нові підходи вимагають нових видів навичок та знань.

Їхньою загальною метою є забезпечення підвищення ефективності та результативності роботи державних службовців у контексті соціального, економічного та територіального розвитку. Для здійснення цієї мети необхідно, щоб державні службовці, як обрані, так і призначені, здобували навички та ноу-хау на надійний і сталій основі. Цей принцип обумовлює потребу у створенні Національної стратегії підготовки спеціалістів.

За єдиної системи управління така Національна стратегія має на меті підвищення кваліфікації державних службовців з метою підвищення ефективності виконання завдань сьогодні та в майбутньому. Вона має бути впроваджена за допомогою процесу відповідних консультацій та участі, що зводиться до двох взаємодоповнюючих підходів:

"згори донизу" – з центрального рівня – має бути визначено основні компоненти підготовки спеціалістів у рамках стратегії, а також загальну систему впровадження стратегії (координація та управління, фінанси та виплати, моніторинг і контроль, оцінка, технічне сприяння);

"знизу догори" – шляхом проведення низки зустрічей, співбесід, дискусій, опитувань на регіональному та місцевому рівнях – має на меті коригування й збагачення загального підходу шляхом більш повної оцінки потреб.

Ці два підходи мають гарантувати достатньо міцний консенсус щодо змісту та процесів для початку розробки Національної стратегії підготовки спеціалістів.

Підвищення ефективності місцевого самоврядування залежить від швидкого і повного вирішення першочергових завдань, спрямованих, насамперед, на трансформацію обов’язків і структури органів виконавчої

влади, деконцентрацію влади, децентралізацію повноважень, розширення функцій місцевого самоврядування та забезпечення партнерства державної влади і місцевого самоврядування [143].

На основі системного підходу до вирішення проблемних питань або конкретних завдань з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвідів мають бути визначені пріоритетні професійні якості і комплекс елементів фахової підготовки згідно із сучасними вимогами до їх професіоналізму та відпрацьовані вдосконалені критерії оцінки за результатами діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Дуже актуальним є визначення регіональних підходів до управління соціально-економічними процесами на рівні територіальних громад.

Відповідно до визначених завдань, створення дійових механізмів реалізації Стратегії економічного і соціального розвитку до 2012 року вирішуються проблемні питання збалансованості регіональної та місцевої економічної і соціальної політики та забезпечується відповідне регулювання розвитку територій [25].

Основним напрямком політики підняття авторитету місцевого самоврядування є вироблення та реалізація раціональної моделі місцевого розвитку при оптимальному процесі управління і необхідності забезпечення постійного зростання життєвого рівня населення на основі ефективного використання всіх видів ресурсів, а саме: організаційного, інформаційного, правового, контрольного, управлінсько-виконавчого, матеріально-фінансового.

Центр на постійній основі проводить власні дослідження з питань правозастосувальної діяльності посадовців та вдосконалення проходження служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до головних завдань на основі системного підходу визначені пріоритетні професійні якості та комплекс елементів фахової підготовки згідно із сучасними вимогами до професіоналізму. Відпрацьовуються критерії оцінки діяльності та досліджується динаміка кар’єрного просування посадових осіб місцевого самоврядування [242].

З метою визначення впливу ділових якостей та інших факторів на рівень професіоналізму посадовців соціологічними дослідженнями було охоплено 460 респондентів. Основна маса респондентів – посадові особи рад місцевого та районного рівнів. Переважна кількість опитуваних працює від 6 до 10 років, більшість серед них складають жінки, молодих фахівців – близько 27 %. Респондентам було запропоновано оцінити

вплив окремих факторів на ефективність виконання своїх посадових обов'язків.

Цікавими та корисними як з теоретичної, так і практичної точки зору є результати опитування щодо визначення фахових якостей, притаманних посадовцям. Найвищий рейтинг серед 15 якостей отримав професіоналізм, перевагу якому віддали 44,4 % респондентів, на другому місті компетентність – 33,3 %, освіченість – 23,7 %, чуйність – 21,9 %, порядність – 20,9 %.

Посадові особи в межах досліджень висловили своє бачення щодо професійних вмінь, які мають забезпечити якісне виконання завдань, дали самооцінку притаманних їм якостей та пропозиції щодо стимулів підвищення рівня професіоналізму.

Забезпечити відповідне сучасним вимогам та європейським стандартам підвищення кваліфікації шляхом традиційного періодичного навчання посадових осіб майже неможливо. Прискорення темпів оновлення та розширення об'єму інформації приводять до швидкого застарівання змісту раніше отриманих знань і загострює питання професійної придатності фахівців, які працюють в органах місцевого самоврядування. Тому безперервність освіти стає одним із важливих чинників вирішення складних завдань економічного, суспільно-політичного, соціального та культурного розвитку.

Практика підвищення кваліфікації посадових осіб, які мають вищу освіту, певний життєвий та професійний досвід свідчать, що найважливіший етап фахової освіти потребує нових форм і методів з безумовним використанням досвіду європейських країн. Так, у Центрі розроблена модель підготовки кадрів та застосовуються тренінгові програми, запроваджуються фахові майстерні за участю Асоціації міст України та громад, пропонуються до реалізації за визначеними методиками соціологічні дослідження та дистанційні програми навчання. Підготовлена модель навчання посадовців включає в себе методично-допоміжну, теоретично-інформаційну та практично-тренінгову складові. Діє система інформаційно-комунікаційного супроводження навчального процесу, яка забезпечує доступ до сайтів Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, інших державних органів та громадських організацій.

Новим у запропонованій моделі є те, що для практично-тренінгової складової розроблено варіант раціональної схеми підвищення кваліфікації посадових осіб, яка відрізняється від навчання державних службовців і

враховує особливості, притаманні самоврядуванню, а саме відсутність владної вертикалі і властивості самоорганізації.

Відпрацьована структурно-логічна схема менеджменту професійного тренінгу, починаючи з визначення головної мети та цілей, змісту виконання завдань за етапами з організацією зворотного зв'язку та корегуючих покрокових дій на кожному з них. Визначена методика відповідного мультимедійного супроводження.

Європейська практика щодо професійного зростання та навчання управлінців свідчить, що вони базуються на принципах демократизації, орієнтації на споживача послуг, досягненні кінцевого якісного результату роботи, відносно простому управлінні, поетапному корегуванні та вчасній реалізації конкретного завдання тощо.

Центр проводить цикли тематичних семінарів, які сприяють безперервності підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Поєднання традиційних форм підвищення кваліфікації з новими підходами, які враховують зміни в наукових, технологічних, інформаційних реаліях, дає можливість реалізовувати професійні програми підвищення кваліфікації посадових осіб за логічно пов'язаними схемами і здійснювати індивідуальний підхід до навчання в межах державних стандартів та із застосуванням світового досвіду [117].

У подальшому планується розширити тематику навчання із включенням питань розвитку комунікативної майстерності посадових осіб місцевого самоврядування у відносинах з бізнесом і соціумом та залучення неурядових організацій та вищих навчальних закладів до вирішення питань розвитку територій, вивчення механізмів та особливостей психолого-педагогічного супроводження підвищення кваліфікації посадовців, проведення на постійній основі обговорення проблем розвитку територіальних громад з науковцями, представниками органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Для успішного проведення адміністративної реформи в Україні важливого значення сьогодні набули процеси децентралізації функцій органів державної влади та деконцентрації їх державно-владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування, формування самодостатніх дієздатних територіальних громад.

Місцеве самоврядування в цьому контексті розглядається як форма регулювання соціально-економічних відносин на відповідній

території, а служба в органах місцевого самоврядування є, з одного боку, самостійним механізмом його реалізації, спрямованим на стійкий, ефективний захист інтересів територіальних громад, а з іншого – формується на тих же засадах, що й державна служба.

Отже, подальший розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у контексті реформування територіальної організації влади в Україні потребує низки системних заходів.

Дотримання визначених пріоритетів у політиці щодо реформ у сфері державної служби дозволяє напрацювати певну базу як з точки зору прийнятих політичних рішень, так і з точки зору розвитку інституційної спроможності до їх втілення. Закладено правове підґрунття для подальшого реформування системи державної служби України з урахуванням адаптації його державно-правового інституту до європейських стандартів.

Досягнення цієї мети залежить від багатьох факторів, зокрема, від наявного стану державного апарату, його достатності для вирішення поточних і стратегічних завдань.

Визначення органами державної влади потреби у професійному навчанні державних службовців відбувається на основі суб’єктивних чинників і не базується на результатах оцінки роботи державних службовців, тобто реальних потребах у професійній підготовці. Унаслідок цього зміст та організація професійного навчання не відповідає практиці ЄС, а набута державними службовцями освіта майже не пов’язана з їхньою професійною діяльністю.

Вагомий вплив на роботу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має регламентація і прозорість роботи апарату органів, у яких вони працюють, та процедур надання ними послуг [120; 190].

Система управління якістю вибудовує певну "рамку", яка дозволяє працівникові ефективніше планувати свій робочий час, більш впевнено взаємодіяти по горизонталі зі своїми колегами, від яких залежить успішність роботи, а отже, отримувати таким чином кращий результат і шанси на просування в службовій діяльності чи матеріальну винагороду.

Проведення сертифікаційного аудиту системи управління якістю Головдержслужби – першого центрального органу виконавчої влади, у якому побудовано таку систему, показує його успішність і має стати основою для запровадження подібної системи в усіх органах виконавчої

влади та органах місцевого самоврядування, а отже, формування сучасної системи державного управління.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що в демократичному суспільстві державна служба повинна забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина через надання фізичним та юридичним особам якісних державних (адміністративних та управлінських) послуг, гарантувати керівництву держави професійні підготовку й виконання політичних рішень.

Необхідність реформування державної служби та законодавства, що її регулює, зумовлена, в тому числі, недостатньою здатністю державної служби забезпечувати ефективне виконання зобов'язань держави перед суспільством, визначених у Конституції України, фрагментарністю чинного законодавства, в якому переважають підзаконні акти.

У системі місцевого самоврядування існує ціла низка проблем, які стосуються діяльності працівників їхніх органів, рівня професійної підготовки таких службовців. З цим безпосередньо пов'язаний і рівень послуг, які надаються населенню. При цьому слід нагадати, що система місцевого самоврядування не має вертикалі управління, кожний орган є окремим і самостійним. Слід зауважити, що ці проблеми є спільними як для органів місцевого самоврядування, так і для органів державної влади.

Виборність посад в органах місцевого самоврядування і, відповідно, їх постійна змінюваність, є однією з особливостей кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Ця особливість мала б стати об'єктивною причиною для розробки відповідних навчальних програм, певної перебудови державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів компетентними кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення. Одним із головних напрямків організації діяльності будь-яких органів, зокрема органів виконавчої влади, є вироблення кадрової політики [93; 108; 144; 167].

Кадрова політика визначає генеральну лінію і загальні завдання в роботі з персоналом на довготривалу перспективу. Вона формується державою, зокрема, органами законодавчої та виконавчої влади, керівництвом державних підприємств і знаходить конкретне вираження у

вигляді адміністративних та моральних норм поведінки державних службовців. У ринковій економіці істотно змінюється сутність і принципи кадрової політики. Вона є усвідомленою й цілеспрямованою на створення високопрофесійного трудового колективу, який би сприяв розвитку організації та особистості. Кадрову політику можна ще визначити як систему теоретичних поглядів, ідей, вимог, принципів, які визначають основні напрямки роботи з персоналом. Вона спрямована на вирішення виробничих, соціальних і особистих проблем людей. Основним завданням кадрової політики є: своєчасне забезпечення організації персоналом певної якості і кількості відповідно до стратегії розвитку організації; створення умов реалізації, передбачених законодавством та підзаконними нормативними актами, прав і обов'язків громадян; раціональне використання персоналу; формування й підтримка ефективної роботи підприємства, організації чи установи [120; 127].

Кадрова політика у сфері компетентності державної служби повинна здійснюватись за такими напрямками: формування компетентного кадрового резерву державної служби; формування складу державних службовців; професійне навчання державних службовців; професіоналізація державної служби; забезпечення конкурсної основи, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування в службовій діяльності; вдосконалення діяльності кадрових служб; удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення громадської довіри до них; підсилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та підвищення їх соціальної захищеності; посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції; міжнародне співробітництво з кадрових питань.

Передумовою компетентного кадрового забезпечення державної служби є створення резерву заміщення посад державних службовців усіх категорій для просування їх у службовій діяльності, цілеспрямована робота з кадровим резервом. Формування компетентного кадрового резерву у сфері державної служби вимагає: урахування впливу передбачуваних змін в економічному, політичному та соціально-культурному житті на кадровий склад державної служби; комплексного вирішення питань відбору державних службовців для всіх посад державної служби; визначення реальних потреб щодо працівників для державних органів різного рівня; урахування рівня освіти претендентів на

державну службу, їх професійної підготовки, етики поведінки, сумлінності та чесності; недопущення до державної служби осіб, що мають установлені законом обмеження щодо прийняття на державну службу. Кадровий резерв повинен формуватися зі спеціалістів представницьких органів та органів місцевого самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, державних службовців, рекомендованих для просування в службовій діяльності, випускників вищих навчальних закладів. До ефективних заходів роботи з резервом автори відносять: комплектування та організацію його навчання; створення умов для самоосвіти і стажування; періодичне (раз на чотири роки) атестування державних службовців; залучення претендентів до виконання доручень, пов'язаних з можливою майбутньою роботою, а також до вивчення роботи близьких за змістом діяльності ділянок; вивчення індивідуальних особливостей претендентів і думки про них у колективі. Важливим під час формування кадрового резерву має стати те, що останній повинен створюватися з розрахунку не менше двох претендентів на кожну посаду державного службовця. У структурі всіх органів державної служби необхідно передбачити підрозділи або окремі посадові особи, які займалися б питаннями формуванням кадрового резерву, контролювали виконання річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнювали практику формування кадрового резерву, вносили пропозиції щодо його поліпшення керівництву державного органу.

Наступним напрямком формування та реалізації компетентності кадрової політики є формування складу державних службовців, тому що посилення інтелектуального забезпечення економічних і соціальних реформ досягається шляхом залучення до державної служби фахівців вищої кваліфікації, передусім для середньої ланки державного апарату. Ця робота повинна проводитися на основі постійного аналізу фактичного складу державних службовців, прогнозування кількісних та якісних змін у суспільно-політичному й економічному житті, у законодавстві та викликаного у зв'язку з цим оновлення функцій державних органів. Формування складу державних службовців передбачає створення, постійне ведення й оновлення Головним управлінням державної служби України комп'ютерного банку даних, а також Державного реєстру посад державних службовців, Державного реєстру центральних і місцевих органів державної виконавчої влади.

В основу реформування професійного навчання як одного з напрямків кадрової політики у сфері державної служби має бути покладено зміщення акцентів у бік підготовки національної управлінської еліти. У процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги потребує їх підготовка до управлінської діяльності, прийняття рішень, стратегічного менеджменту тощо. Основними напрямами цих питань мають стати: забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів; запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; удосконалення підготовки й підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців; оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби; запровадження дистанційного навчання, що надасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи.

Зміцнення і послідовне поліпшення кадрового потенціалу державної служби вимагає створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [25; 44; 73]. Освітньо-професійні та професійні програми підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинні органічно поєднувати мету навчання, вимоги до професійної та загальнокультурної освіченості особи, зміст, форми, методи і засоби навчання з урахуванням функціональної та галузевої спеціалізації навчання державних службовців.

Важливим напрямком кадрової політики у сфері державної служби є її професіоналізація, яка передбачає: поступову і планомірну зміну пропорцій у кадровому складі державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість державних службовців буде мати професійну освіту в галузі державного управління; цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління, в тому числі з міжнародного права, світової та європейської інтеграції; оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління та державної служби, держави і суспільства в цілому; проведення ліцензування та

акредитації закладів для професійного навчання державних службовців із залученням центрального органу виконавчої влади з питань державної служби; поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Забезпечення конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування в службовій діяльності як один із напрямків кадрової політики передбачає розроблення й запровадження більш досконалих, прозорих та об'єктивних процедур прийняття на державну службу, запровадження єдиного порядку проведення відкритого конкурсу та стажування зі складанням іспиту. З метою пошуку потенційних лідерів, наділеної неординарними якостями молоді доцільно розробити порядок прийняття на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів, фахівців підприємницької, банківської та фінансово-економічної сфер. Необхідно також розробити чіткий механізм просування в службовій діяльності на підставі особистих професійних заслуг державних службовців.

Важливим напрямком кадрової політики є вдосконалення діяльності кадрових служб, які мають зосередитися на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри державних службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи. У ході реформування системи державної служби необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури державних службовців, домогтися зміни громадської думки щодо негативного іміджу державної служби. З цією метою слід регулярно проводити вивчення оцінки населення щодо якості та ефективності роботи органів виконавчої влади регіону. Необхідно розробити критерії оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадськістю і громадянами, запровадити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав та свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування.

З метою підвищення престижу державної служби, заінтересованості державних службовців у продуктивній та ефективній роботі, запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням необхідно продовжити роботу з удосконалення системи оплати праці державних службовців. Для цього слід підвищити стимулюючу роль посадових окладів. Потрібно консолідувати структуру зарплати і зменшити кількість її компонентів, усунути міжвідомчі та місцеві розбіжності щодо оплати праці. Принципово умови оплати праці кожного державного службовця мають співвідноситися з результатами його атестації та оцінкою професійної діяльності. Обов'язковим має бути посилення посадової диференціації умов оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її зростання протягом усього періоду роботи.

Посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції є одним із напрямків кадрової політики у сфері державної служби, створення чіткого і прозорого механізму покарання державних службовців. Державний службовець у встановленому порядку має нести відповідальність за допущені ним порушення законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Потрібно активізувати роботу щодо запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням, запровадити періодичну ротацію кадрів на окремих посадах, а також спеціальні перевірки щодо осіб, яких висувають на керівні посади. Для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями службовців варто передбачити запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань, а також проведення періодичної атестації державних службовців.

Стратегічне завдання міжнародного співробітництва у сфері державної служби полягає у забезпеченні участі України у світових процесах удосконалення державних і міждержавних управлінських структур, комплектуванні їх висококваліфікованими фахівцями. Пріоритетними напрямами міжнародного співробітництва з кадрових питань є: створення системи прямих зв'язків центральних та місцевих органів виконавчої влади з відповідними органами, установами та навчальними закладами за кордоном; запровадження контрактної системи обміну педагогічними та науковими працівниками системи державної служби; створення спільних із іноземними державами центрів навчання державних службовців і

підвищення їх кваліфікації; запровадження у сфері кадрового забезпечення державної служби системи обміну необхідними виданнями, створення відповідного банку даних та інформаційної мережі з іноземними державами; активізація вивчення міжнародного досвіду державного управління і навчання державних службовців шляхом ретельного відбору, перекладу та видання відповідної літератури; участь українських фахівців у міжнародних семінарах, конференціях, нарадах з питань кадрового забезпечення державної служби; використання, відповідно до законодавства, різноманітних форм міжнародної допомоги; розширення співробітництва з відповідними міжнародними організаціями; запровадження спеціалізованого обміну з метою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України за кордоном, передусім за рахунок міжнародної технічної допомоги та благодійних фондів, а також запрошення іноземних радників для роботи в державних установах України.

Таким чином, здійснення в Україні економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання, надання державними службовцями управлінських послуг, просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи роботи з персоналом, яка відповідала б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є кадрова політика державної служби, якій відводиться одна із провідних ролей у цьому процесі.

Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади", по суті, стала початком запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [242]. Наказом Головного управління державної служби України від 29 липня 2005 р. № 189 затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади. У ньому визначено терміни, місія органу виконавчої влади, цілі діяльності, завдання, функції. Передбачено проведення класифікації функцій органу виконавчої влади за типологічними групами. Ця класифікація повинна враховувати типологічні групи кожної з функцій органу виконавчої влади, визначених нормативно-правовими актами, їх опис, результати виконання та споживачів.

Усе вищезазначене дозволяє зробити такі висновки: упровадження систем управління якістю в органах державної влади є одним з ефективних засобів підвищення результативності їх діяльності; місцеві органи виконавчої влади надають споживачам адміністративні послуги, характерними рисами яких є наявність оформлення фізичної або юридичної особи, забезпечення умов для реалізації основних прав і свобод громадян, реалізація владних повноважень, законодавче забезпечення, наявність адміністративного акта. Для впровадження ефективних механізмів підвищення якості державних послуг необхідно законодавчо визначити термін "державна послуга", а також розробити типові стандарти послуг органів виконавчої влади.

Таким чином, запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади є не що іншим як активізація подальшої роботи щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, що сприятиме формуванню позитивного іміджу влади серед громадян України, бізнесових кіл та міжнародної спільноти, підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади у процесі інтеграції України до Європейського Союзу та прискорення реформування системи державного управління.

Кінцевий результат системного підходу до процесу запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України безумовно залежить від злагодженості та послідовності виконання поставлених цілей. Етапами такого процесу є: розробити проект рішення уряду щодо визначення механізму та відповідальних за виконання основних етапів запровадження системи управління якістю (навчання фахівців, розроблення, консультаційне супроводження під час упровадження, сертифікація); розробити методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження системи управління якістю. При цьому необхідно активізувати інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань запровадження системи управління якістю, зокрема, шляхом проведення у регіонах семінарів, "круглих столів" для представників місцевих органів виконавчої влади; створення і функціонування Консультаційного центру для органів виконавчої влади з питань запровадження системи управління якістю та відповідної електронної довідкової бази даних з цих питань; запровадження курсу "Системи управління якістю в органах виконавчої влади" у вищих навчальних закладах, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю "Державна служба" в освітній галузі

"Державне управління", а також внесення змін до програми підвищення кваліфікації державних службовців; упровадження системи вивчення, узагальнення і поширення кращого міжнародного досвіду діяльності апаратів органів виконавчої влади з використанням, зокрема, можливостей інструменту Twinning; створення та функціонування централізованої системи моніторингу задоволеності населення (підприємств, організацій) якістю послуг, що надаються органами виконавчої влади, та взаємної задоволеності якістю послуг, що органи виконавчої влади надають один одному; забезпечення необхідності Держтелерадіо України сприяти постійному висвітленню процесу запровадження систем управління якістю в органах виконавчої влади та поширенню досвіду органів виконавчої влади всіх рівнів; чіткого визначення фінансових ресурсів для забезпечення запровадження систем управління якістю (навчання, консультаційне супроводження, сертифікаційні роботи), в тому числі шляхом залучення коштів міжнародних фінансових інституцій та програм міжнародної технічної допомоги.

4.2. Проблеми формування та реалізації компетентності державних службовців

Найважливішою частиною державного управління є інститут державної служби, покликаний забезпечувати виконання повноважень органів державної влади й осіб, що заміщають державні посади. Сучасна ситуація в країні диктує нові вимоги до державної служби й державних службовців. Суспільство зацікавлене в якісному управлінні, воно ставить високі вимоги до державних службовців і необхідності ефективної державної кадрової політики в цілому. Вимоги професіоналізму й компетентності державних службовців випливають із сутності державної служби як особливого виду професійної діяльності. Забезпечення достатнього рівня професіоналізму державних службовців припускає наявність належних організаційно-технічних умов для їхнього професійно-кваліфікаційного розвитку. У змістовному розумінні професійно-посадовий розвиток персоналу можна розглядати як процес наповнення професійного досвіду людини новим змістом: знаннями, вміннями, навичками, компонентами психологічного досвіду, що набуваються в

результаті трудової діяльності, як у якісних, так і в кількісних формах [198]. Професійний розвиток не може проходити стихійно. Він вимагає свідомого організованого впливу й регулювання кадрових і трудових відносин у сфері державного управління. З метою реалізації поставлених завдань перед органами виконавчої влади регіонів Головним управлінням Державної служби України були розроблені інформаційні матеріали до питання запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, які базуються на регламентуючому реформуванні державної служби, в тому числі й у сфері підвищення професіоналізму державних службовців.

Серед основних напрямків позначені: стратегія формування надійного, професійного кадрового резерву й підвищення ефективності діяльності виконавчих органів державної влади регіонів, що забезпечують не тільки виконання поставлених перед ними завдань, але й своєю діяльністю сприяють зростанню престижу державної служби й авторитету державного службовця; вивчення професійних, ділових і особистісних якостей державних службовців, розробка рекомендацій щодо раціонального використання кадрів відповідно до їх здібностей, професійного рівня і потреб державної служби в регіоні, управління розвитком професійних якостей державних службовців, формування та реалізації компетентності державних службовців.

Щодо формування та реалізації компетентності державного службовця, необхідно акцентувати увагу на таких професійних знаннях, як: аналіз та управління економічним потенціалом країни, аналіз трудового потенціалу та зайнятості населення, оцінка стану добробуту населення, прогнозування і програмування ефективності суспільного виробництва тощо.

Необхідно законодавчо закріпити вимоги до професійної підготовки кадрів для державної служби, атестації державних службовців, формування державного замовлення на професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації й стажування службовців регіонів, створення кадрового резерву на державній службі. Уся створена в період реформування державної служби законодавча база стала підґрунттям для ефективного управління розвитком професійних якостей державних службовців у регіоні.

Управління розвитком персоналу ґрунтується на таких кадрових технологіях, як оцінка персоналу, навчання, підготовка, перепідготовка,

підвищення кваліфікації, робота з резервом, проведення конкурсів, стажування, мотивація персоналу [156; 176].

Методика відбору кваліфікованих кадрів для державної служби становить систему діагностики державних службовців з метою визначення рівня відповідності індивідуальних характеристик загальним і специфічним вимогам різних видів діяльності держслужби. Результати діагностики дозволяють визначити відповідність державних службовців займаній посаді, сприяють ефективному управлінню розвитком професійних якостей держслужбовців. На основі діагностичних даних формуються проблемні групи державних службовців [117].

Діагностика складається з чотирьох етапів. На першому етапі здійснюється діагностика персоналу на державній службі. Він складається з трьох блоків: блок діагностики кандидатів, що надходять на держслужбу; блок діагностики державних службовців у період проходження першої атестації; блок діагностики державних службовців у період проходження чергової атестації. Другий етап включає в себе складання експертного висновку, тобто обробку та інтерпретацію результатів діагностики держслужбовців. Третій – соціально-психологічний супровід держслужбовців у період між атестаціями. На четвертому етапі здійснюється соціально-психологічний моніторинг професійної діяльності держслужбовців [117].

У ході підготовки системи діагностики був розроблений основний перелік професійних якостей держслужбовців: професійні знання; загальні здібності, досвід роботи; відповідальність; ретельність і дисциплінованість; уміння планувати роботу; ініціативність; уміння співпрацювати з іншими людьми; прагнення до самонавчання; вміння контролювати емоції; вміння працювати в колективі. Чим вище посада державного службовця, тим активніше повинна проявлятися професійна якість службовця.

Основним завданням оцінки діяльності персоналу в рамках атестації є визначення рівня кваліфікації працівників, ступеня розвитку їх ділових і особистісних якостей, професійного й управлінського потенціалу, виявлення сильних та слабких сторін фахівців.

Метою атестації є перевірка відповідності працівників займаній посаді, виявлення кандидатів для включення в резерв на висування, вдосконалення прийомів заохочення працівників, отримання даних для організації підготовки і перепідготовки (навчання) кадрів.

Використання результатів психологічної діагностики службовців у рамках атестації поліпшує взаємодію між керівниками і підлеглими та сприяє підвищенню ефективності індивідуальної діяльності службовця.

Підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації державних службовців здійснюються на підставі державного замовлення в освітніх установах вищого рівня й відповідної додаткової професійної освіти, що реалізують професійно-освітні програми навчання державних службовців.

Система підготовки й перепідготовки державних службовців у цілому повинна забезпечити формування компетенності:

підготовку кадрів стратегів-аналітиків, здатних розробити бачення майбутнього та забезпечити управління за слабкими сигналами зовнішнього оточення;

створення команд швидкого реагування, що забезпечують вирішення проблемних ситуацій, які виникають у процесі управління регіоном;

готовність до впровадження сучасних технологій управління;

оцінку державного службовця за допомогою діагностики результатів як наслідок його діяльності, що дозволить уникнути дефіциту професійних кадрів за рахунок випереджальної підготовки фахівців необхідної кваліфікації.

Таким чином, роблячи кроки щодо реалізації програми реформування державної служби, повинна створюватися нормативно-правова основа для ефективного управління системою державної служби, розвиватися система управління розвитком професійних якостей державних службовців.

Для найбільш ефективного розвитку професіоналізму державних службовців необхідне створення модернізованої системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та безперервного навчання державних службовців: ведення постійного моніторингу потреби в підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації і стажуванні державних службовців, виконання відповідних програм; наявність відповідності підсумків атестації держслужбовців з формуванням державного замовлення та програм підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців; складання короткострокових і довгострокових програм підготовки держслужбовців; формування в державних службовців принципів безперервного навчання, яке сприяє підвищенню професійних якостей.

Програми професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації й стажування службовців повинні містити комплексний характер, тобто економічні, правові, адміністративні, соціальні та психологічні аспекти. Частка того або іншого аспекту повинна варіюватися залежно від діяльності службовця, його суб'єктивної оцінки значущості тих або інших проблем і завдань підготовки, поставлених керівництвом. Для підвищення ефективності навчання переважним напрямком повинне стати проблемне навчання, що допомагає службовцям застосовувати отримані навички вирішення проблемних ситуацій у ході своєї повсякденної роботи. Також необхідно застосовувати індивідуальні програми професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації або стажування залежно від потреб та індивідуальних особливостей професійних знань, умінь і навичок та особистісних якостей державних службовців.

Актуальність проблеми зміцнення державності й, зокрема, підвищення ефективності державної служби стає дедалі очевиднішою, як і залежність результатів соціально-економічних перетворень від стану механізму управління та якості кадрів, що виконують державні функції.

На діяльність держслужбовців істотно впливають їхня статусна стійкість (стабільність зайнятості, гарантована оплата праці), а також можливості кар'єрного просування в міру нагромадження досвіду й професійних знань.

Проведені дослідження питань кар'єрної стратегії й тактики виявили досить чітко виражений інтерес значної частини держслужбовців (67 %) до посадового й професійного зростання. Разом з тим експертне опитування 173 державних службовців показало, що їхня задоволеність своїм соціальним і службовим становищем перебуває в межах 10 – 13 %. Це відображення настрою українського чиновництва, що переживає перманентні реорганізації та зміни адміністративного й соціально-економічного законодавства.

Як і будь-яка інша категорія працівників, держслужбовці мають свої особливості, що варто враховувати в кадровій політиці. Мова йде, насамперед, про готовність людини працювати в психологічно непростих, жорстко формалізованих умовах.

Оптимально вибудувана траєкторія професійного розвитку й посадового зростання дозволяє держслужбовцю знайти своє місце в структурі управління, стимулює його до більш повного розкриття професійного, ділового й особистісного потенціалу. Таким чином,

досягається баланс суспільних і особистих цілей: задоволення потреб держави в гарних керівниках, держслужбовця – в цікавій роботі.

Професійна кар'єра держслужбовців – це не тільки і не стільки просування посадовими щаблями організаційної ієрархії, але й процес реалізації людиною своїх можливостей. Професійна кар'єра звичайно супроводжується особистісним професійним розвитком, причому зв'язок тут взаємний.

Дослідження закономірностей, умов і факторів індивідуально-професійного розвитку привертає, насамперед, увагу до людських якостей державного службовця, його психологічних характеристик (аналіз мотиваційної сфери, ціннісних орієнтацій, загального потенціалу особистості, інтелектуальних і професійних якостей). Домінуючі мотиви зайнятих на держслужбі – гарантія постійної роботи, стабільність положення, прагнення реалізувати себе в професійній діяльності, перспективи посадового зростання. Результати соціологічних опитувань свідчать, що за останні п'ять років ціннісні орієнтації держслужбовців змінилися: поряд із прагненням до високого професіоналізму відзначається націленість на службове зростання, що прямо пов'язане з підвищенням оплати праці.

Простежена динаміка ціннісних орієнтацій, що співвіднесена з віком держслужбовців. Така якість, як професіоналізм, є значущою для всіх вікових груп, але молоді фахівці (у віці до 30 років) відзначають його частіше (77 %), ніж представники інших вікових категорій. Вони ж більшою мірою орієнтовані на такі якості, як дисциплінованість (28 %) і відповідальність (27 %). Для чиновників середньовікової групи (від 30 до 50 років) у порівнянні з молоддю і людьми передпенсійного віку найбільш важлива така якість, як чесність (відповідно 44 % і 23 %).

Співвідношення мотивів і прагнень державних службовців з характером їхньої конкретної діяльності дозволило виявити кілька типів поводження державних службовців: адаптивний, кар'єрний, професійний і соціально-політичний. Вони формуються під впливом умов, в які попадає кожен, хто вступає на державну службу, і, звичайно, особистих якостей людини та її цілей. Мотивація держслужбовців визначається як суб'єктивними факторами (підвищити свою кваліфікацію, статус, реалізувати власний потенціал накопичених знань і досвіду), так і загальними для держструктури цілями (підвищити оперативність і якість діяльності, чітко взаємодіяти із суміжними структурами тощо).

Стратегія професійної кар'єри багато в чому залежить і від рівня вимог людей [239]. Якщо вони розумно сполучаються з вимогливістю до себе, то сприяють підвищенню ділової активності, досягненню кращих результатів і одержанню більш повного задоволення від роботи. Знижений рівень вимог звичайно супроводжується скороченням вимогливості до себе, очікуванням указівок від керівництва, пасивністю. Надмірна рефлексивність знижує активність і придушує ініціативу, заважає успішній кар'єрі.

З позицій психології ця проблема найбільш повно досліджена закордонними вченими, а саме А. Мітчеллом, А. Бандурою, Д. Ріттером і ін., оформившись у теорію соціального вміння (Social-learning Theory). Відповідно до цієї теорії однією з особливо значущих якостей є самоефективність особистості. Ряд дослідників висунули й емпірично підтвердили припущення про те, що до базисних особистісних якостей працівників, що володіють високим рівнем мотивації до кар'єри, відносяться самоефективність і самоповага [93; 117]. Цей феномен психологічно пов'язаний з наявністю або відсутністю в людини впевненості, що вона має необхідну компетенцію для досягнення бажаного результату. Очікування високої ефективності стає умовою початку й стійкого продовження, незважаючи на труднощі, того або іншого виду діяльності. Те, як людина оцінює власну ефективність, визначає її подальше поводження: розширює або обмежує можливості вибору сфер діяльності й характеру кар'єри, дозволяє правильно визначити можливості зростання, місце серед колег по роботі. Від самооцінки залежать взаємини з навколишніми, рівень критичності й вимогливості до себе, відношення до успіхів або невдач. Будучи пов'язаним з очікуванням успіху, висока самоефективність звичайно веде до гарного результату й, отже, сприяє самоповазі. Люди з високою самоефективністю більш наполегливі, менш схильні до тривожності й не схильні до депресії, а також мають більші здатності до навчання й самонавчання.

Низька ж самоефективність пов'язана з очікуваннями неуспіху, звичайно приводить до невдачі і знижує самоповагу. Такі люди приділяють надмірну увагу своїм недолікам, постійно розморюють себе самокритикою з приводу власної некомпетентності, недостачі знань і вмінь, потрібних для виконання покладених на них функцій. Схильні подумки уявляти невдалий сценарій, вони зосереджуються на очікуванні поганого.

З погляду особистісної характеристики держслужбовця важлива також його оцінка того, завдяки чому виправдалися чи ні його очікування. Для цього використовується термін "локус-контроль". Люди з екстернальним "локус-контролем" думають, що їхні успіхи або невдачі регулюються зовнішніми факторами (доля, щасливий збіг обставин, підтримка впливових людей, непередбачені сили), а люди з інтернальним "локус-контролем" бачать причини перемог або поразок у своїх власних діях і здібностях.

Звичайно, екстернали й інтернали не існують у "чистому вигляді": більшість людей мають риси і тих, і інших. Результати досліджень показують, що в людей з перевагою екстернального "локус-контролю" частіше зустрічаються психологічні проблеми, в тому числі пов’язані з професійною діяльністю й кар’єрою. Самоповага в них нижча, ніж у людей з перевагою інтернального "локус-контролю". Інтернали відрізняються розвинутою здатністю до адаптації в нових умовах і більшої впевненості, ніж екстернали, які дужче піддані сторонньому впливу.

Опитування 257 державних службовців дозволо підійти до більш чіткої типологізації професійної кар’єри держслужбовців на основі виділення шести асоціативних типів професійної кар’єри залежно від таких параметрів, як самооцінка, ефективність, рівень вимог і "локус-контроль". Це такі типи:

"скелелаз" – висока самооцінка, високий рівень вимог, внутрішній "локус-контроль". Державний службовець "робить" професійну кар’єру свідомо, з повною віддачею й самоконтролем. Як правило, він є класним фахівцем, має заслужений авторитет у колег і керівництва, проходить послідовно всі ієрархічні щаблі в організації знизу доверху. Такий тип професійної кар’єри характерний для 18,8 % держслужбовців, що потрапили у вибірку;

"імітатор" – висока самооцінка, високий рівень вимог, зовнішній "локус-контроль". Така людина прагне до кар’єрних висот і впевнена у своїх можливостях, але схильна більшою мірою використовувати сприятливі зовнішні обставини. Майстер "видимості", він воліє більшою мірою "здаватися", ніж "бути", легко засвоює зовнішні ознаки іміджу успішної людини й уміє їх експлуатувати. Схильний спілкуватися з "потрібними" та успішними в кар’єрному змісті співробітниками. Уміло організує роботу інших і може в "кращому світлі" представити навіть незначні успіхи. До даного типу професійної кар’єри тяжіє 7 % опитаних;

"майстер" – висока самооцінка, низький рівень вимог, внутрішній "локус-онтроль". Йому цікаві нові сфери діяльності, нерідко сполучені з ризиком і необхідністю освоювати суміжні професії, вирішувати нестандартні й складні завдання. Досягнувши наміченого, може втратити інтерес до роботи. Просування кар'єрними сходами його мало цікавить. Головне для нього – відчуття руху вперед, а не вгору. Може приймати несподівані для навколишніх рішення про перехід на інше місце роботи або навіть зміни характеру занять. У цю групу потрапили 23 % опитаних;

"мураха" – низька самооцінка, низький рівень вимог, зовнішній "локус-контроль". Такий службовець працює чітко відповідно до завдання, що повинне бути й чітко сформульовано. Відрізняється працьовитістю та працездатністю, підвищеною відповідальністю. Як виконавець дуже цінний, але має потребу в постійній зовнішній підтримці з боку керівництва. Для нього важливо не стільки просування в ієрархічній градації, скільки визнання його заслуг керівництвом і авторитетними для нього людьми. Даний тип професійної кар'єри характерний для 37,2 % опитаних;

"вічний студент" – низька самооцінка, високий рівень вимог, зовнішній "локус контроль". Такий службовець хоче досягти кар'єрних вершин, але постійно невпевнений у собі, безініціативний, за нове береться з обережністю. Схильний до проходження декількох курсів підвищення кваліфікації, одержання додаткової освіти. При виробленні кар'єрної стратегії більшою мірою опирається на думку керівника або фахівців кадрової служби. Таких чиновників у нашій вибірці виявилося тільки 3 %;

"організатор" – низька самооцінка, високий рівень вимог, внутрішній "локус-контроль". У житті він сподівається в основному на себе, рухається кар'єрними сходами, що підганяється, насамперед, самолюбством, а не прагненням реалізувати себе професійно. Недовіра до колег і схильність до "самокопання" йому дуже заважають. Почуває себе відповідальним за все, що відбувається в організації. Успішно працює в стабільній ситуації. Уміє приймати правильні управлінські рішення, але доводити справи до кінцевого результату повинні, на його думку, інші. У складні й близькі до екстремальних умов рішення приймає спонтанно, хоатично й часом помилково. Даний тип розвитку кар'єри характерний для 12 % опитаних державних службовців.

Для працівників, що претендують на успішну професійну кар’єру, важливо мати не конкретний обмежений набір навичок, а свого роду мегавміння, до найважливіших з яких відносяться: здатність адаптуватися до мінливих організаційних умов, постійно оцінювати результативність своєї діяльності, самонавчатися.

Безумовно, на формування моделі професійної кар’єри впливають і особистісні фактори. Тривожність, емоційна стійкість або нестійкість значною мірою визначають тривалість роботи в кожній з посад на різних рівнях ієрархічної градації. Не менш важливі й такі особистісні фактори, як товариськість, відкритість і сила волі. Вони полегшують просування в службовій діяльності. І, навпаки, через помисливість або підозрілість кар’єра може постраждати. Максимальні результати досягаються тоді, коли професіоналізм сполучається з високими особистісними якостями.

Перераховані фактори можуть діяти в різних сполученнях, у результаті чого підвищується варіативність при виборі кар’єри і її практичному здійсненні. Це стосується, зокрема, строків, часу й характеру просування службовими сходами.

"Типова" професійна кар’єра – поступове просування державного службовця до вершин посадової ієрархії в міру зростання професіоналізму. Тривалість такої кар’єри, як правило, дорівнює тривалості активної трудової діяльності (у середньому 35 – 40 років). За цей час державний службовець може послідовно пройти від 8 до 12 "посадових позицій".

"Швидкісна" кар’єра характеризується стрімким, але все-таки послідовним посадовим просуванням держслужбовця по вертикалі організаційної структури. З часом така кар’єра у два-три рази коротша, ніж типова. Якщо в першому випадку середня тривалість перебування на посаді становить від трьох до чотирьох років, то при "швидкісній" кар’єрі – від одного року до двох років.

"Десантна" професійна кар’єра відрізняється тим, що державні службовці такого типу готові зайняти будь-яку посаду, причому заміщення посади найчастіше відбувається спонтанно.

"Уповільнена" професійна кар’єра характеризується перебуванням держслужбовця на окремих посадах більше п’яти-шести років ("застрявання", стагнація). Можлива й "атипова" професійна кар’єра, коли посадове просування державного службовця характеризується стрімкими "зльотами" або "падіннями", перескакуванням через один, а то й два щаблі ієрархічної градації.

Ідеальна форма кар'єрного процесу – розвиток по висхідній лінії (безперервно-прогресивний тип), коли кожна наступна стадія відрізняється від попередньої більш високим рівнем застосування здатностей і розширенням масштабів діяльності. Якщо просування вгору по ієрархічній градації відбувається у формі періодичних підйомів і спадів, правомірно говорити про прогресивно-переривчастий (циклічний) тип кар'єрного процесу. Якщо ж протягом тривалого часу (п'яти-восьми років) не відбувається істотних змін, то наявний застій. У цьому випадку необхідний аналіз його причин і активні дії з боку кадрових служб або самого працівника. При оцінці ситуації важливо враховувати, на якому етапі професійної кар'єри перебуває той або інший службовець.

Узагальнення результатів експериментальних досліджень дозволило виділити чотири етапи. Перший етап сполучений з пошуком свого місця в житті, професійним самовизначенням і отриманням відповідної освіти. Кар'єра виступає як емоційно насичений, але слабко структурований образ і нерідко конкретизується в "значному іншому" (батьки, авторитетні знайомі, ідеальні образи політичних діячів).

Другий етап – входження в посаду і професійну адаптацію – характеризується формуванням реального відношення людини до вибраної сфери діяльності. Провідним психологічним механізмом стає механізм ідентифікації. Зароджуються потреби в прийнятті на себе нової ролі й сприйнятті її як бажаного результату, тобто здійснення намірів або побажань. До кінця другого етапу на передній план виходять механізми самооцінки й усвідомлення відповідальності. Точність образу майбутньої кар'єри наростає протягом перших двох-трьох років роботи й досягає граничних значень після їхнього завершення.

Третій етап – становлення в посаді – характеризується "оволодінням роллю", тобто формуванням відповідних умінь, набуттям навичок прогнозування й конкретизації соціальних очікувань, пов'язаних з даною професійною діяльністю. Розширюється коло інтересів і змінюється система потреб, актуалізуються мотиви діяльності, зростає потреба в самореалізації й саморозвитку, підвищується активність особистості. Чиновник мовби знаходить себе в предметі, яким для нього стає, власне кажучи, професійна діяльність і кар'єра. Накопичується досвід, підвищується кваліфікація й компетентність, розвиваються вміння та навички, а також індивідуально-ділові, професійно важливі якості, освоюються нові алгоритми рішення професійних завдань, підвищується психо-

логічна готовність до діяльності в різних, у тому числі нестандартних, ситуаціях.

Четвертий етап наступає тоді, коли державний службовець оцінює свою професійну кар'єру як особистісно-значущий факт і вдоволений результатами власної активності.

Таким чином, систематизація відомостей, отриманих у результаті досліджень, і їхня відома формалізація, зокрема при визначенні типів і етапів кар'єри, можуть допомогти грамотно управляти процесами побудови системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону, пов'язаними з пересуванням кадрів.

В основу реформування професійного навчання як одного з напрямків кадрової політики у сфері державної служби має бути покладено зміщення акцентів у бік підготовки національної управлінської еліти. У процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги потребує їх підготовка до управлінської діяльності, прийняття рішень, стратегічного менеджменту тощо. Основними напрямками цих питань мають стати: забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів; запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; вдосконалення підготовки й підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців; оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби; запровадження дистанційного навчання, що надасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи.

Важливим напрямком кадрової політики є вдосконалення діяльності кадрових служб, які мають зосередитися, в першу чергу, на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри державних службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи. Удосконалення діяльності кадрових служб має супроводжуватися впровадженням єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри".

Таким чином, здійснення в Україні економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання, надання державними службовцями управлінських послуг, просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи роботи з персоналом, яка відповідала б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є кадрова політика державної служби, якій відводиться одна із провідних ролей у цьому процесі.

У демократичному суспільстві громадяни висувають усе більші вимоги до влади. Це змушує уряди орієнтувати свою діяльність на людину, на задоволення її потреб та інтересів. Сучасна держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, при цьому громадяни є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами адміністративних послуг. Отже, держава повинна орієнтуватися на потреби та очікування споживача, так само як це відбувається в приватному секторі. Більш того, сучасна публічна влада повинна працювати подібно до підприємства з надання відповідних послуг споживачам – фізичним та юридичним особам.

Однією з цілей адміністративної реформи в Україні є формування системи управління, спрямованої на ефективне вирішення потреб і запитів людей. Така система має бути підконтрольною, прозорою, побудованою на наукових принципах. Запровадження інституту державних послуг повинно стати основним способом реалізації функцій держави. Районна державна адміністрація як найнижча ланка в цій системі має виступити в ролі надавача послуг.

Зростаючі потреби людини і громадянина щодо забезпечення та реалізації конституційних прав і свобод сьогодні задовольняються не повною мірою – не досягнуто ефективного виконання державних завдань і функцій, залишається низькою якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями [44; 176]. Однією з причин є відсутність чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Послуги за ознаками можна класифікувати як публічні, державні, муніципальні (комунальні), адміністративні, управлінські, соціальні, громадські та ін. Однією з важливих проблем розуміння поняття "послуга" є відокремлення видів діяльності органів виконавчої влади

від послуг, що ними надаються. Часто службовці розглядають усю свою діяльність як послуги, не аналізуючи, наскільки вона дійсно створює додаткову цінність для споживачів.

Процеси системи управління якістю містять, зокрема, взаємодію зі споживачами: вивчення та аналіз очікувань усіх категорій споживачів (анкетування, опитування, у деяких випадках – індивідуальні вимоги тощо), обмін інформацією зі споживачами (поширення інформації про орган влади та його послуги, відповіді на звернення і скарги) та визначення потреби в розробці нових видів послуг.

Державна регіональна політика покликана передбачати створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Разом з тим державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку через більш повне залучення ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу і кооперації праці [108; 143]. Це, у свою чергу, передбачає підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення поточних і перспективних проблем територій. Таким чином, державну регіональну політику слід розглядати як систему заходів органів державної влади та місцевого самоврядування, покликану забезпечити ефективне управління економічними та соціальними процесами у державі в цілому і її складових – регіонах.

Розробка й реалізація ефективної державної регіональної політики безпосередньо залежать від реального вирішення проблеми зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [25].

Нині це одна з найгостріших проблем. Мають місце негативні тенденції, помилки при відборі і формуванні керівного складу місцевих органів виконавчої влади. Президент України, з урахуванням стану справ на місцях, змушений здійснювати кадрові зміни, зумовлені, насамперед, неспроможністю окремих керівників впливати на соціально-економічну ситуацію, а подекуди й порушенням законодавства та зловживанням службовим становищем. Йдеться про ту частину керівників, чиї ділові та моральні якості не відповідають вимогам сьогодення, які не розуміють

сутності процесів, що відбуваються у державі, а в ряді випадків – людей просто некомпетентних.

Сьогодні Глава держави ставить головною вимогою до керівників органів виконавчої влади їх персональну відповідальність за ситуацію на місцях. Саме вони мають нести повну відповідальність за все на підвідомчих територіях – за умови життя людей, за своєчасну виплату зарплати і пенсій, забезпечення товарами першої необхідності тощо.

Актуальним регіональним аспектом роботи з кадрами є формування дійового кадрового резерву [25]. Ось лише деякі цифри, які свідчать, що ця робота часто-густо носить формальний характер.

Серед голів районних державних адміністрацій особи віком від 30 до 40 років складають лише 10 %. У той же час кожен третій заступник голів обласних та районних держадміністрацій – передпенсійного віку. Це є свідченням того, що у кадровому корпусі намітився небезпечний розрив між поколіннями.

Недостатньо активно використовується система конкурсного прийому на державну службу. Причин цьому чимало, починаючи від незадовільного стану соціального захисту державних службовців, невисокого престижу державної служби, а результат один – велика плинність кадрів державних службовців. При цьому кількість вибулих з державної служби у зв’язку з досягненням граничного віку, за скороченням штатів чи у зв’язку з ліквідацією установ складає лише третину, решта вибуває з інших причин, у тому числі й через усвідомлення своєї професійної непридатності.

Нове поповнення державної служби складає щорічно понад 20 % відсотків. Особливо висока плинність кадрів відзначається на посадах 7 категорії. Значна частина новопризначених службовців перебуває на державній службі лише 2 – 3 роки. За останні 5 років у центральні і місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування прийшло близько 1,2 тисячі висококваліфікованих працівників – магістрів державного управління. Разом з тим багато випускників Національної академії державного управління (понад 17 % магістрів держуправління) не працюють на державній службі.

Висновок з вищенаведеного один: слід кардинально поліпшити роботу з формування кадрового резерву державних службовців. Зусилля мають бути спрямовані, насамперед, на підбір і підготовку кадрів з новим мисленням, людей сміливих, здатних брати на себе відповідальність за ситуацію в регіоні, вміло вирішувати соціально-політичні проблеми [25; 44; 175].

У загальному контексті вдосконалення державної служби цей підхід переплітається з проблемами децентралізації, наближення до громадян рівня прийняття рішень, які безпосередньо зачіпають їх інтереси. У цілому це означає поворот державної служби до наших громадян.

Саме таку позицію слід покласти в основу кадрового аспекту регіональної політики і через її призму розглядати проблеми, що пов'язані з кадровою політикою в регіоні.

Одне з пріоритетних завдань – забезпечити стабілізацію керівного складу регіональних органів влади, адже саме по їх роботі люди оцінюють владу, саме вони мають нести повну відповідальність за стан справ на підвідомчих територіях. Неприпустимо, коли перша особа в регіоні нехтує довірою вищих органів влади, неспроможна виконувати покладені на неї функції чи зловживає службовим становищем.

Для відтворення якісного кадрового потенціалу місцевих органів влади слід кардинально посилити організаційне забезпечення кадрової роботи. Важливо знайти оптимальне співвідношення завдань та обов'язків кадрових служб, надавши їм більше повноважень і визначивши більшу міру відповідальності. Значним фактором у покращенні роботи кадрових служб має стати підвищення рівня надання цим службам науково-методичного, інформаційного, правового забезпечення з боку центральних органів.

Доцільно передбачити механізм просування в службовій діяльності здібних керівників нової генерації як по вертикалі, так і по горизонталі. Нагальним є також вирішення проблеми стабільності перебування на посаді працівників органів влади за умови зміни їх керівників, а також зняття відмінностей у фінансовому забезпеченні державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Не є нормальною ситуація, коли, наприклад, у Вінницькій області середньомісячний фонд на одну одиницю в апараті обласної держадміністрації на 20 % менший, ніж в обласній раді. У Рівненській області така різниця складає 38 %, Київській – 42 %, Луганській – 66 %.

Особливу увагу слід приділити питанню підвищення професіоналізму державних службовців місцевих органів. Для цього потрібно більш ефективно використовувати систему конкурсного прийому на державну службу, а також акцентувати увагу на підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації управлінських кадрів. Проходження, перепідготовку та підвищення кваліфікації державними службовцями

необхідно безпосередньо пов'язувати з їх просуванням в службовій діяльності [244].

У цілому ще раз потрібно наголосити, що проблема кадрового забезпечення місцевих органів влади має стати однією з пріоритетних у формуванні регіональної політики. Це не самоціль, а засіб підвищення загального рівня функціонування владних структур.

За цих умов через Концепцію державної регіональної політики червоною ниткою має проходити стратегічний напрям державного управління за активної участі органів влади, які управляють територіями. З урахуванням цього розмежування і закріплення повноважень центральних та регіональних органів влади, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є однією з головних передумов посилення керованості економічними процесами в регіонах, розв'язання соціальних проблем.

Продумане, цілеспрямоване управління найважливішими економічними і соціальними процесами з центру, доповнене широкою самостійністю та відповідальністю регіонів, буде гарантією того, що Україна стане міцною, заможною державою.

Формування й утвердження якісно нових принципів державного управління в Україні акцентує увагу суспільства на діяльності державних службовців усіх рівнів. Особливості сучасного політичного розвитку визначають передусім принципи кадрових призначень у системі державної влади. Водночас необхідність передачі частини державних функцій на нижчі рівні обумовлює потребу забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів у регіонах [44; 244].

Ефективність кадрової політики у регіонах сьогодні багато в чому залежить від того, наскільки будуть узгоджені регіональні політичні орієнтації з державними інтересами, загальнонаціональними і регіональними пріоритетами.

У сфері державного управління України, результативність якого зрештою формує обличчя влади і ступінь громадської довіри, на жаль, чіткої, продуманої, зваженої позиції, цілісної політичної ідеології, зверненої до творчого, національного, людського, особистісного, духовного потенціалу України, не спостерігається.

Фактично відбувається політична торгівля державними посадами, маніпулювання суспільною свідомістю в інтересах міжрегіонального переділу ресурсів і сфер впливу. Регіональні кадрові ротації, викликані

зміною ідеології державної влади, які відбувалися протягом 2007 р., стосувалися, насамперед, керівних осіб адміністративної вертикалі на обласному рівні – голів адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, рідше, їх заступників. На районному рівні зміни серед керівництва відбулися не такі кардинальні. Майже не змінилося або відбулася незначна ротація керівництва адміністрацій м. Києва, м. Севастополя, Автономної Республіки Крим та Донецької області.

В умовах протистояння з боку органів місцевого самоврядування та відсутності достатньої підтримки на обласному рівні таке представництво фактично зводилося до номінальної функцій "носія ідеологічних цінностей держави" без жодної можливості реалізувати їх на практиці.

Що стосується керівництва обласного рівня, то кадрові призначення тут за партійно-ідеологічною ознакою призвели до ототожнення в масовій свідомості партії Президента з владою, яку населення регіонів традиційно звинувачує у найменшому погіршенні, передусім економічної ситуації. Відтак, як неодноразово зазначається у матеріалах Комітету виборців України, провладна політична сила стала заручницею економіки, реформ в усіх сферах, їх якості та ефективності, що втілилося у результатах парламентських виборів.

Прозорість кадрових призначень – це передусім про публічну мотивацію кадрових рішень, попередні обговорення та слухання з цього приводу, інформування про біографію і досвід призначених осіб тощо.

Недотримання квотного принципу та прозорості розподілу посад, а також наявність у багатьох випадках у складі органів виконавчої ради осіб, звинувачених у корупційній діяльності та порушеннях під час президентської виборчої кампанії, викликало в низці регіонів протести громадськості, що на певний час паралізувало роботу нової влади. Іноді кризові ситуації вдавалося вирішити з урахуванням інтересів усіх політичних сил.

Результати моніторингу кадрової політики органів місцевого самоврядування, проведеного Комітетом виборців України, свідчать про те, що місцеві ради в Україні мають досить сильний політичний та професійний потенціал і в цілому здатні після завершення виборів та за умови реформування місцевих органів влади діяти зі значно розширеними повноваженнями.

Зростання невдоволення політикою центральної влади серед керівництва регіонального і місцевого рівнів стало сьогодні проблемою державного масштабу. Особи, які обіймають керівні посади в органах

виконавчої влади та місцевого самоврядування, безпосередньо відповідальні за розробку і впровадження реформаторського курсу, нової політики держави, мають бути рушійною силою державного розвитку, виступати провідними управлінцями процесів змін, бути носіями сучасної управлінської свідомості й відповідних цінностей державної служби. Тому їх державницький світогляд і управлінська кваліфікація мають для досягнення цілей реформ вирішальне значення. Відповідно, ці два показники повинні виступати індикаторами відповідності конкретної особи посаді керівника.

Поряд з цим визначальною умовою кадрової політики у регіонах у післявиборчий період стане, по-перше, склад і формат майбутньої парламентської коаліції та відповідно Уряду, по-друге, співвідношення політичних сил у місцевих радах. За таких умов можливими є два варіанти реалізації кадрової політики у регіонах.

І. Зміцнення вертикалі виконавчої влади. Цей варіант розвитку кадрової політики передбачає приведення системи регіональних кадрових призначень у відповідність з урядовою системою. Таким чином, може бути впроваджений квотний принцип керівних кадрових призначень з кола політичних сил – учасників парламентської коаліції.

Основними позитивними результатами реалізації такої альтернативи є такі:

1. Забезпечення наступності управлінської моделі, єдності державної ідеології та поглиблення демократичних перетворень на всій території України та на всіх рівнях влади через широке представництво в органах державної влади на місцях керівників з кола провладних політичних сил.

2. Суттєве зміцнення державної влади на всій території України, що дозволить зменшити загрози втрати територіальної цілісності.

3. Наявність у Центру додаткових інструментів політичного впливу, а також можливість у деяких випадках кардинально змінювати формат відносин "центр-регіони".

4. Забезпечення можливості прямого управління найбільш слабкими в економічному відношенні територіями, а також більшого контролю над регіональними економічними елітами.

Разом з тим реалізація даної альтернативи спричиняє низку загроз:

1. Поглиблення протистояння між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в тих районах, де більшість у місцевих радах формується на базі опозиційних політичних сил.

2. Поглиблення регіонального електорального розколу та посилення розчарування і зневіри населення в ефективності реформ.

3. Потенційне виникнення осередків масового невдоволення, ініційованого опозиційними політичними силами.

4. Неможливість здійснення адміністративно-територіальної реформи найближчим часом через загрозу повного ослаблення державної влади на місцях і подальше відокремлення регіонів від Центру.

II. Упровадження елементів парламентської республіки на регіональному рівні. За такого варіанта кадрова політика регіонального та місцевого рівнів формується відповідно до співвідношення сил у відповідних радах за аналогією з формуванням уряду парламентською коаліцією.

Значно зростає роль політичних партій на місцевому рівні. Така схема дозволить отримати такі позитивні результати:

1. Забезпечить цілісність і спільну зорієнтованість виконавчої влади та місцевого самоврядування, що за інших рівних умов значно підвищить ефективність економічної й соціальної політики на місцях.

2. Тимчасово знизить соціальну напруженість у регіонах, пов’язану з уявною чи реальною "віддаленістю" від влади.

3. Забезпечить можливість реалізації політики місцевого розвитку з урахуванням реальних потреб, інтересів та умов кожної окремої територіальної одиниці.

4. Забезпечить реальні умови для виконання розширених функцій і повноважень органами влади регіонального та місцевого рівня, а також знизить таким чином рівень незадоволеності діями центральної влади.

Водночас реалізація такої альтернативи створює певні загрози:

1. Наявність фактично неконтрольованих державою територіальних одиниць. За умови поглиблення протистояння провладних і опозиційних політичних сил щодо ключових напрямів розвитку країни "опозиційність" керівництва абсолютної більшості районів Сходу України, що не має противаг з боку провладних політичних сил у місцевих радах, створює передумови для формування й реалізації окремої, відмінної від загальнодержавної стратегії розвитку територій, що є прямим підґрунтям економічного і політичного сепаратизму. При цьому ініціатива відокремлення виходитиме вже не з обласного, а з районного рівня чи з рівня груп районів.

2. Можлива наявність у межах однієї області керівництва районів різної політичної орієнтації. Це створює підґрунтя для розвитку дискримінаційних тенденцій для окремих територій з боку обласного керівництва, а також розвитку та поглиблення депресивності цих територій.

3. Неможливість забезпечити реалізацію єдиної державної політики на всій території України, а також постійна жорстка критика центральної влади, що зрештою лише поглибить "самопротиставляння" регіонів Центру.

4. Побудова альтернативної вертикалі влади в межах області, передусім в економічній площині, що перешкодить досягненню прозорості міжбюджетних відносин та створить передумови для штучного "замикання" матеріальних і фінансових потоків у межах області.

5. Суттєве зміцнення регіональних еліт, "легалізація" їхньої тіньової частини, що спричинить дедалі більше віддалення у 1088 регіонів від Центру чи один від одного.

6. Подальша тінізація регіональних господарських комплексів, спричинена зростанням частки представників бізнесу в органах влади регіонального і місцевого рівнів, неконтрольованих державою.

Варто відзначити, що за умов реалізації цієї альтернативи надзвичайно важливим стає впровадження жорсткої системи контролю за діяльністю регіональної та місцевої влад. Така система контролю може бути впроваджена шляхом створення комісії з удосконалення взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів на чолі з прем’єр-міністром України. Це зможе суттєво пом’якшити та знівелювати потенційні загрози, однак значно знизить ефективність демократичних перетворень і децентралізації влади. Поряд з цим необхідною умовою стане скасування недоторканості депутатів місцевих рад з метою запобігання виникненню й зміцненню тіньових політико-бізнесових утворень районного та обласного рівнів.

Ураховуючи те, що обидві альтернативи мають як переваги, так і недоліки, на думку авторів, оптимальною на даному етапі є реалізація модифікованого варіанта зміцнення вертикалі виконавчої влади.

З метою пом’якшення протистояння між опозиційними силами у місцевих радах та провладним керівництвом місцевих органів виконавчої влади важливим стане не лише дублювання парламентських коаліційних угод у радах всіх рівнів, а й залучення до таких угод представників інших політичних сил, які не мають представництва у парламенті.

Поряд із забезпеченням повної прозорості кадрових призначень, реалізацією принципу професійної відповідності та врахуванням громадської думки, що значно знизить ймовірність масових протестів, дана модель має передбачати широке залучення представників опозиційних політичних сил до системи управління на регіональному та місцевому рівнях у сферах і галузях, які мають стратегічне для розвитку території значення.

Таким чином, досягається, з одного боку, взаємодія на місцевому рівні влади з опозицією, а з іншого – створюється потужна система контролю влади з боку опозиційних політичних сил, на базі яких формується більшість у місцевих радах.

Слід зазначити, що пріоритетом кадрової політики держави є те, що вона має спрямовуватися на залучення до суспільно-політичної діяльності високопрофесійного, національно орієнтованого кадрового потенціалу України, здатного реалізувати свої творчі здібності в інтересах людини і на цій основі – всього суспільства через механізм зміцнення української державності.

Тому одним із завдань держави і суспільства є вироблення стратегії регіональної кадрової політики, формування єдиної ідеології роботи з кадрами у сфері державного управління, побудованої на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих, вивірених практикою вимогах.

Підвищення вимог до професіоналізму державних службовців чітко окреслено законодавчо-нормативними актами України на європейські стандарти надання послуг. Це обумовлює необхідність змін у структурі професійних якостей та вмінь державних службовців, підвищення їх професіоналізму. Підвищенню професійного рівня державних службовців, шляхам та засобам його забезпечення присвячена значна кількість наукових досліджень, зокрема, авторами останніх є О. Оболенський, Н. Нижник, Деркач Ю. А. [25; 44]. Утім слід визнати, що недостатньо дослідженим залишається питання забезпечення формування його психологічних складових.

У проблемах формування та реалізації компетентності державних службовців відображено складові елементи кадрової роботи в органах виконавчої влади. Діяльність державного службовця на 50 – 90 % складається з комунікації. Незважаючи на це, на сьогодні відсутня методика цілеспрямованої підготовки державних службовців до її ефективного здійснення. Існує нагальна потреба у формуванні

психологічних умінь та психологічних якостей, зокрема, вмінь психологічної саморегуляції та психологічної оцінки комунікативних ситуацій державними службовцями. Визначаючи пріоритети в комунікаційних уміннях, якими повинен володіти державний службовець, слід враховувати труднощі у професійній комунікації.

Таким чином, зміст навчальних програм повинен визначатися цілями поточної політики, причому основна з них – підвищення якості надання державних послуг. Необхідна система постійної оцінки компетентності держслужбовців, що визначає вимоги й обумовлює обов'язковість постійного підвищення рівня професіоналізму; важливо створювати й розвивати широку мережу курсів і семінарів на рівні міністерств і відомств, формуючи в такий спосіб систему підвищення кваліфікації, що чуйно реагує на потреби поточного періоду.

Зарубіжні системи функціонування держапарату також свідчать про ефективність "постійної професійної підготовки". Заслуговують на увагу, наприклад, такі моменти: обов'язкова участь у конкурсі для надходження на службу в органи держуправління, сполучення теоретичного навчання з практикою у формі стажувань у різних органах держапарату [117].

З метою підвищення компетентності персоналу, розширення кваліфікації й гнучкості мислення може бути використана японська система ротації кадрів. Цікава система підготовки держслужбовців безпосередньо на робочому місці, що дозволяє працівникові швидко адаптуватися в колективі. Для реалізації названих елементів японської моделі необхідна активна й багатоаспектна діяльність кадрових служб по роботі з персоналом.

Досвід багатьох країн в області формування кадрів держапарату демонструє продуктивність конкурсного заміщення посад, кар'єрного просування з урахуванням результатів іспитів і щорічної атестації персоналу. Можна використовувати й таку специфічну рису американської системи, як дворічна (для випускників ВНЗ) інтернатура в органах державної влади. Така система дозволяє, по-перше, підвищити кваліфікацію випускників, доповнити їхні теоретичні знання практичними навичками й уміннями; по-друге, приймати на державну службу людей, які почувають покликання до такого роду діяльності й здатності, що мають до неї.

Розділ 5
Теоретичні засади формування лідерських навичок у контексті розвитку персоналу державної служби

5.1. Сутність та зміст лідерства у процесі розвитку персоналу державної служби

В умовах функціонування сучасного суспільства, що характеризуються стрімкими темпами розвитку науки й виробництва, зростанням інформаційних навантажень та ускладненням взаємодії соціотехнічних систем, зростає вага людського чинника, зокрема, в системі державного управління. Працівник органів влади, з огляду на високу динаміку керованої системи, повинен відповідати новим суспільним потребам і задовольняти вимоги щодо його професійної підготовки та особистісних якостей. Прагнення постійного саморозвитку та вдосконалення, навчання протягом усього трудового життя – повинні стати невід'ємними характеристиками управлінського персоналу, адже навіть досконале володіння певним набором функцій чи ролей з плином часу вже не є запорукою успіху в середовищі, що швидко змінюється.

При цьому зростає важливість вміння не тільки швидко й адекватно реагувати на зміни, а й спонукати інших до нових дій відповідно до ситуації, що склалася. Саме тому одним із пріоритетних напрямів модернізації державної служби в Україні є підвищення ефективності управління персоналом через упровадження профілів компетенцій лідерства [234]. Лідерство на державній службі повинно стати запорукою ефективного та швидкого реформування системи державного управління в цілому, воно має закласти надійні підвалини подальшого розвитку та функціонування держави і суспільства.

Уряд України продовжує модернізувати свій підхід до управління людськими ресурсами на державній службі з метою приведення української державної служби у відповідність до принципів і стандартів Європейського Союзу та євроатлантичної спільноти [248]. У зв'язку з цим розвиток лідерства як уособлення розуміння нового підходу до управління передбачає розвиток лідерів – керівників усіх рівнів на державній службі. Керівники на державній службі мають відігравати

провідну роль під час реформи державної служби, бути її провідниками, лідерами, трансляторами та підсилювачами нових ідей до політиків, державних службовців, громадськості.

Існуючі дослідження лідерства досить численні. Усе розмаїття теоретичних підходів і концепцій традиційно описує даний феномен або в рамках особистісних якостей (А. Файоль, О. Тід, Р. Стогділ, У. Бенніс та ін.), або виводить на перший план вплив зовнішніх факторів у моделях ситуаційного лідерства (Ф. Фідлер, П. Херсі, К. Бланшар, Р. Хауз, Т. Мітчелл, В. Врум та ін.), або описує процеси лідерського впливу в концептах поведінкових теорій і дій менеджера (Р. Блейк, Д. Моутон, Р. Лайкерт) [106; 109; 205; 217]. Тим не менш, для побудови ефективної системи ретрансляції лідерства на різних рівнях в умовах модернізації системи державного управління актуальним залишається створення цілісного уявлення про першоджерела лідерської активності персоналу.

Структура і механізм лідерства мають комплексний, міждисциплінарний характер. Незважаючи на значну кількість досліджень, що були виконані останнім часом з цієї проблеми, потребують подальшого уточнення теоретичні позиції щодо визначення підходів до його розуміння та застосування у процесі здійснення реформування системи роботи з персоналом державної служби та органів влади. Доцільно визначити структурні елементи лідерства як соціального явища; їх системні взаємозв’язки; індивідуальні та організаційні першоджерела для формування, розвитку і впровадження в практику діяльності органів влади; можливості щодо технологізації та інструменталізації цих процесів. Розпочати слід з визначення основних понять: "лідер" та "лідерство".

Ключовим елементом лідерства є особа лідера. За визначенням тлумачного словника лідер (від англ. *leader* – ведучий, керівник) – це: 1) глава, керівник політичної партії, громадської організації й ін.; особа, що користується великим авторитетом, впливом у якій-небудь групі; 2) учасник спортивного змагання, що йде попереду [162]. Отже, ключовими ознаками лідера є влада, впливовість на людей та провідні позиції під час руху до означених цілей. Утім це лише зовнішні прояви явища. Для того ж, щоб з’ясувати його сутність, вдамося до термінологічного аналізу. Змістовні характеристики та особливості різних тлумачень поняття "лідер" наведено в табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Змістовні характеристики визначень поняття "лідер"

Автор	Визначення	Характеристики та особливості
У. Бінгем	Індивід, що увібрав у себе, на думку послідовників, найбільшу кількість бажаних особистісних характеристик [109]	Особиста привабливість, еталон, лідерство як прояв особистісних рис
Р. Ділтс	Людина, яка прихильна ідеї "створити світ, до якого прагнуть належати люди" [77]	Центр атракції інтересів інших
А. Менегетті	Той хто, вміє служити й вибудовувати гармонічні відносини між співробітниками всередині підприємства або в іншому контексті для досягнення максимальних виробничих показників або сукупних результатів [131]	Побудова відносин та підвищення результативності
Е. Берн	Керівник групи або організації, який взяв на себе право або наділений членами правом проявляти ініціативу, накладати санкції і який має достатню владу для цього [17]	Ініціювання та спрямування групової активності; застосування влади
М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі	Людина, що ефективно здійснює формальне й неформальне керівництво та лідерство [133]	Лідерство як процес
Б. Паригін	Член групи, який спонтанно висувається на роль неофіційного керівника [158]	Набуття неформальної влади через неусвідомлювані процеси
М. Кетс де Вріс	Той, хто може поглянути на ситуацію під іншим кутом зору [91]	Зміна бачення як основа для зміни поведінки
Л. Мітіна	Член групи, що володіє певними індивідуально-психологічними й особистісними характеристиками, які обумовлюють розвиток здатності вести за собою інших членів групи, впливати на групові настрої, думки, норми, на формування ціннісних орієнтацій у групі [134]	Особистісні характеристики як основа впливу на внутрішні процеси

Узагальнюючи наведені визначення, можна стверджувати, що лідер – це особа, яка ініціює, скеровує активність інших на досягнення визначених цілей, підвищує ефективність діяльності послідовників, здійснюючи вплив на їх внутрішні процеси через неформальні канали влади.

Ключовий елемент такого підходу до розуміння лідерства становить вплив лідера на активність послідовників. Утім це не є звичайна мотивація як функція традиційного менеджменту. Основна відмінність мотивування від лідерства полягає в тому, що функція і процес мотивації передбачають пошук та використання мотивів членів групи, в той час як лідерство – створення передумов для формування, усвідомлення й реалізації нових мотивів.

Ураховуючи, що основною метою впровадження лідерства на державній службі є реалізація загальнодержавних цілей, а конкретно – реформування системи управління, то з урахуванням контексту професійної специфіки лідера можна визначити як державного службовця, що ініціює, скеровує активність підлеглих, колег, партнерів та клієнтів на досягнення цілей державницького реформування, підвищує ефективність діяльності послідовників, здійснюючи вплив на їх внутрішні процеси через неформальні канали влади.

Лідерство як соціальний феномен має велику кількість проявів. Так, Кудряшова О. В., узагальнивши існуючі результати досліджень, дійшла висновку, що коли мова йде про лідерство, то зазвичай увага концентрується навколо певних процесів та явищ:

лідерство як центр групових процесів;

лідерство як прояв особистісних рис;

лідерство як мистецтво досягнення згоди;

лідерство як дія й поведінка;

лідерство як уміння переконувати;

лідерство як здійснення впливу;

лідерство як відносини влади;

лідерство як диференціація ролей;

лідерство як ініціація або введення структури [109].

Звичайно, кожний з проявів має свою специфіку: далеко не всі центри групових процесів, прояви особистісних рис чи здійснення впливу є лідерством.

Проте кожний із зазначених проявів є окремою гранню лідерства, в разі деталізації в них може бути визначена критеріальна база для оцінки і вдосконалення чинників, що впливають на кінцевий результат.

Зміст діяльності лідера визначається колом функцій, які він спроможний виконувати в організації. Уточнення змісту може бути досягнуто шляхом систематизації та класифікації функцій лідера. Запропонована Жеребовою Н. С. класифікація лідерських функцій передбачає їх розподіл на головні (виконання, планування, установлення цілей для групи, експертиза, зовнішнє представництво групи, контроль над внутрішніми відносинами, винагородження і покарання, арбітраж і посередництво) та додаткові (приклад для членів групи, зовнішній символ групи, ідеолог групи, заміна відповідальності кожного члена групи, "батьківська фігура", "козел-відбувайло") [134]. Відмінності між головними й додатковими функціями лідерства багато в чому умовні й залежать від обставин, у яких діє група. Зміна обставин може викликати зміну й головних функцій лідера [134].

Як стверджує відомий дослідник лідерства, психолог Д. Адаір, про реалізацію лідерського потенціалу слід говорити тільки в контексті трьох складових: особливостей особистості лідера, особливостей групи, особливостей ситуації управління [5]. Отже, лідер є невід'ємною складовою більшої системи – лідерства. Лідерство як суспільний феномен може розглядатися з позицій філософії, соціальної психології, організаційної психології, політології, соціології, психології праці.

За Д. Максвеллом до основних проявів лідерства належать:

вміння мріяти;

постановка цілей;

вплив на інших;

особистісна організованість;

установлення пріоритетів;

вміння ризикувати;

вирішення проблем;

прийняття рішень;

творчий підхід;

вміння оцінювати [118].

Наведений перелік навряд чи можна вважати вичерпним, вага та обов'язкова наявність зазначених складових також дуже відрізняються, втім його можна використати для первинного окреслення сутнісних рис явища, що досліджується.

Змістовні характеристики існуючих визначень поняття "лідерство", що вживаються дослідниками найбільш часто, подано в табл. 5.2.

Таблиця 5.2

Змістовні характеристики визначень поняття "лідерство"

Автор	Визначення	Характеристики та особливості
1	2	3
Р. Ділтс	Здатність впливати на інших людей у напрямку досягнення визначеної мети	1) здатності лідера; 2) мета діяльності; 3) вплив
Т. Бендас	Феномен групового життя людей, який проявляється в наділенні одного індивіда або декількох правом впливати на вирішення важливих групових завдань і на поведінку членів групи, а також визнання групою такого права за даним індивідом, що приводить до володіння одним або декількома видами влади даним індивідом і заняття ним центральної позиції в статусній ієрархії групи	1) групова взаємодія як джерело лідерства; 2) право впливу на поведінку інших; 3) влада, статус
О. І. Бухаркова	Система взаємин у групі, коли одна людина (лідер) виступає з ініціативою й бере на себе відповідальність за дії групи і їх можливі наслідки, а інші (послідовники) готові реалізовувати запропоновану ініціативу й прикладати для цього значні зусилля [36]	1) лідер як ініціатор групової активності; 2) носій відповідальності; 3) послідовники як носії ресурсу
М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі	Здатність впливати на окремі особистості й групи, направляючи їх зусилля на досягнення цілей організації [133]	1) вплив на індивідуальну і групову поведінку; 2) визначення цілей; 3) координація зусиль
П. Друкер	Здатність підняти людське бачення на рівень більш широкого кругозору, вивести ефективність діяльності людини на рівень більш високих стандартів, а також здатність формувати особистість, виходячи за звичайні рамки, що її обмежують [133]	1) зміна бачення інших; 2) підвищення ефективності діяльності; 3) позитивні зміни в особистостях послідовників

Закінчення табл. 5.2

1	2	3
І. Ладанов	Суть лідерства полягає в здійсненні цілеспрямованого впливу з боку суб'єкта діяльності на виконавців шляхом ведення їх за собою до встановленої мети [112]	1) цілеспрямований вплив суб'єкта; 2) мета діяльності; 3) ведення як інструмент впливу
Р. Дафт	Взаємини між лідером і членами групи, що виявляють вплив один на одного й спільно прагнуть до реальних змін і досягнення результатів, які відображають спільні цілі [64]	1) результат групової взаємодії; 2) спільні прагнення; 3) спільні цілі
Дж. Максвелл	Вплив, здатність набувати послідовників [118]	1) вплив; 2) індивідуальна здатність
М. Кетс де Вріс	Як стан – набір характеристик (моделей поведінки й особистих якостей), які роблять людей більш ефективними в досягненні цілей. Як процес – спроба керівника, використовуючи різні основи влади, тобто свій власний набір навичок, вплинути на членів групи, щоб направити їхні зусилля на досягнення спільної мети [91]	1) стан групової взаємодії; 2) підвищення ефективності; 3) процес застосування влади; 4) вплив; 5) координація зусиль; 6) спільна мета
В. Шеклтон	Процес, під час якого людина впливає на інших членів групи заради досягнення цілей групи або організації [198]	1) процес впливу; 2) зміна поведінки; 3) досягнення цілей
Л. Мітіна	Складне й неоднозначне за складом елементів явище соціальної психології, що включає сукупність трьох основних складових компонентів (факторів) – ситуації, властивостей групи й особистісних характеристик лідера [134]	1) особливості ситуації; 2) властивості групи; 3) особистісні характеристики

Свого часу Дж. Хемфілл зазначав, що "лідерство може бути визначене як поведінка індивіда, залученого в управління діяльністю групи". Інший фахівець у цій сфері – Ф. Фідлер – уточнив це визначення

таким чином: "Під лідерською поведінкою ми розуміємо окремі дії, які вживає лідер у руслі керування й координації роботи групи. У тому числі такі дії, як, наприклад, розподіл обов'язків, заохочення або критика окремих членів групи, зацікавленість у їхніх успіхах і допомога" [109]. Прагнення згаданих авторів до максимального прагматизму у визначенні лідерства спонукало їх сформулювати досліджуване поняття саме так, аби бути спроможними встановити основу для об'єктивних спостережень, вимірів і експериментів. Це надало змогу перейти від розуміння лідерства як уособлення певних рис до здійснення опису лідерства через поняття "дія" і "поведінка".

Сутнісні характеристики лідерства за Євтіховим О. В. – це:

наявність послідовників;

взаємодія;

авторитет;

подійність, тобто процес, що містить акти лідерства;

неформальний вплив;

лідерство – когнітивний конструкт, що виникає на основі оцінки поведінки людини [80].

Тим самим підкреслюється, що лідерство є оцінною категорією, що використовується для визначення міри неформального впливу на зміну поведінки інших людей і яка безпосередньо пов'язана із системою цінностей індивіда та групи. З огляду на це, залежно від критеріальної бази, що обрана, уявлення про лідерство та спроможність до нього можуть значно відрізнятися.

Дослідження ефективних комунікаційних психотехнологій спонукало Р. Ділтса провести відмінності між поняттями "лідер" (leader), "лідерство" (leadership) і "ведення" (leading). На його думку, позиція лідера – це роль у певній системі. Люди, що формально відіграють роль лідера, можуть мати, а можуть й не мати лідерських навичок і здатності керувати. Лідерство має пряме відношення до особистих умінь, здатностей і впливу. Ведення – це результат комбінації відповідної ролі й здатності до лідерства, тобто вміння якимось чином впливати на інших людей [77]. Відокремлення результату від процесу, звичайно, дозволяє більш чітко визначити структуру досліджуваного явища, проте навряд чи процес лідерства можна розглядати лише через відігравання ролі і певних дій без урахування особливостей ситуації.

Про те, що лідерство пов’язане з відіграванням певних соціальних ролей, які передбачають реалізацію функцій лідерства через використання різних видів влади, писав відомий радянських психолог Уманський Л. І. Ним було визначено й основні види ролей лідера в організації:

Лідер-організатор, що здійснює функцію інтеграції членів групи;

Лідер-ініціатор – член групи, що висуває пропозиції, ідеї, прийняті групою, які є першоджерелом групової дії;

лідер – генератор емоційного настрою групи;

лідер-ерудит;

лідер емоційного притягання, тобто людина з найвищим соціометричним статусом;

"лідер-умілець", який впливає на групу кращим, ніж в інших, виконанням даної діяльності [134].

Рольова модель лідерства має значний потенціал у плані технологізації лідерського впливу, проте вона не є вичерпною для розуміння внутрішніх джерел лідерської поведінки. Механізм інтуїтивного обрання тієї чи іншої рольової моделі, як і розмитість переходу до іншої, в площині різноманітних комунікативних технік також залишається недостатньо дослідженим, що обумовлює необхідність подальших пошуків внутрішньої структури лідерства.

Д. Ніколс указує, що більша частина плутанини, що виникла в дослідженнях лідерства, відбулася тому, що існують три принципово різні види лідерства: мета-, макро- і мікролідерство. Їх ключові відмінності полягають у такому [214]:

1. Металідерство – це створення "рухів" у широкому розумінні цього слова. Металідерство "зв’язує індивідів, через бачення лідера, з оточенням. Роблячи це, воно звільняє енергію й створює послідовників-ентузіастів".

2. У макролідерстві "роль лідера в створенні успішної організації реалізується двома способами: знаходженням шляху й створенням культури.

3. Мікролідерство фокусується на виборі такого стилю лідерства, який дозволяє створити ефективну робочу атмосферу й виробити у співробітників прагнення до кооперації, враховуючи два виміри: завдання й відносини. Якщо стиль лідерства обраний правильно, люди виконують свою роботу охоче й у діловій атмосфері".

Введення поняття рівнів лідерства дозволяє співвіднести певні види лідерської поведінки з організаційними цілями, цінностями та завданнями діяльності. І оскільки вплив лідера на оточення головним чином відбувається завдяки вибору тієї чи іншої поведінки, доцільно перейти до аналізу поведінкових проявів лідерства.

Багато з існуючих описів лідерства відображають сукупність видів поведінки, наприклад:

бачення, що породжує надію, і місія, що трансформує цю надію в реальність;

явно виражене служіння, що пронизує всю організацію;

нагляд за правильним використанням ресурсів;

інтеграція, що забезпечує економію;

рішучість принести в жертву особисті або командні цілі, щоб добитися більш важливих суспільних цілей;

комунікації, що координують усі зусилля;

консенсус, що дозволяє домагатися загальних цілей;

наділення повноваженнями, що дозволяє робити помилки, чесно їх визнавати, на них вчитися;

переконання, що дає сили, щоб прагнути до все більш досконалого бізнесу [200].

Власне зміна лідерської поведінки, або моделювання лідерської поведінки, передбачають, що лідера можна навчити ефективним діям. Ця ідея характерна для більшості наукових підходів, що займаються проблемою лідерства [198]. Поведінка є універсальним інструментом реалізації будь-якої моделі лідерства, яка може бути свідомо модифікована незалежно або залежно від інших складових процесу лідерства.

Отже, лідерство слід розглядати як процес неформалізованого цілеспрямованого впливу на оточуючих з метою зміни їх стану і поведінки в напрямку досягнення визначених цілей, що супроводжується зростанням показників групової діяльності.

Проблемний простір лідерства

Лідерство як процес реалізується в певній соціальній системі. До елементів системи, в якій існує та проявляється лідерство, зазвичай відносять: а) лідера; б) послідовників (інших людей, які зазнають його впливу); в) мету, до якої лідер прагне вести інших; г) систему, до якої

належать лідер і послідовники (група, організація тощо) [77]. Взаємодія зазначених елементів створює проблемний простір лідерства, що, на думку Р. Ділтса, включає чотири типи можливих взаємовідносин:

1) із самим собою як лідером;

2) між бажаною метою або результатом проекту чи ситуації;

3) між співробітниками й іншими людьми, які впливають на лідера й результат і самі підпадають під вплив лідера й бажаного результату;

4) із системою, у якій лідер взаємодіє з іншими людьми з метою досягти бажаного результату [77].

Взаємовідносини між елементами є більш значущими, ніж самі елементи, оскільки їх якість визначає результативність і ефективність не тільки лідера, а й організації (системи) в цілому. З цих чотирьох типів взаємовідносин лідер може впливати на 1 і 4 безпосередньо, а на 2 і 3 – опосередковано.

Більш широкий перелік елементів лідерства наводить Р. Дафт: вплив; мета; група; особиста відповідальність та чесність; загальні цілі; зміни [64].

Утім при цьому змішуються власне елементи ситуації, особистісні якості лідера та засоби й результати, через що технологізація лідерства значно ускладнюється. Залишається поза увагою й ціннісно-оцінні процеси, що складають чи не найважливішу рушійну силу лідерства. Мабуть саме це й дозволило іншому фахівцю в цій сфері – Ф. Хесельбайн – стверджувати, що лідерство "Це досить складний і хворобливий процес. Його не можна звести до ряду прийомів і навичок. Лідер має сміливість і особливі людські якості. Він ніколи не порушить етичних норм і завжди буде дуже чуйний до навколишніх" [194]. Тим самим стверджується, що лідерство через багатоманітність проявів та складність структури не можна звести до певного набору елементарних дій, утім його можна описати й відтворити на іншому рівні абстрагування. Таким рівнем може бути компетенційний, що дозволяє розглядати дії, прийоми і навички у поєднанні з особистісними утвореннями: професійно важливими якостями, здібностями, мотивацією, цінностями та спрямованістю особистості.

Підсумовуючи, можна назвати невід’ємні складові лідерства, якими є: лідер (що проявляється через особистість лідера та його стиль, поведінку, імідж), мета (та система цінностей, до якої вона адресується),

група (особливості групи, групових процесів і її членів), завдання, особливості ситуації, інструментарій ефективного впливу.

На думку А. Менегетті, метою лідерства є формування нового підприємницького розуму [131]. Саме вплив на процеси мислення послідовників та їх зміна в бік більшої ефективності є основним завданням лідерського впливу. Здійснення змін у "картині світу" неминуче призводить до зміни активності людини, переоцінки в системі цінностей, обумовлює свідоме прийняття певних рішень у новому контексті.

Значно ширше завдання лідерства визначає Р. Дафт:

створення образу майбутнього й розробка стратегії;

концентрація уваги на майбутніх результатах діяльності;

формування корпоративної культури;

стимулювання професійного зростання персоналу;

усунення меж;

концентрація уваги на людях: наснага й мотивація членів групи; використання особистої влади;

виконання ролі наставника, помічника, прислуги;

емоційні зв’язки (сердечність);

відкритість (широкий кругозір);

вміння слухати співрозмовника (спілкування);

нонконформізм (сміливість);

адекватна оцінка власних якостей (характер);

ініціація змін, формування культури, в якій найбільше цінується чесність [64].

Багато аспектів лідерства залежать також від культурних відмінностей:

різне відношення до влади впливає на сприйняття керівництва – і лідером, і його послідовниками;

у глобальних корпораціях, які прагнуть уніфікувати моделі поведінки у всіх частинах компанії, де б вони не перебували, національна й корпоративна культури особливо тісно переплітаються;

стилі прийняття рішень відрізняються від культури до культури;

мотивацію й контроль можна зрозуміти тільки в контексті багатонаціонального менеджменту;

управління багатонаціональними командами вимагає змішування елементів різних культур [91].

З огляду на те, що Україна є багатонаціональною державою, кроскультурна компетентність як можливість ефективно впливати і бути зрозумілим незалежно від етнічних, релігійних, ціннісних та культурних особливостей послідовників є досить важливою для лідерства на державній службі.

Необхідність заходів щодо розвитку персоналу й підходи до їхньої організаційно-структурної реалізації досліджували такі представники сучасної науки, як: К. Арджиріс, Р. Блейк, Р. Паскаль, Т. Пітерс, А. Стрікленд, О. Данчева, А. Єгоршин, О. Колот, П. Журавльов, І. Ліпсіц, Г. Сартан, В. Співак та ін. Проте питання, пов'язані з формуванням лідерських компетенцій у персоналу в процесі його професійного розвитку, розглянуті недостатньо й потребують подальшого дослідження.

Розвиток персоналу може бути представлено як систему заходів, спрямованих на придбання персоналом професійно значущих якостей, що забезпечують вирішення поточних і стратегічних завдань організації завдяки забезпеченню більшої індивідуальної й організаційної ефективності. При цьому слід зазначити, що ефективність даної системи багато в чому визначається ступенем узгодженості організаційних цілей (визначальних необхідний вектор професійного розвитку) і стану активаційно-інтенціональної сфери працівника. У цьому випадку мова йде не тільки про актуалізацію в працівника потреби й появи мотивів до професійного розвитку – великого значення набувають фактори, що визначають прийняття даної потреби й спрямовують особистісну енергію під час здійснення організаційних змін: установки, думки, переконання, що формують відношення людини до передбачуваних змін, що в психології позначається терміном "аттитюди".

Англомовним терміном *attitude* позначається відношення людини до різних аспектів дійсності, що виражається у вербальній або невербальній формі, включаючи й самого себе; це якась внутрішня афективна орієнтація (попередня настройка), що залежить, насамперед, від минулого досвіду і яка могла б пояснювати дії особистості.

Прийнято виділяти 4 потенційні функції аттитюду: 1) соціально пристосувальну (утилітарну, адаптивну, інструментальну); 2) когнітивну: пізнання й орієнтація у світі, оцінка подій, що відбуваються; 3) самовираження особистості (експресивно-оцінну); 4) психологічного захисту.

За силою впливу на поведінку людини аттитюд якісно перевершує більшість інших особистісних факторів, що зумовлюють активність людини, оскільки становить збалансовану систему з когнітивної, емоційної й поведінкової компонент. Основне завдання традиційного навчання – зміни в системі знань працівника, що в принципі не є гарантом подальшого практичного їхнього застосування. У той же час зміна аттитюдів персоналу в заданому напрямку неминуче приведе до зміни і їх якості професійної поведінки.

Розвиток персоналу державної служби обумовлює необхідність подолання існуючих протиріч між:

потребою у безперервності, наступності освіти, зумовленою прагненням до забезпечення високого професіоналізму державних службовців, що відповідав би актуальним суспільним потребам, з одного боку, та неоднорідністю, різнорівневістю реальної підготовки державних службовців і недостатньою динамічністю навчальних програм у контексті їх безперервної професійної освіти;

колективним характером організації навчального процесу навчання в системі підготовки й перепідготовки кадрів і індивідуальним характером навчання;

характерними особливостями вітчизняних суспільних потреб в управлінських послугах та західними моделями й стандартами, що впроваджуються.

Розвиток лідерських компетенцій у державних службовців повинен враховувати існування зазначених протиріч та задовольняти їх вирішення на методичному і технологічному рівнях.

До основних внутрішніх умов, що визначають рівень особистісного професійного розвитку державного службовця, з огляду на існуючі наукові роботи та результати власних досліджень слід віднести [74; 151]:

природні здібності фахівця, їх прояв і розвиток;

стан фізичного здоров’я;

статус у мікросередовищі;

показники соціальної адаптації (готовність до навчання, відчуття психологічного комфорту, дії й відносини на основі сформованих моральних норм і правил та ін.);

позитивна мотивація навчання й саморозвитку;

адекватна самооцінка;

рівень сформованості основних пізнавальних функцій;

рівень навченості;

рівень готовності до змін.

Отже, формування лідерських компетенцій у процесі професійного розвитку державного службовця є комплексним завданням, що передбачає системну адаптацію широкого спектра індивідуальних властивостей працівника до умов діяльності у сфері державного управління. Його вирішення потребує динамічного врахування актуальних рівнів розвитку особистісних утворень, а отже, система професійної підготовки повинна зазнати суттєвих змін в аспектах змістовного наповнення, методичного та технологічного забезпечення, повинна стати індивідуально та особистісно орієнтованою.

Сучасні передумови та переваги, що надає використання концепцій лідерства в системі державної служби

В умовах реформування системи державного управління і державної служби проблема розвитку лідерства не зводиться тільки до розвитку особистості працівника. Лідерство, будучи соціальним феноменом, визначається системними організаційними цілями, обов'язково стосується всього соціального контексту, в якому відбувається управлінська взаємодія, покликано прогнозувати та враховувати резонансні явища, що пов'язані з діяльністю лідерів. Особистість лідера є важливою лише з огляду на те, які саме відгуки вдається отримувати в інших співробітників чи клієнтів. Практика свідчить про те, що якість і ефект від реформування системи багато в чому залежать від ініціативи рядових співробітників, які знають свою вузьку область професійної діяльності і знаходять існуючі можливості для вдосконалення не менше, ніж від більш масштабних змін, що проводяться керівництвом.

Діяльність державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування складна, багатогранна і відповідальна. Її характеризує ряд особливостей, які необхідно враховувати у процесі реформування системи державного управління та оптимізації роботи з кадрами державної служби. До особливостей діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед, відносять такі [74; 142]:

1. Соціальна спрямованість, що випливає із соціальної спрямованості діяльності держави. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що й становить за Конституцією України складові соціальної держави.

2. Творчий характер праці. Наявність великої кількості завдань, що потребують вирішення, проте не мають чіткого алгоритму, є не повторюваними, приймаються в специфічних умовах регіону, вікової, соціальної чи професійної групи або характеризуються значною часткою невизначеності, обумовлюють необхідність творчого пошуку інформації та методології щодо їх розв'язання.

3. Широкий діапазон складності посадових обов'язків.

4. Інтенсивні контакти з різними людьми. Професійні комунікації державних службовців є різноплановими за призначенням, характером та змістом і зумовлені, насамперед, необхідністю ефективного виконання посадових обов'язків.

5. Висока моральна відповідальність. Головне призначення державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування полягає в забезпеченні й захисті прав, свобод та інтересів людей. Це, насамперед, покладає на зазначених працівників велику моральну відповідальність.

6. Ненормований робочий день. Праця державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не підлягає точному нормуванню. Для виконання термінової непередбаченої роботи працівник зобов'язаний з'явитися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, він також може бути відкликаний з відпустки.

7. Недостатня рухливість.

8. Підвищена емоційна і психологічна напруженість. Контактування з великою кількістю людей, різних за віком, темпераментом, характером, проявом емоцій, станом здоров'я тощо, підвищує емоційну і психологічну напруженість службовців. При цьому дотримання працівниками етичних норм та службового етикету, управління своїми емоціями, характером і темпераментом є запорукою успішного виконання ними посадових обов'язків.

9. Необхідність безперервного підвищення професійного і культурного рівня. Динамізм суспільного життя, значні зрушення в державному управлінні вимагають від державних службовців постійного оновлення й поповнення знань, формування вмінь та навичок виконання посадових обов'язків у нових умовах, підвищення культурного рівня.

Кожна із зазначених особливостей може розглядатися як чинник зовнішнього впливу на структурні елементи особистості державного службовця і зокрема, негативного. Отже, забезпечення високого

професіоналізму в даній сфері повинно передбачати сформованість та значну стійкість підструктури спрямованості особистості, яка не може бути забезпечена повною мірою лише професійною обізнаністю та навчанням і оперативним адмініструванням. Досягнення ефективності державного службовця повинне бути забезпечене на значно вищому рівні – рівні особистісному, що можливе лише за умови поліфункціональних лідерських комунікацій.

Існує також ряд вітчизняних культуральних особливостей, що ускладнюють розвиток лідерських якостей у широкого кола керівників і персоналу. Зокрема, відомий фахівець в області лідерства Еберхард фон Ленайзен серед таких ключових особливостей виділяє такі:

домінування особистих стосунків над професійними;

невміння працювати в команді;

надмірний контроль і нечіткий розподіл обов'язків;

відсутність досвіду і культури розвитку персоналу [252].

Усе перераховане вище зумовлює необхідність активізації лідерських проявів персоналу, що передбачає цілеспрямовану роботу з розвитку персоналу та пошуку підходів до її вдосконалення з урахуванням специфіки людського фактора.

У ситуації управління кадрами державної служби об'єкт і суб'єкт управління складають люди. Ураховуючи зазначене, можна виділити дві складові цього аспекту управління: соціальну, яка включає широкий спектр управління людськими відносинами, і психологічну, яка відображає вплив індивідуальних особливостей людини як основного елемента соціальної системи.

Оскільки процес розвитку персоналу розрахований на тривалий проміжок часу, в який з огляду на природні процеси, об'єктивно зазнають змін як індивідуально–психологічні властивості, так і система соціальних відносин, в які вони включені, виникає актуальне питання своєчасної підготовки працівників до вирішення завдань і лідерської поведінки з урахуванням зазначених обставин.

З іншого боку, об'єкт управління з часом також змінюється: змін зазнають системи потреб, властивостей і характеристик. Процес зміни в системі "суб'єкт – об'єкт" має бути прогнозованим, впорядкованим і контрольованим, це означає, що розвиток персоналу має відбуватися з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних змін в об'єкті та суб'єкті управління, основні з яких наведені в табл. 5.3.

Таблиця 5.3

Стратегічні зміни в суб’єкті й об’єкті управління

Предмет змін		Характеристика змін	
		об’єкт управління	суб’єкт управління
Об’єктивні	Розвиток підприємств, установ, організацій	Удосконалення техніки, технології, організації діяльності	Розвиток і зміна методів управління, прийняття рішень
	Трудові колективи	Розвиток системи трудових відносин	Розвиток методів управління трудовими колективами
	Навколишнє середовище установи, організації	Розширення економічних зв’язків, збільшення конкуренції	Розвиток партнерства, ключових компетенцій щодо дії зовнішніх факторів
Суб’єктивні	Соціалізація	Кар’єрні, статусні, зміни соціальних потреб	Зміни в системі соціального забезпечення, корекція соціальних стандартів
	Особистість	Вік, зміни потреб і інтересів	Індивідуалізація управління, соціальна орієнтованість
	Свідомість	Світогляд, установки, переконання	Розвиток системи виховання, удосконалення методів управлінського впливу
	Психічні процеси	Мислення, сприйняття, уява й інші психічні процеси	Зміни в структурі вимог і професійних завдань щодо об’єкта впливу

Зазначені зміни в суб’єкті та об’єкті управління мають певні спільні риси: відсутність єдиного вектора розвитку ситуації в часі (можливі різні варіанти перебігу подій, до яких через індивідуальні уподобання різні люди будуть схилятися різною мірою); вагома ціннісна складова (кожна зі змін зачіпає індивідуальні системи цінностей різною мірою, через що мотивація персоналу до змін також буде різною); перехід від індивідуального поліваріантного вибору напрямку змін до узгодженого

колективного, що буде приводити до появи ефекту синергії та підвищення організаційної ефективності. Усі зазначені особливості можуть бути ефективно враховані та використані саме при застосуванні лідерства як ціннісно орієнтованого, координуючого та такого, що орієнтований на узгодження, стилю управління.

Для підвищення ефективності заходів у системі розвитку персоналу необхідно врахувати зазначену динаміку, яка в практичному плані, насамперед, передбачає специфічну професійну підготовку кадрів. Вона повинна надати можливість підвищити гнучкість системи і її чутливість до змін.

Лідерство дозволяє вирішити цілу низку проблемних питань, що пов'язані з подоланням опору змінам та модифікацією корпоративної культури. У контексті реформування системи державного управління це означає, що воно надає такі переваги, як:

формування чіткого бачення образу бажаного майбутнього;

зростання готовності персоналу до нововведень та підвищення рівня управління змінами;

оперативне вирішення кадрових питань, що пов'язані з "людським фактором";

більш ефективне використання інформаційних технологій;

підвищення результативності управлінських рішень та зростання відповідальності за їх втілення в життя.

На основі результатів опитування представників Головдержслужби України у 2009 році, в якому взяли участь 545 державних службовців різних категорій, було складено "портрет керівника-лідера очима державних службовців", що дозволяє більш детально розглянути згадані переваги. Він визначає основні експектації самих державних службовців щодо керівника нової формації та дозволяє сфокусувати увагу на його ключових відмінностях:

ініціатор, генератор важливих справ, може повести за собою, до нього тягнуться люди;

серце команди;

чітко ставить завдання, формулює ідею, тобто дає можливість іншим виконувати, розвивати, не вдається до надмірного контролю. Важливо дати людині свободу, поважати професіонала;

не тисне на працівників, тонкий психолог, стриманий, керує емоціями, поводиться коректно;

рівне ставлення до працівників;

може швидко зорієнтуватися, здатний запобігати виникненню проблем та розв'язувати їх;

організатор, вміє налагодити роботу, не перекладає провину на інших, бере на себе відповідальність за управління персоналом [228].

Більш детальну характеристику потреб у лідерстві та лідерських проявів було отримано під час проведення вивчення потреб державних службовців у навчанні та розвитку.

Так, державні службовці першої категорії посад серед своїх пріоритетів у навчанні зазначали компетенції, які вони особисто найбільше хотіли б опанувати або ж розвинути у подальшому:

управління інформацією та використання ІТ;

управління конфліктами;

вивчення іноземних мов;

особистий розвиток;

управління часом;

удосконалення діяльності;

управління ризиками;

раціональне управління ресурсами;

розвиток та мотивування працівників, наставництво.

Державні службовці другої категорії дали такі відповіді щодо особистих пріоритетів у навчанні:

ефективна комунікація, включаючи модерування обговорень та ведення переговорів;

управління персоналом, включаючи вміння надихати, наставництво, мотивування тощо);

особистий розвиток;

інноваційність;

управління часом;

управління конфліктами;

управління ризиками;

управління стресом;

управління інформацією та використання ІТ [248].

Зазначені потреби є узагальненням щодо індивідуальних пріоритетів державних службовців. Утім система управління вимагає колективних зусиль. Можливості, що надає організації лідерська поведінка в аспекті впливу на колектив організації чи групу людей,

окреслює Й. Кондо, що зазначає одинадцять позитивних обставин для команди, а саме:

відповідальність за роботу наповнюється змістом і включається цикл безперервного вдосконалювання Шухарта – Демінга;

поліпшується спілкування всередині команди, і міжособистісні відносини покращуються;

виходять назовні сховані таланти членів команди й розкриваються їхні людські якості;

структура команди трансформується від простої конфігурації "лідер – член команди" до складної багаторівневої системи. Це перетворює тверду, нездатну до адаптації структуру в гнучку, що дозволяє співробітникам (співтоваришам) діяти по ситуації. А це, у свою чергу, робить командну роботу надійною, дозволяючи співробітникам швидко реагувати на будь-яку кризу;

члени групи вправляються у виявленні ініціативи й у самостійній роботі;

неясні цілі прояснюються й перетворюються в конкретні загальні цілі;

після того, як усі члени групи приймуть загальні цілі, рішення про розподіл ролей при досягненні цих цілей досягається легко;

число можливих шляхів досягнення цілей зростає, що дозволяє проявитися здібностям усіх членів групи;

можливості лідера підсилюють і підтримують можливості всіх членів групи;

усі потужності членів групи розширюються і підсилюються;

індивідуальності членів групи не пригнічуються, а навпаки, повністю розкриваються в спробах досягнення загальних групових цілей, і серед членів групи виникає особливий вид співробітництва [211].

Мобілізація лідерської активності персоналу, якісна зміна працівників усіх рівнів у процесі розвитку персоналу одним з невід’ємних компонентів повинні включати розвиток лідерства як системи, що інтегрує особистісні характеристики працівника, його активаційно-мобілізуючі інтенції та вимоги зовнішнього середовища.

Розвиток персоналу повинен здійснюватися з урахуванням трьох складових ефективного лідерства: формування лідерських вмінь, формування готовності до їх застосування та створення умов для прояву перших двох.

5.2. Особливості сучасних концепцій лідерства в контексті оптимізації діяльності державної служби

Велика кількість наукових досліджень, що були здійснені за останні роки і які стосуються лідерства, призвела до появи цілого ряду концепцій лідерства. Виходячи з різних теоретичних положень, вони певною мірою спроможні надати теоретичні знання та практичний інструментарій щодо використання цього соціального явища в контексті завдань, що стоять перед державною службою. Міра придатності та рівень методичної розробленості цих концепцій є різним. Тож слід окреслити основні можливості теоретичних концепцій лідерства, що історично склалися та зарекомендували свою практичну корисність (табл. 5.4).

Описуючи окремі аспекти лідерської поведінки, слід зазначити, що більшість існуючих теорій і концепцій ґрунтується на фіксації статистичних закономірностей проявів лідерства.

Акцент на зовнішніх проявах лідерства та їх систематичне узагальнення привели до появи досить великого переліку властивостей і якостей особистості, які характеризують лідера, але, залишають без відповіді запитання, завдяки чому ці властивості та якості проявляються. Ситуаційні моделі лідерства пояснюють активізацію вище згаданих властивостей зовнішніми обставинами. Тим самим, не береться до уваги цілий пласт внутрішнього функціонування індивіда, що відповідає за саморегуляцію, мотивацію та активність. Зазначене свідчить про необхідність синтезу підходів. Найбільший інтерес при цьому становлять ті з них, що мають практичну спрямованість і надають змогу технологізації: ситуаційний, компетентісний, емоційний, гуманістичний.

Ситуаційне лідерство

Кен Бланшар і Пол Херсі дійшли висновку, що статичні характеристики лідера не дають можливості повною мірою описати лідерську поведінку, яка за своєю природою є гнучкою і ґрунтується на адекватному сприйнятті можливостей навколишнього середовища. Вони збагатили модель Блейка й Моутон, додавши для оцінки лідерської поведінки ще один параметр – моральну зрілість персоналу. Відповідно, стиль лідерства який необхідно використовувати, залежить від ступеня зрілості підлеглих.

Таблиця 5.4

Сучасні теорії, підходи та концепції лідерства [17; 40; 64; 109]

Теорія лідерства та представники	Основні положення	Доцільність використання
1	2	3
Теорія великої людини (Г. Юкл, С. Кох)	Ідея природженості лідерських якостей та умінь	Через перебільшення ваги природжених якостей є непридатною для застосування
Підхід особистісних рис (Р. Стогділ, Е. Лок, А. Петровський)	Лідерська поведінка і лідерський вплив обумовлені певними рисами особистості. Останні мають розвиватися та вдосконалюватися	Обмежено може бути використана лише для формування "фону" та особистісної бази лідерської поведінки
Біхевіористський підхід (К. Левін, Р. Блейк, Д. Моутон, Р. Лікерт)	Акцентує увагу на діях лідерів, адже саме вони впливають на поведінку інших та викликають зміни	Охоплює не всі аспекти лідерства, проте надає можливості щодо навчання та вдосконалення лідерських умінь і навичок
Ситуаційний підхід (К. Бланшар, П. Херсі, В. Врум, А. Яго, Ф. Фідлер)	Лідерство розглядається як атрибут ситуації, а не конкретного типу особистості. Сукупність обставин створює передумови для прояву тих чи інших властивостей особистості	Характер стосунків з підлеглими, ступінь структурованості завдань, сила посадової влади, рівень моральної зрілості, особливості виробничого середовища, ступінь участі підлеглих та інші властивості ситуації можуть бути використані для формування аналітичних компетенцій лідера
Транзакційний підхід (Дж. МакГрегор Бернс, Б. Басс)	Приділяє основну увагу відносинам між лідерами та послідовниками. Аналізується взаємна вигода від відносин на основі обміну, коли лідер пропонує певні ресурси або винагороду в обмін на визнання послідовниками його влади	Навички транзакційного лідерства дозволяють підвищити ефективність виконання менеджерських функцій. Утім їх основне призначення – стабілізація ситуації, а не проведення змін

Продовження табл. 5.4

1	2	3
Компетентнісний підхід (У. Беніс, Р. Томас)	Цей підхід піднімає значення послідовників на більш високий рівень, концентруючись на тих якостях, які послідовники приписують конкретному лідерові	Комплексний розгляд умінь, особистих якостей, ментальних моделей та мотиваційних утворень лідера
Трансформаційний підхід (Дж. МакГрегор Бернс, Б. Басс, В. Еволіо, Дж. Хант, М. Ноел)	В основі трансформаційного лідерства лежить внутрішня мотивація. У зв'язку з цим лідер трансформаційного типу є активною і творчою людиною, яка вміє думати широко й образно. Лідер перетворює послідовників, щоб вони прагнули до успіху	Перетворення виконавців на лідерів, формування вторинних потреб, пріоритет інтересів групи над індивідуальними – основні риси підходу, що можуть бути використані як пріоритети формування лідерського впливу на корпоративну культуру
Інтерпретаційний підхід (А. Браймен, Ш. Весс). Концепція LMX – leader–member exchange – діадичний підхід (Г. Грайєн)	Звичайні люди мають свої імпліцитні теорії лідерства, що інтерпретують поведінку лідера, приписують йому існування певних мотивів, рис особистості	У процесі взаємодії з підлеглими лідер формує різні типи відносин: високого, середнього й низького обміну на трьох стадіях (прийняття, здійснення й рутинізації ролі), використовуючи свої позитивні ресурси. Активність послідовника визначається його прагненням до певного типу відносин з лідером
Харизматичне лідерство (М. Вебер, Р. Хауз, Б. Басс, Дж. Конжер, Р. Канунго, Дж. Хауелл, Д. Ебербах, К. Клейн, Р. Хауз)	Вплив на основі привабливих для послідовників особистих якостей. Механізми впливу на підлеглих: харизма лідера; інтелектуальна стимуляція; створення команди послідовників; надихаюче стимулювання. Ідеальний працівник як відображення лідера	Харизматичне лідерство може бути ефективно здійснене в групах зі слабко структурованими завданнями, невисокою специфікацією трудових функцій і відсутністю чітко встановлених стратегій реалізації організаційних завдань

Закінчення табл. 5.4

1	2	3
Гуманістичний підхід (А. Залезник, Дж. Клегг, Ч. Менз, Г. Симс). Концепція сервант–лідерства (Р. Грінліф). Ціннісна концепція "стейкхолдерів" (Г. Фейерхольм)	Лідерство, центроване на послідовнику. Посилення ролі послідовників, зміна функцій лідера, зміна розуміння лідерства, що відмовився від привілеїв	Концепція обслуговуючого потреби послідовників лідера, що проявляє турботу про них, а також ціннісна, що підтримує основу, повною мірою відповідають місії й завданням державної служби
Деструктивне лідерство (С. Ейнарсен)	Лідерство, засноване на антигуманних якостях: нелояльний, руйнівний, тиранічний лідери; "буллінг"; "мобінг" (психологічний терор в організації)	Антипод гуманістичного і зразок негативного лідерства, якого слід уникати
Емоційне (резонансне) лідерство (Д. Гоулмен, М. Кетс де Вріс, П. Саловей)	Лідерство, засноване на розпізнаванні, формуванні оптимальних психоемоційних станів та зміні деструктивних станів у контексті вирішення організаційних завдань. Передбачає наявність кола перцептивно–комунікативних компетенцій	Дозволяє комплексно технологізувати когнітивний та емоційний впливи в процесі здійснення організаційних змін. Засіб подолання опору змінам. Має значний мотиваційний та ціннісний потенціали

Моральна зрілість підлеглих розглядається як сукупність професійної компетентності працівника (володіння необхідними знаннями, вміннями та навичками) і його мотивованість, зацікавленість до виконання конкретного завдання. У моделі ситуаційного лідерства виділяють чотири рівні готовності:

1) нездатні й небажаючі;
2) нездатні, але бажаючі;
3) здатні, але небажаючі;
4) здатні й бажаючі [26].

Відповідно до кожного типу моральної зрілості працівника К. Бланшар і П. Херсі визначили чотири лідерські стилі, які найкраще відповідають названим вище чотирьом рівням готовності (табл. 5.5). Ефективний лідер в рамках цієї концепції буде використовувати різні стилі у відношенні до одного й того ж працівника залежно від ступеня готовності останнього стосовно до конкретного завдання.

Ситуативне лідерство вимагає від лідера великої гнучкості та вміння швидко здійснювати переходи від інструктування до наставництва, від мотивування до процедур залучення працівника в процес прийняття рішень. Утім це найкращий шлях до якнайповнішої реалізації працівника в кожний момент часу.

Невідповідність лідерського стилю поточній готовності працівника призводить до значного збільшення часу на виконання завдання або до втрати мотивації працівника щодо процесу і результату діяльності. Отже, в рамках зазначеного підходу ефективність лідерської поведінки обумовлена точністю оцінки здатностей підлеглих та відповідністю обраного лідерського стилю. Особисті якості лідера та атрибути влади, що йому притаманні, мають другорядну роль і, фактично, не розглядаються.

На відміну від інших концепцій лідерства, даний підхід є таким, що легко технологізується, адже в структурі ефективної лідерської поведінки чітко визначається комплекс умінь і показників щодо їх застосування. Оволодіння лідерством у рамках даної концепції передбачає удосконалення перцептивних навичок керівника, що дають змогу за суб’єктивними проявами визначати рівень готовності до виконання завдання); комунікативних, що надають можливість доносити інформацію та отримувати зворотний зв’язок щодо її правильного розуміння; методичних.

Таблиця 5.5

Стилі лідерської поведінки за К. Бланшаром та П. Херсі

Назва стилю	Характеристика готовності працівника	Характеристика стилю
1. Спрямування	Нездатний і небажаючий	При цьому стилі лідерства менеджери формулюють завдання та ролі й строго контролюють виконувані роботи. Комунікації тут у цілому однобічні – зверху вниз. Оптимальний у випадку, коли у працівника відсутні навички, розуміння й знання для виконання конкретної роботи, немає впевненості у своїх силах або який не залучений у свою роботу
2. Наставництво	Нездатний, але бажаючий	При цьому стилі лідери задають загальний підхід та спрямованість і працюють разом з підлеглими, але дозволяють їм самим ухвалювати рішення щодо питань, пов'язаних з окремими складовими та операціями. Тут лідери можуть використовувати свій досвід і підтримувати дії підлеглих, що необхідно для забезпечення загальної динаміки гарного виконання роботи й мотивації, коли в підлеглих не вистачає якихось знань чи деяких навичок і вмінь
3. Підтримка	Здатний, але небажаючий	У цьому випадку лідери розподіляють завдання й задають напрямок, але підлеглі самі повністю контролюють показники своєї роботи. Цим людям не потрібний великий ступінь керівництва або спрямованості, хоча, можливо, потрібні мотивація й підтримка, щоб у них сформувалося почуття впевненості, особливо якщо завдання нове
4. Делегування	Здатний і бажаючий	Цей стиль дає підлеглим можливість виконувати свою роботу при невеликому контролі або дуже обмеженій підтримці. У цьому випадку підлеглі можуть і прагнуть працювати над проектом самостійно при мінімальному контролі й підтримці

Одним із суттєвих недоліків більшості досліджень лідерства є обмеження дескриптивною фіксацією феноменологічних проявів. Опис

стильових особливостей лідерської поведінки або проявів лідерських якостей дозволяє говорити лише про гіпотетичні "вектори" лідерської поведінки і не дають можливості об'єктивно прогнозувати результат конкретних "лідерських" дій. У той же час концептуалізація умінь, властивих лідеру, могла б суттєво спростити процес ретрансляції лідерської поведінки, оскільки, на відміну від стилю і властивостей особистості, вміння легко технологізуються й можуть бути сформовані шляхом навчальних впливів.

Зазначених недоліків позбавлений *компетентнісний підхід.* Формуючи певні комплекси мотиваційно-ціннісних та комунікативно-перцептивних особистісних утворень, у межах цього підходу може бути сформована чітка критеріальна база для прогнозування й визначення ефективності лідерського впливу.

Сучасні погляди на проблеми підвищення компетенції персоналу знайшли своє місце в роботах Гальперіна П. Я., Давидова В. В., Нечаєва М. М. , Подольського А. І., Тализіна Н. Ф. та ін.. Навчання за допомогою спеціальних методик, розроблених з урахуванням психологічних закономірностей становлення нових людських дій, дає такий ефект: на порядок зменшується тривалість періоду оволодіння навичками, значно зростає сталість сформованих умінь та навичок, зникає необхідність перенавчання чи корекції неправильно сформованих умінь [170; 241].

Розглядаючи навчання персоналу не тільки як розширення або зміну професійної компетентності фахівця, але і як розвиток почуття прихильності своїй організації й особистої відповідальності за виконання обов'язків, формування його комунікативної компетентності для ефективної взаємодії з колегами, населенням і діловими партнерами, можна зазначити, що для ситуаційного управління потрібні, насамперед, уміння працювати з інформацією на основі її аналізу, здатність здійснювати діагностику ситуації і прогнозувати тенденції, а також уміння практично й мобільно організовувати ефективну взаємодію людей. Крім того, керівник і фахівець повинен володіти різноманітними техніками колективного прийняття управлінських та професійних рішень і генерування нових ідей і напрямків. Типи компетенцій, формування та розвиток яких для державних службовців є актуальним, містить стандарт підготовки фахівців за спеціальністю "Державна служба" кваліфікаційного рівня "магістр".

Компетенція державного службовця – це знання та вміння, що характеризують його здатність виконувати, розуміти, відображати й пізнавати те, що вимагається цілою низкою посадових обов'язків та специфічних вимог професійної діяльності; його здатність виконувати організаційно-розпорядчу та консультативно-дорадчу діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави на місцевому рівні державного управління та місцевого самоврядування в межах повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посади [113].

Професійна компетенція державного службовця – це сукупність загальних та спеціальних компетенцій, до яких відносяться управлінська, функціональна, комунікаційна, інтерактивна, перцептивна, інформаційна компетенції тощо (табл. 5.6).

Ключовим моментом формування інтегрованих компетенцій є визначення поняття і класифікація виробничих функцій, що закладаються у зміст діяльності фахівця державної служби. Зміст компетенції супроводжується чітко визначеними критеріями оцінювання та відповідними засобами діагностики. У зв'язку з цим лідерську компетенцію розглядають як комплекс знань, умінь і навичок, що пов'язані з особистісним впливом на підлеглих та колег і підвищенням їх ефективності діяльності через зміни в структурі особистісної спрямованості. У. Бенніс та Б. Нанус визначають такі основні компетенції лідерів [203]:

1. Управління увагою. Саме фокусування та утримання уваги на певних ідеях чи процесах дозволяє сконцентрувати зусилля та перетворити наміри в реальність.

2. Управління змістом. Лідери обирають шляхи та засоби донесення інформації до послідовників, що забезпечують легке сприйняття й розуміння. Вони вміло використовують прості образи і мовні звороти. Вони є експертами з точності інформації.

3. Управління довірою. Довіра є основою для прийняття й опрацювання інформації. Для лідерів довіра виражається через стабільність мети і спілкування з колегами та іншими співробітниками.

4. Управління собою. Вплив за рахунок власного прикладу вимагає від лідера завжди бути у відповідній формі. Подолання власних вад та прагнення пізнати свої слабкості і відшукати способи, щоб позбутися їх.

Таблиця 5.6

Види компетенцій державного службовця

Вид компетенції	Зміст компетенції
Управлінська	Знання та вміння, що характеризують здатність організовувати конкретну діяльність підлеглих працівників та одночасно виконувати окреслений обсяг управлінських функцій
Функціональна	Знання та вміння виконувати виробничі функції (здійснення певних типів діяльності) та типових для даної функції завдань діяльності
Комунікаційна	Вміння здійснювати ефективну самопрезентацію; уникати помилок в усній мові; знання змісту невербальних сигналів спілкування; навички доброї вербалізації; володіння технікою постановки питань та відповідей на них і встановлення зворотного зв'язку для діагностики розуміння інформації
Інтерактивна	Володіння стратегіями взаємодії з особами; вміння організувати командну роботу (правильно розподілити ролі, чітко сформулювати цілі та завдання взаємодії, сформулювати проблему, провести грамотно інструктаж, консультування); управляти груповою взаємодією, міжособистісними та діловими конфліктами, полемікою
Перцептивна	Знання комунікативних типів співробітників та населення і технологій їх діагностики; уміння формувати візуальний імідж, адекватний ситуації та аудиторії; володіння сенсорними каналами і "ключами доступу" до них (вербальним і невербальним) та вміння їх використовувати; високий рівень емоційної культури та саморегуляції, вміння використовувати прийоми атракції
Інформаційна	Уміння працювати з інформацією шляхом її збору, аналізу, обробки, використання, в тому числі за допомогою сучасних технічних засобів, для здійснення діагностики ситуації, прогнозування тенденцій, організації ефективної взаємодії людей, прийняття управлінських і функціональних рішень, генерування нових ідей та напрямів

Перелік необхідних лідерських компетенцій може бути розширений інкорпоруванням компетенцій, сформованих у межах інших підходів, а саме ситуативного та емоційного лідерства. Це надасть можливість вирішити завдання формування лідера на таких рівнях існування проблематики цього явища, як: особистісному (когнітивному, емоційному, ціннісному), поведінковому, соціально-груповому, ситуативному, цільовому.

Емоційне (резонансне) лідерство.

Останнім часом значного поширення в практиці вирішення проблем лідерства одержала концепція емоційного інтелекту – ЕІ (П. Саловей, Д. Гоулман, М. Кетс де Вріс, та ін.). Її основу склали результати соціально-психологічних та нейрофізіологічних досліджень у різних сферах професійної діяльності й організаційної поведінки.

Виходячи з уявлення про те, що саме високий рівень розвитку ЕІ притаманний багатьом лідерам, у рамках даної концепції визначаються перцептивні, комунікативні та когнітивні складові, що обумовлюють високу ефективність впливу лідерів на поведінку інших людей. При цьому ЕІ розуміється як інтегральна особистісна структура, що визначальним чином впливає на комунікаційні процеси індивіда та обумовлює ступінь його адаптивності до умов соціуму.

Д. Гоулмен, автор терміна "емоційний інтелект", визначає його як "здатність людини витлумачувати власні емоції й емоції оточуючих для того, щоб використовувати отриману інформацію для реалізації власних цілей" [239]. Від ЕІ залежить, наскільки людина вміє розуміти себе й інших, взаємодіяти з оточуючими, приймати рішення. Уособлюючи в собі оцінні, часто несвідомі процеси, ЕІ станосить потужний інструмент активного впливу на емоційні стани працівників для вирішення організаційних завдань.

Інший дослідник – Р. Купер – вважає, що в основі ЕІ лежить "здатність почувати, розуміти й ефективно застосовувати силу та розум емоцій як джерело людської енергії, інформації, довіри, творчості, відносин і впливу" [208]. "Енергетичне" розуміння ЕІ є гарною метафорою в бізнесі, проте головним недоліком такого підходу є те, що його досить важко формалізувати та застосувати до нього будь-які кількісні виміри.

Р. Бар-Он під емоційним інтелектом розуміє всі некогнітивні здібності, знання й компетентність, що дають людині можливість успішно справлятися з різними життєвими ситуаціями [208]. Тобто акцент зроблено на функції соціальної адаптації, що в контексті ведення бізнесу означає, перш за все, здатність адаптуватися до середовища організації та вимог і очікувань клієнтів.

Доктор економіки Амстердамського університету М. Кетс де Вріс використовує більш специфічне розуміння ЕІ, визначаючи його як

"розуміння мотивацій – власних та інших людей" [91, с. 24]. При цьому структуру мотивацій людини визначають три складові: пізнання (логіка раціональних рішень), афект (емоційні реакції) та поведінка (минулий досвід). Такий підхід є привабливим з точки зору визначення концептуальних засад здійснення мотивації, втім шляхи її забезпечення М. Кетс де Вріс вбачає переважно в навчанні менеджменту організації відповідним умінням.

До навичок лідера за М. Кетс де Врісом належать:

особисті навички, такі, як мотивація, упевненість у собі, енергія й особиста ефективність;

соціальні навички, такі, як вплив, політична поінформованість і співчуття;

пізнавальні навички, такі, як концептуальне мислення й масштабне бачення [91].

Особисті навички М. Кетс де Вріс деталізує, проте наводить їх уже в особистісно інтегрованому вигляді, тобто як особистісні якості:

динамізм (напористість, прагнення до досягнень, прагнення до дій);

комунікабельність;

сприйнятливість;

готовність погоджуватися, гнучкість;

надійність, сумлінність;

аналітичний інтелект;

емоційний потенціал, почуття співпереживання [91].

Д. Карузо та П. Саловей пояснюють структуру ЕІ чотирма ключовими групами навичок, які й дозволяють впливати на власний стан та поводження співробітників найбільш ефективно [215, с. 6–8].

До цих ключових груп навичок вони відносять: самосвідомість, самоконтроль, соціальну чуйність і управління відносинами (табл. 5.7). Їх використання дозволяє підвищити ефективність комунікаційних процесів, зменшити опір при проведенні організаційних змін, зменшити рівень стресу на робочому місці та оптимізувати емоційний стан працівника.

Інші напрямки застосування лідерства через ЕІ: позитивно впливати на формування організаційної культури, сприяти формуванню та розвитку адекватної самооцінки, самоактуалізації та самореалізації в процесі професійної діяльності, сприяти формуванню колективу та колективної свідомості.

Таблиця 5.7

Структура навичок емоційного інтелекту [57; 91; 215]

Групи навичок	Навички	Характеристика навичок
Самосвідомість	Емоційна самосвідомість	Уміння прислухатися до своїх внутрішніх відчуттів і усвідомлювати вплив своїх почуттів на виробничі показники
	Точна самооцінка	Знання своїх сильних сторін і усвідомлення меж своїх можливостей, готовність навчатися новому
	Упевненість у собі	Володіння відчуттям власної гідності, чітке відчуття реальності
Самоконтроль	Приборкання емоцій	Володіння способами контролювати свої руйнівні емоції й імпульси та використовувати їх на користь справі
	Відкритість	Щире вираження своїх почуттів і переконань, що сприяє чесним відносинам з оточуючими
	Адаптивність	Уміння гнучко пристосовуватися до чергових складностей
	Воля до перемоги	Орієнтація на високі особисті стандарти, що змушують постійно прагнути до вдосконалення
	Ініціативність	Бачення, використання й створення сприятливих можливостей
	Оптимізм	Позитивне сприйняття інших людей у контексті можливостей, а не загроз
Соціальна чуйність	Співпереживання	Уміння настроїтися на широкий діапазон емоційних сигналів, розуміння невисловлених почуттів
	Ділова поінформованість	Уміння розуміти, які політичні сили діють в організації і які керівні цінності й негласні правила визначають поведінку
	Люб’язність	Уміння створити в організації такий емоційний клімат, який би дозволяв підтримувати необхідні відносини
Управління відносинами	Наснага	Уміння викликати в співробітників відгук і одночасно захопити їх привабливим образом майбутнього або місією
	Вплив	Уміння змінювати поведінку й погляди людей для досягнення організаційних цілей
	Допомога в саморозвитку	Уміння розуміти цілі оточуючих, переваги та недоліки й допомагати людям рухатися обраним напрямком
	Сприяння змінам	Уміння ініціювати перетворення й відстояти їх, домігшись повної реалізації задуму
	Урегулювання конфліктів	Здатність зрозуміти різні думки й знайти точку дотику, структурувати конфлікт, прийняти почуття й позиції всіх
	Командна робота, співробітництво	Уміння викликати в інших активне прагнення до загальних ідеалів, зміцнювати моральний дух і почуття єдності

Основною ідеєю концепції лідерства на основі ЕІ є резонансне лідерство. Під резонансом при цьому розуміють взаємне узгодження значущих особистісних процесів під час комунікації та після неї. Формування спільного позитивного емоційного фону є однією з відзначальних компетенцій, що притаманна лідерам. Їх ентузіазм, зацікавленість, енергія знаходять відгук у кожного члена групи [58].

Протилежним полюсом резонансного лідерства є лідерство дисонансне. При цьому дисонуючий лідер своїм впливом на інших змушує їх відчувати емоційний дискомфорт та незручність [58]. Таким чином, у даній концепції знаходить пояснення ефективність авторитарного лідерства, що не орієнтоване на поліпшення відносин та забезпечення позитивного емоційного фону працівників в організації.

У рамках зазначеної концепції Д. Гоулман з колегами виділяє шість лідерських стилів, чотири з яких (ідеалістичний, навчаючий, товариський і демократичний) належать до резонуючих, а два (амбіційний і авторитарний) до дисонуючих (табл. 5.8). Як і в концепції ситуативного лідерства, ефективність резонансного обумовлюється мірою гнучкості поведінки лідера та можливістю довільно переходити від одного стилю до іншого відповідно до особливостей ситуації і працівників.

Пріоритетними є резонансні стилі, адже вони не використовують стрес як чинник впливу на працівника. Дії, що спрямовані на зменшення стресу, сприяють більш раціональному застосуванню людського ресурсу: працівник може зосередитись на завданнях, що перед ним поставлені, і йому не потрібно частину своїх особистісних ресурсів витрачати на боротьбу з особистим стресом.

Відмова від "жорстких" методів впливу в цьому випадку передбачає більшу гнучкість лідера: як комунікативно-інструментальну, так і когнітивно-перцептивну, адже для досягнення цілі необхідно помічати навіть незначні зміни в людях та тенденції їх розвитку.

Узагальнюючи значення концепції слід визначити актуальні потенційні можливості використання ЕІ в контексті розвитку лідерських компетенцій на державній службі: створює позитивний настрій, що, у свою чергу, сприяє активізації асоціативних процесів; сприяє вирішенню проблем з нововведеннями й креативністю; виступає як джерело енергії, прагнень і почуттів, які згодом стають джерелом інтуїтивної й творчої мудрості та приводять людей до нових можливостей.

Таблиця 5.8

Стилі лідерства за Д. Гоулменом (узагальнено з використанням [58])

Стиль лідерства	Характерні прояви стилю	Призначення та особливості стилю
1	2	3
Ідеалістичний	Створення привабливих і реалістичних образів майбутнього, захоплюючи ними людей. Упевненість у собі, самосвідомість, співпереживання. Співвіднесення завдання із ціннісними орієнтаціями своїх підлеглих	Реформування організації. Дозволяє стимулювати ініціативу, ухвалювати відповідальність, а при необхідності й приносити усвідомлені жертви заради досягнення загальної мети. Не ефективний при роботі з командою експертів або більш досвідченими співробітниками
Навчальний	Лідер допомагає визначити сильні й слабкі сторони співробітників і поєднати ці якості з їхніми власними прагненнями – як особистісними, так і кар'єрними. Делегує повноваження, які збагачують працівників професійно	Стимулює співробітників на встановлення довгострокових цілей розвитку й допомагає осмислити шляхи їх досягнення. Даний підхід неефективний відносно членів групи з низьким рівнем мотивації, націлених на вирішення негайних завдань. Може сприйматися як прояв дріб'язковості або надлишкового контролю
Товариський	Лідер приділяє емоційним потребам співробітників більше уваги, ніж справі. Співпереживання, емпатія перетворюють товариський підхід у каталізатор високого морального духу колективу. Також цей стиль вимагає від керівника досконалого вміння врегульовувати конфлікти	Дозволяє об'єднати різних або навіть вороже настроєних індивідуумів в одному трудовому колективі. Недолік: ризик виродження його в стиль керівництва, що потурає

Закінчення табл. 5.8

1	2	3
Демократичний	Лідер готовий до сприйняття думки членів групи. Працює на розкриття підлеглими їхніх здатностей. Розвинене вміння слухати	Ефективний у ситуації непевності, невизначеності, дефіциту ідей. Обмеження стилю: вимагає істотних часових і організаційних ресурсів, а також високої технологічної й соціально-психологічної компетентності лідера при організації групової роботи
Амбіційний	Лідер упроваджує високі стандарти продуктивності й сам їх дотримується. Він одержимий ідеєю, що працювати треба швидше й краще, і того ж вимагає від інших. Від поганих виконавців він вимагає більшої ретельності й, якщо вони все-таки не справляються зі справою, виправляє ситуацію самостійно	У період різкого зростання організації. Стиль доречний у технічних областях, при роботі з висококваліфікованими фахівцями. Обмеження: як правило, у лідера відсутнє перспективне бачення і звичайно він не може викликати у співробітників живий емоційний відгук
Авторитарний	Вимагають від підлеглих негайної покори, але не вдаються до роз'яснення змісту своїх наказів. Завзято пручаються необхідності делегувати хоч якусь частину влади й незмінно акцентують увагу на невдачах, а не на успіхах своїх підлеглих. Застосовують загрози. Рідко заохочуючи співробітників, але не забуваючи їх критикувати, авторитарний лідер ризикує зломити дух людей. Він позбавляє їх гордості й задоволення, одержуваного від роботи	У кризових і надзвичайних ситуаціях. Також може допомогти побудувати відносини зі співробітниками з важким характером. Гіперконтроль і привнесення емоційної недовіри по владній вертикалі "зверху – униз" приводить до міжособистісного напруження й отруює в цілому соціально–психологічний клімат. Ризик втрати підлеглими захопленості й появи відчуження

Гуманістичний підхід передбачає лідерство, що фокусує увагу на послідовникові. Основними рисами даного підходу є:

орієнтація лідера на активні цілі;

лідер орієнтує послідовників на висунення нових ідей;

лідер надає перевагу діяти самому, незважаючи на те, що має розвинену емпатію у процесі спілкування;

лідер виокремлює себе із середовища;

для гуманістичного лідерства властива амітиція – вид угоди між лідером і послідовником, що включає як дружні відносини, так і взаємні ділові зобов'язання;

лідер розглядається як трейблейзер – творець нових шляхів і способів, першовідкривач, новатор. Однією з вимог до лідера при цьому є постійне перебування у творчому пошуку;

ідея "суперлідерства" як самовпливу, самоконтролю підлеглих, самовиховання та акцент на виховній функції лідера, самомотивації, самолідерства підлеглих [14].

В рамках гуманістичного підходу існують і специфічні концепції, що роблять акцент на певній функції лідера (сервант-лідерство – Р. Грінліф), чи орієнтації впливу (ціннісне лідерство, командне лідерство – Г. Фейєрхольм).

Концепція Р. Грінліфа визначає лідера як особу, що повинна служити людям, турбуватися про задоволення їх потреб. До основних характеристик сервант-лідера ("лідера, що обслуговує") ним віднесені:

бажання служити іншим;

прагнення лідирувати;

особистісне зростання, в процесі якого лідер стає більш мудрим, автономним, вільним, моральним; відсутність привілеїв у суспільстві [14].

Концепція Р. Грінліфа знайшла широке застосування в США, Великобританії й інших країнах не тільки в бізнесі, але й у державних установах. Її основна ідея повністю відповідає сучасним поглядам на діяльність державних організацій як на управлінську діяльність з надання послуг, що дозволяє на її основі формувати системний лідерський вплив на різних рівнях: рольовому, стильовому, особистісному, організаційному.

Концепція Г. Фейєрхольма заснована на ідеї "стейкхолдерів" – побудові команди послідовників лідера – буквально: "підтримуючих

основу". Згідно з цією концепцією лідер визначає цінності організації, заохочує творчість, створює єдину команду послідовників, які розглядають цілі організації як свої власні та є активними учасниками лідерського процесу.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в гуманістичному підході відбувається видозміна лідерських ролей, модифікація функцій окремих елементів системи:

посилення ролі послідовників – від пасивної до майже лідерської позиції;

зміна функцій лідера – від контролюючої до виховної функції;

зміна розуміння лідерства – від домінантного, агресивного, асертивного до кооперативного, демократичного [14].

Подолання обмежень охарактеризованих підходів ґрунтується на їх своєрідному синтезі на основі суб'єктно-ситуативного підходу. Враховуючи особливості зовнішнього середовища, це допоможе співвіднести їх не тільки зі стійкими особистісними характеристиками, якими є особисті якості, стильові особливості поведінки, спрямованість тощо, а й із внутрішніми факторами, що впливають на прояв активності індивіда: наявність професійних компетенцій, інформованість, мотивація, цінності, цільова орієнтація, готовність до змін у процесі професійної діяльності.

5.3. Профіль лідерських компетенцій державного службовця як основа підвищення професіоналізму та професійного розвитку державного службовця

Розвиток лідерства на державній службі потребує систематизації необхідних лідерських проявів, визначення критеріїв для оцінки лідерських умінь та навичок, цілеспрямованого формування й розвитку лідерських поведінкових стратегій. З цією метою впроваджується певна критеріально-стандартизована база, яку складає профіль компетенцій – набір компетенцій, що безпосередньо стосується певної діяльності, яка має виконуватися.

Профіль компетенцій лідерства є описом набору компетенцій та, відповідно, пов'язаної з ними поведінки, що безпосередньо стосується керівних кадрів на державній службі для забезпечення реалізації ними

функцій лідерства, сприяння реалізації реформ та приведенню державної служби до стандартів Європейського Союзу [249].

Виходячи з комплексного уявлення про лідерську поведінку, остання розглядається через призму інтегрованих особистісних утворень – компетенцій, що набуваються працівником у процесі професійної підготовки та саморозвитку.

З огляду на те, що компетенції – це навички, знання, цінності, підходи та особисті якості, які проявляються у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності [249], володіння компетенцією означає можливість чіткої демонстрації певної кваліфікації. Компетенція передбачає чіткий поетапний опис процесу діяльності державного службовця із зазначенням необхідних фізичних, емоційних, розумових дій та їх інструментального забезпечення.

Профіль компетенцій лідерства описує зазначені елементи професійної поведінки в певних ситуаціях, застосування яких приводить до оптимізації організаційних процесів та загального підвищення результативності чи ефективності діяльності, які особа повинна мати для здійснення лідерства у своїй організації. Він не містить вузько–професійні, галузеві чи технічні компетенції, які зумовлені конкретними посадами та сферою діяльності. Такі компетенції є предметом інших спеціальних досліджень, пов’язаних із особливостями посад та органів. Профіль визначає бажаний набір компетенцій, що безпосередньо стосується функцій лідерства – управлінських функцій, які виконуються або мають виконуватися у майбутньому всіма державними службовцями, що займають посади керівників [236].

Профіль компетенцій формує "ідеальну модель" лідерської поведінки, що відповідає сучасним вимогам, проте орієнтована на майбутній розвиток і набуття нових переваг у найближчий перспективі. При цьому слід розуміти, що компетенції лідерства є суто специфічними для організаційного розвитку і не охоплюють усі позитивні характеристики, що можуть бути притаманні працівнику-управлінцю. Про важливість диференціювання наявних лідерських компетенцій та професійно важливих компетенцій для здійснення успішного лідерства говорить С. Іванова, окреслюючи коло компетенцій, близьких за змістом до лідерських, проте таких, що ними не є (табл. 5.9):

Таблиця 5.9

Супутні, проте не обов'язкові лідерські якості [87]

Якості, що не є безпосередньо лідерськими проявами	Відмінності лідерської поведінки
Ініціативність	Для ролі генератора ідей головне – творчість, для лідера – відповідальність та здатність підтримувати прагнення до творчості в інших членів команди
Активність, прагнення виявити себе, прагнення до успіху, визнання	Сутнісною відзнакою лідерства є мотивація "бути, вести за собою", а не демонстративність та прагнення кар'єрного чи матеріального зростання
Високий професіоналізм	У лідерстві першорядними є менеджерські навички, а не професійні
"Головний експерт"	Індивідуальні результати лідера вторинні, оскільки головна оцінка його діяльності – це результати його підлеглих

При цьому, як наголошує Іванова С., головне – це готовність і прагнення стати лідером, бажання керувати людьми. Дуже важливо відокремити мотивацію зробити кар'єру від бажання одержати замінники, зокрема, більший дохід, більш цікаві завдання, статус і багато чого іншого, із якими в очах багатьох співвідноситься висока посада [87].

Україна не є першопрохідцем у впровадженні лідерських компетенцій у практику діяльності державної служби. В інших країнах уже накопичений певний досвід з вирішення цієї проблеми, який може бути успішно використаним у вітчизняних умовах. Зокрема, з огляду на певні загальні риси організації, функціонування та ментальні особливості може становити значний інтерес в цьому напрямку досвід упровадження лідерських компетенцій в Канаді.

Останні роки ключові компетенції лідерства служать основою для розвитку лідерства на державній службі Канади. Існує декілька державних програм щодо їх розвитку на робочому місці, а також удосконалення шляхом участі у навчальних заходах. Головним

пріоритетом у цьому процесі є формування спільних цінностей як основи для спільного бачення тенденцій розвитку всієї структури. Оскільки цінності є критеріальною базою для оцінки процесів та явищ, що мають вирішальний вплив на мотивацію працівників, то саме вони знаходяться у фокусі уваги під час стратегічного планування кадрового складу. Адже, як свідчать психологічні дослідження, вигідніше навчити мотивованого працівника, аніж замотивувати компетентного.

Розвиток лідерства в Канаді також є процесом "озброєння" державної служби компетенціями, необхідними для надання якісних послуг та достатніми для кар'єрного зростання державних службовців.

Ключові компетенції лідерства, що визначені пріоритетними для розвитку лідерства серед державних службовців у Канаді, згруповано у чотири групи за змістовними проявами:

"цінності та етика": доброчесність та повага;

"стратегічне мислення": аналіз та ідеї;

"залучення": люди, організації та партнери;

"прагнення досконалого управління": управління діяльністю, управління людьми та управління фінансами [229].

Застосування компетенцій лідерства в практиці діяльності державної служби Канади передбачає їх активне впровадження в таких напрямках роботи з персоналом, як:

добір, набір, відбір та просування;

навчання та розвиток;

управління, зорієнтоване на досягнення визначених результатів діяльності (performance management);

етика державної служби та планування наступності (заповнення вакансій на ключових посадах).

Розвиток лідерства здійснюється шляхом:

вивчення основ (обов'язкові тренінги для роботи на певній посаді, делегування повноважень, орієнтаційне навчання);

навчання на робочому місці (work-based learning);

корпоративний рівень: заходи з розвитку мережі, форуми, конференції та семінари, робочі групи, діалоги, неформальні обговорення;

рівень міністерства (відомства): коучинг, менторство, стажування шляхом спостереження, участь у проектах;

навчальні програми та курси, які існують на державній службі (у Канадській школі державної служби);

можливості для розвитку поза межами державної служби [229].

Протягом 2009 року Головне управління державної служби України за підтримки канадсько-українського проекту "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні" провело низку заходів на підтримку розробки Профілів компетенцій лідерства для керівників на державній службі в Україні [236; 249]. Оскільки профілі компетенцій лідерства повинні обов’язково враховувати національні особливості та потреби, місцевий контекст, то було проведене дослідження за участю державних службовців I – IV категорій посад, якому передувало вивчення найкращих практик і тенденцій щодо розробки профілів компетенцій лідерства та розробка інструментарію дослідження (анкети). Чимало компетенцій лідерства, визначених у різних країнах, є досить схожими, незважаючи на типи організацій, де їх використовують. Водночас те, що їх відрізняє, це контекст, у межах якого ці компетенції визначено. Так, значущим для органів влади є те, що результат їхньої діяльності пов’я-заний із задоволенням "публічного інтересу", наданням економічних та соціальних благ громадянам. Це накладає відповідний відбиток і на профілі компетенцій. Функції державних службовців також залежать і від загальної системи врядування. Тому при розробленні Профілів компе-тенцій лідерства проводилося відповідне дослідження для того, щоб врахувати специфіку та потреби в Україні [236].

Результатом узагальнення експертних оцінок стало визначення основних груп компетенцій лідерства, які є важливими на сьогодніньому етапі розвитку державної служби та будуть актуальними в майбутньому в Україні. На етапі формалізації отриманих даних було створено Проект профілів компетенцій лідерства, що містить чотири блоки лідерських компетенцій:

1) досягнення результатів – орієнтація на результат;
2) управління людськими ресурсами;
3) аналітичне мислення;
4) ефективна комунікація [236].

Проект Профілів компетенцій лідерства розрахований на три рівні компетенцій для трьох рівнів лідерства: для керівників вищого рівня, середньої ланки та базового рівня керівників. Для визначення рівнів

компетенцій використано аналіз функцій керівників-лідерів за типовими проявами результативної лідерської поведінки (аналіз рівня управлінської відповідальності, обсягів робіт тощо).

Профіль містить визначення основних груп компетенцій лідерства та опис діяльності/ поведінки, а також опис неефективної поведінки, яка є спільною для усіх управлінських рівнів на державній службі в Україні. Зміст основних груп компетенцій лідерства подано в табл. 5.10.

Таблиця 5.10

Зміст основних груп компетенцій лідерства

(узагальнено за роботою [236])

Групи компетенцій	Зміст компетенцій
Орієнтація на результат	Спроможність брати на себе відповідальність, сплановано та послідовно діяти відповідно до визначених цілей з метою досягнення очікуваних результатів, здатність до управління наявними ресурсами, враховуючи потреби та пріоритети організації
Аналітичне мислення	Здатність об'єктивно сприймати, вивчати та викладати інформацію, що передбачає її узагальнення з різних джерел, урахування деталей та тенденцій, визначення проблем, їх важливості та причинно-наслідкових зв'язків; це здатність генерування нових ідей і різних шляхів розв'язання проблем
Управління людськими ресурсами	Спроможність керівників дотримуватися послідовного стратегічного підходу до управління персоналом, нести відповідальність за планування людських ресурсів, добір кадрів, розвиток їхньої спроможності та організація діяльності на основі поточних і майбутніх потреб організації, мотивування досконалої діяльності, визнання внеску працівників у діяльність відомства та підтримку сприятливих умов праці, в яких службовці максимально можуть реалізовуватися та сприяти досягненню цілей організації
Ефективна комунікація	Здатність до ефективного обміну інформацією як по горизонталі, так і по вертикалі з метою досягнення розуміння та підтримки на шляху реалізації цілей організації; це вміння чітко та зрозуміло формулювати свою точку зору, враховуючи потреби аудиторії, в різних умовах і з використанням різних форм (письмово та усно) та способів комунікації; це спроможність прислухатися до інших та забезпечувати постійний зворотний зв'язок

Орієнтація на досягнення визначених результатів діяльності є прогнозованою відповідністю очікуванням суспільства щодо якості діяльності державних службовців, успішного впровадження реформ, розвитку ефективної державної служби, здатної відповідати на суспільні виклики та забезпечувати надання дієвих послуг населенню.

Аналітичне мислення забезпечує стратегічне планування та прийняття ефективних управлінських рішень у процесі діяльності. Воно є основою для реалізації таких принципів управління, як послідовність, системність, структурність, баланс інтересів. Саме аналітичні спроможності обумовлюють кількість та якість можливостей, що при нагоді можна реалізувати, кількість і якість ресурсів, що виявляться необхідними для реалізації програмних заходів щодо досягнення цілей.

Управління людськими ресурсами визначає специфіку та зміст дій стосовно вирішення кадрових питань і реалізації людського потенціалу державної служби в цілому. Воно обумовлює характер ставлення до службовців, принципи кадрового добору, мотивації, навчання та розвитку тощо.

Ефективна комунікація є ключовим процесом, що пов’язує елементи системи державного управління й керованої системи, та основним засобом здійснення управлінських функцій через реалізацію індивідуальних особливостей, потенціалу когнітивної та емоційної сфери працівників у контексті спільної діяльності. Важливим є усвідомлення керівниками значення та відповідальності за налагодження співпраці між відомствами, взаємодії в рамках організацій по вертикалі та горизонталі для забезпечення прозорості на шляху досягнення цілей.

У контексті розвитку лідерських компетенцій слід мати на увазі, що існують певні обмеження щодо їх формування та вдосконалення. Деякі компетенції є достатньо структурованими та технологізованими щодо вмінь, з яких вони складаються. Аналіз можливостей щодо вироблення й удосконалення лідерських компетенцій та необхідні для цього засоби наведено в табл. 5.11.

Окремі лідерські компетенції потребують наявності певних особистісних якостей, що обумовлюють успішність подальших особистісних новоутворень. У цьому випадку можливості оволодіння компетенціями обмежуються індивідуальними задатками та здатністю до навчання, мотивацією того, хто навчається. Також існує низка

компетенцій, що в дорослої людини розвинути складно або зовсім неможливо без сутнісної перебудови особистості, на що може не вистачити ресурсів чи навіть морального права втручатися в чуже життя.

Таблиця 5.11

Специфіка вироблення окремих лідерських компетенцій
(узагальнено за роботою [87])

Складові лідерських компетенцій	Можливість вироблення	Шляхи вироблення
1	2	3
Готовність взяти на себе відповідальність за колектив	Дуже складно	Стимулювання її прояву іншими факторами (зовнішня оцінка, визнання, гроші)
Готовність відповідати за колективний результат	Дуже складно	Тривалий управлінський вплив
Перевага загального результату над особистим	Легко	Грамотною системою мотивації й постійним підкріпленням
Позитивне ставлення до людей	У дорослої людини коректуванню майже не піддається	Тренінг особистісного зростання
Навченість, прагнення розвиватися	Легко	Навчання відповідно до природних схильностей людини
Упевненість у собі	Розвивається	Грамотні управлінські дії
Уміння й готовність надихати	Частково	Тренінг, наставництво, коучинг
Уміння чути інших	Визначається мотивацією	Корпоративна культура й тренінг
Готовність і здатність вчити інших	Обумовлена індивідуальними задатками	Тренінг
Експерт або відмінний керівник	Легко	Наставництво і тренінг
Уміння організувати інших	Легко	Вплив через мотивацію
Власна точка зору	Довгостроково	Подолання зовнішньої референції
Стресостійкість	Практично не піддається коректуванню	Усунення стресору (джерело стресу) і корекція пост стресової поведінки

Закінчення табл. 5.11

1	2	3
Відсутність прагнення самостверджуватися за рахунок інших	Вплинути й виробити не можна	Грамотнии профвідбір

Одним з основних завдань системи державної служби на сучасному етапі є підтримка розвитку лідерства відповідно до компетенцій лідерства, які визначені у Профілях. Утім це не означає, що визначений склад компетенцій є постійним і не може бути з часом скоректований. Наявність Профіля ще не є запорукою ефективних змін у системі. Наступним кроком повинен стати пошук найбільш ефективних технологій навчання та розвитку зазначених компетенцій. Розвиток компетенцій потребує часу, який може значно відрізнятися залежно від того, яким є рівень сформованості компетенцій у кожного конкретного працівника. Отже, окрім інструментів розвитку компетенцій, потребує розробки та вдосконалення інструментарій, що стосується оцінки їх сформованості й готовності до навчання.

Для того щоб оцінити, якою мірою компетенції керівників відповідають профілю компетенцій лідерства, та визначити потреби у навчанні, важливо провести оцінку потреб спільноти керівників у навчанні на основі Профілів компетенцій лідерства і вже після цього – відповідні навчальні заходи, спрямовані на розвиток спроможності керівників відповідно до пріоритетних компетенцій лідерства [229].

Таким чином, Профіль компетенцій лідерства повинен стати основою для реалізації кадрового потенціалу державної служби через розкриття індивідуальних можливостей, прискорення організаційних процесів, трансляцію позитивного досвіду та ефективної поведінки. Становлячи систематизовані концепти необхідних лідерських проявів, визначення критеріїв для оцінки лідерських умінь та навичок з цілеспрямованого формування й розвитку лідерських поведінкових стратегій Профіль буде визначати змістовні основи розвитку лідерства на різних рівнях системи управління, стане основою формування нового бачення людського чинника у процесах державного та суспільного реформування.

Розділ 6
Ефективність управління державної служби

6.1. Теоретико-методологічні засади ефективності управління державної служби

Формування державного службовця нового типу є нагальним завданням, що постає перед вітчизняними теоретиками та практиками, має бути вирішеним у короткі терміни і становить процес, який піддається корегуванню з боку керівної підсистеми, а здійснення управління, що має на меті забезпечення ефективності функціонування державної служби, – прерогатива управління державною службою.

Серед кола вчених, що досліджують та поглиблено вивчають питання ефективності в економіці, слід відзначити вітчизняних і російських: Д. Богиню [28; 29], О. Бородіну [32; 33], В. Весніна [41], В. Геєця [82], В. Гриньову [59], О. Грішнову [60 – 63], М. Дороніну [78], Ф. Зінов'єва [86], А. Єгоршина [81], А. Кібанова [92], О. Крушельницьку [108], О. Кузьміна [111], Дж. Лафту [114], Є. Маслова [125], Л. Михайлову [135], Є. Моргунова [138; 139], Ю. Одегова [152], В. Пономаренка [166; 167], М. Семикіну [178], В. Співака [186] та закордонних: М. Армстронга [9], Р. Марр [123], У. Буковича [35], Дж. Гібсона [49], Г. Деслера [76], Н. Корнеліуса [102], Д. Коула [105], А. Фліастер, Х. Скарброу [216], Дж. Стоунхауса [188], Д. Тана [218], Д. Торінгтона [191], які своїми багаторічними дослідженнями просувають ефективність в управлінських науках.

Управління в державній службі є достатньо новим науковим напрямом, розвиток якого забезпечують фахівці: В. Авер'янов, О. Амосов, В. Бакуменко, М. Бутко, В. Геєць, А. Дегтяр, Д. Дзвінчук, В. Князєв, М. Корецький, О. Лазор, В. Луговий, М. Лесечко, Г. Одинцова, А. Поважний та ін. Однак питання, пов'язані з формуванням державних службовців нового типу, визначенням ефективності управління в державній службі та створенням умов для забезпечення раціонального прийняття управлінських рішень, оптимальної побудови комунікаційних мереж, створення дієвої організаційної культури в органах державної служби, формування у державних службовців якостей ефективного керівника та забезпечення ефективності функціонування державної служби настільки багатоаспектні, що вивчення і визначення науково-теоретичних засад

ефективності не втрачають своєї актуальності на всіх рівнях управлінської діяльності.

Висвітлення питань ефективності державного управління доцільно починати з визначення категорії "державне управління", яке трактується як суспільне явище.

Автори курсу лекцій "Державне управління" дають чимало визначень даної дефініції [11, с. 20–21]. По-перше, під державним управлінням розуміється сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих та супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, управління – це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, по яких здійснюється комунікація й реалізується влада.

По-третє, державне управління становить діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій та процедур.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги й розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на яке спрямовується компетенція суб'єктів державного управління і якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови й реалізації управління. Дослідники [11, С. 20–21] підкреслюють, що вони становлять духовну оболонку управління, яка пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

По-сьоме, державне управління становить систему, що само розвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У ній особливо важливу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Таким чином, цілком погоджуючись з науковцями [11], результати доробок яких наведені вище, дійдемо до висновку, що державне

управління – це багатоаспектне явище, яке слід розглядати з позиції комплексного підходу, як систему зв'язків між суб'єктами та об'єктами управління, як діяльність, що охоплює соціальні, організаційні, економічні механізми. Для здійснення державного управління повинні бути створені досконалі суб'єктно-об'єктні та суб'єктно-суб'єктні відносини.

Сучасні підходи до визначення концептуальних основ будь-якої управлінської дисципліни базуються на поєднанні системного, ситуаційного та процесного підходів, які у поєднанні відповідають принципу комплексності.

Системний підхід – це напрям методології сучасного пізнання та соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем. Системний підхід сприяє адекватній постановці проблеми у конкретних науках та визначенню ефективної стратегії їх вивчення. Системний підхід висуває вимоги до аналізу досліджуваного об'єкта в шести аспектах: елементному, структурному, функціональному, інтегративному, комунікативному та історичному.

Елементний аспект складається з виявлення елементів, які входять до складу досліджуваної системи, з визначення рівня загальності системи. Структурний аспект передбачає встановлення структурних характеристик системи: тип структури, зв'язки, кількісні та якісні взаємозалежності. Функціональний аспект містить функції системи та її підсистем. Інтегративний полягає у формуванні цілей системи, суперечностей в її функціонуванні, шляхів та засобів вирішення суперечностей. Комунікативний аспект означає визначення середовища системи, характер субординаційних та координаційних зв'язків з іншими системами. Історичний передбачає дослідження історії виникнення системи, етапів її розвитку, досягнутого ступеня та на цій основі – прогнозування перспектив на майбутнє.

За системним підходом держава – це система, яка складається із взаємопов'язаних елементів. У простішому вигляді система може розглядатися як сукупність двох підсистем: суб'єкта та об'єкта управління. У державному управлінні мова йде про наявність суб'єктно–об'єктного підходу. На основі такого підходу повинен будуватися процес управління, який забезпечує досягнення поставлених цілей. Як приклад можна навести принципову схему кібернетичної моделі управління (рис. 6.1).

Параметри управляючих впливів описує вектор z(t) (накази, розпорядження, норми та нормативи), що характеризують умови здійснення процесу і можуть нести в собі стабілізуючі або дестабілізуючі дії. Під впливом зовнішніх впливів система стає уразливою, тому пріоритетні дії щодо забезпечення стійкості системи полягають у швидкому пристосуванні до впливу зовнішніх чинників. Метою функціонування системи управління є вироблення й реалізація управлінських впливів або рішень для формування потрібної поведінки в умовах різних впливів зовнішнього середовища для досягнення сформульованих цілей.

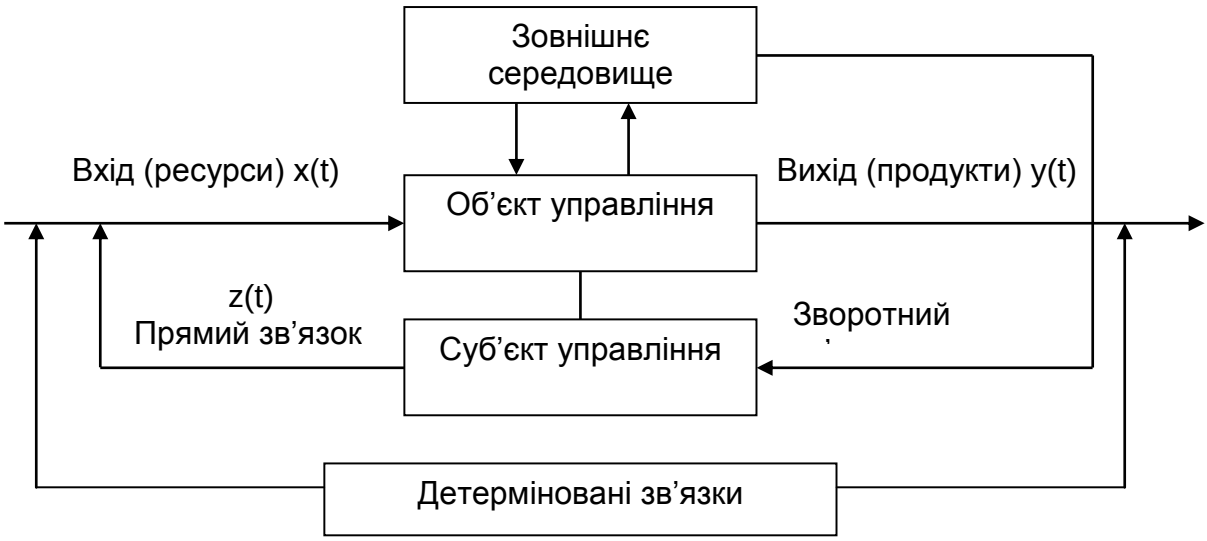


Рис. 6.1. **Кібернетична модель системи управління**

Ситуаційний підхід, який був розроблений у кінці 1960-х років у Гарвардській школі бізнесу, становить спосіб управління, вирішення проблем у залежності від конкретної ситуації, тобто від визначеного набору обставин, які сильно впливають на підприємство в конкретний час.

Такий підхід, у першу чергу, передбачає правильне діагностування ситуації та прийняття оптимальних управлінських рішень. Однак згідно з ситуаційною теорією не існує універсальних рішень для всіх ситуацій. Тому державні службовці повинні вміти визначати такий підхід, який краще за все буде відповідати конкретній ситуації та допоможе досягти поставлених цілей.

Прихильники процесного підходу, у свою чергу, вважають, що ефективність управління залежить від ступеня обґрунтованості та оптимальності рішень. Тобто проблемі підготовки рішення, яке стосується широкого кола питань, у тому числі пов'язаних із розробкою соціально-економічної стратегії розвитку держави, добробутом членів суспільства, формуванням позитивного іміджу країни у світовому просторі, прийняттю та реалізації рішень з відповідним контролем, повинно приділятися достатньо уваги для здійснення ефективного державного управління.

Прийняття рішення – творчий процес у діяльності керівників у державній службі. Він може включати такі стадії: вироблення та постановку цілей, вивчення проблеми, вибір та обґрунтування критеріїв ефективності й можливих наслідків рішень, що приймаються, розгляд варіантів рішень, вибір та остаточне формулювання рішення, прийняття рішення, доведення рішень до виконавців, контроль за виконанням рішень.

У цілому під управлінським рішенням у державному управлінні розуміють вибір альтернативи, акт, який спрямований на вирішення проблемної ситуації, пов'язаної з управлінням державою. Управлінське рішення – це основний вид управлінської праці, сукупність взаємопов'язаних, цілеспрямованих та логічно послідовних управлінських дій, які забезпечують реалізацію управлінських завдань.

У державному управлінні більшість рішень мають соціально-економічний характер, тому що рішення розробляються в рамках загальної цілі держави – добробут нації, що супроводжується покращенням соціально-економічних показників та стосується населення країни, яке є носієм соціального. Якщо мова йде про суто економічне рішення, то специфічна особливість економіки вимагає обліку даного фактора діяльності. Тому таке рішення можна трактувати як "заснований на оцінці витрат вибір дій із сукупності альтернативних дій" [114, с. 35]. Витрати – це не лише матеріальні ресурси, але й ціна вибору, в чому полягає проблема раціональності або оптимальності вибору того чи іншого рішення. Під оптимізацією розуміють "процес перебору багатьох чинників, які впливають на результат, а оптимальне рішення – це вибране за яким-небудь критерієм оптимізації найбільш ефективне з усіх альтернативних варіантів рішення" [114, с. 81].

Таке визначення містить три елементи: це процес, який повинен вимірюватися та обмежуватися, це результат реалізації рішення та його наслідки, це усвідомлювана дія людини, яка складається з вибору за допомогою якого-небудь критерію. У зв'язку з цим слід також відзначити наявність соціально-економічних аспектів, тому що проблема вибору керівником у державній службі оптимального рішення, яке вимірюється, складає зміст економічного аспекту, а якщо припустити, що рішення – це результат усвідомленого вибору, то не викликає сумнівів наявність соціального аспекту. Усе це свідчить про складність процесу прийняття раціональних рішень та ставить питання про розвинення понятійного апарату щодо вироблення рішення.

Таким чином, найбільш розповсюдженими поняттями, які пов'язані з питаннями вибору рішень, є такі: "раціональність", "оптимальність", "доцільність", "ефективність", "якість". Усі ці поняття повинні складати зміст акту рішення, результатом якого буде ефективне, раціональне оптимальне та ін. рішення. Таке рішення, як уже відмічалося, може бути, з одного боку, здійснено за допомогою кількісних методів, а з іншого – може піддаватися обґрунтуванню за допомогою об'єктивного аналітичного процесу. При всьому цьому не слід забувати про поведінку посадовця у процесі прийняття рішення, яка є одним з головних чинників, що визначають його раціональність.

Отже, зазначене вище створило підґрунтя для розгляду категорії "ефективність" як такої, що має бути властивою державному управлінню та визначатиме результативність управлінських дій у контексті підвищення добробуту громадян країни.

До нашого часу сформовано чимало наукових підходів до визначення категорії "ефективність", але вони викликають багато суперечностей між теоретиками, особливо внаслідок того, що вони часто оперують організаційною ефективністю, але адаптуючи її до державного управління. З огляду на це наведемо еволюцію підходів до визначення даної дефініції.

Спроби створити підходи до визначення ефективності інвестицій почалися в останній чверті XIX ст., однак перші кроки до теоретичного усвідомлення феномена підприємництва, тобто ефективного господарювання, були зроблені значно раніше – ще в VII ст. Дослідники при формулюванні визначених підходів виходять з того, що в основі господарської діяльності є прагнення суб'єкта господарювання до

отримання найбільшого ефекту при найменших витратах. Дж. Лафта вважає, що "представники цього напряму – Е. Бембаверк, У. Джевонс, М. Вальрас, В. Парето, Дж. Кларк, А. Маршалл – підійшли до використання мікроекономічного методу, який передбачає аналіз граничних економічних величин як диференціальних ефектів, котрі можна отримувати від додаткових одиниць споживання або виробництва (гранична корисність, або гранична продуктивність)" [114, с. 244].

У Великому економічному словнику під ред. А. Азриліяна під визначенням категорії "ефективність" розуміється здатність приносити ефект, здійснювати дії [31, с. 1442]. Ефект (від лат. *Effectus* – дія) – дія, результат чого-небудь [31, с. 1440]. У зазначеному джерелі подається також ефект економічний як корисний результат економічної діяльності, що вимірюється різницею між вартісним доходом від діяльності та грошовими витратами на її здійснення [31, с. 1442]. Ефективність економічна трактується як "результативність економічної діяльності, економічних програм та заходів, що характеризується відношенням отриманого економічного ефекту, результату до витрат факторів, ресурсів, які зумовили отримання такого результату, досягнення максимального обсягу виробництва з використанням ресурсів певної вартості" [31, с. 1442]. Оскільки мова йде про державне управління, забезпечення економічної ефективності в цьому процесі є дискусійним: з одного боку, сучасне управління державою набуває рис публічного адміністрування, в межах якого державний службовець повинен мати компетенції публічного менеджера, що полягає в умінні переносити закони ринкових відносин на площу державної служби. З іншого боку, мова йде про функціонування органів державної влади, які за своєю природою не можуть бути прибутковими, але мають забезпечувати прибутковість на рівні держави. Вирішення такого протиріччя можливе при оперуванні соціальною ефективністю, яка може розглядатися на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях (державне управління на рівні держави, регіонального управління та місцевого самоврядування та на рівні окремого державного службовця). Таким чином, доцільно спочатку представити існуючі погляди на ефективність для того, щоб у подальшому дослідженні обмежитись оперуванням поняття "соціальна ефективність".

У джерелах можна зустріти визначення, схожі на трактування, наведені у Великому енциклопедичному словнику. Наприклад, у Енцик-

лопедії бізнесмена, економіста, менеджера під ред. Р. Дяківа міститься визначення ефективності у вигляді відносного ефекту, результативності процесу, операції, проекту, що визначається як відношення результату до затрат, які зумовили його одержання [82, с. 198].

У зазначеному джерелі поряд із визначенням категорії "ефективність" подається визначення категорії "економічна ефективність" як ефективність, що визначає суму одержаних позитивних результатів у процесі використання ресурсів і співвідношення суми їх витрат до одержаного економічного ефекту – обсягів виробництва товарів, реалізації продукції, одержаних прибутків, зростання продуктивності праці, підвищення якості продукції, економії матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, удосконалення виробництва, технічного прогресу тощо [82, с.199]. Безперечно, таке визначення ефективності більш властиве організаційному управлінню, але в контексті NPM (*new public management* – публічне адміністрування) – моделі управління державою, яка почала поширюватися у США у 90-х рр. XX ст., державне управління розглядається через призму організаційного прибуткового менеджменту, що дає можливість екстраполювати менеджмент бізнесу, проектний підхід, антикризове управління в організації та ін. на державне управління. У вітчизняній науці існує думка, що концепція *good governance* приходить на зміну NPM з її "однобічною орієнтацією на ефективність; вона наповнює концепцію державного управління соціальною та гуманітарною складовими; формує новий підхід до розуміння необхідного самоуправління, яке має відповідати не лише вимогам ефективності та бути відкритим, доступним, підзвітним, підконтрольним та чуттєвим до вимог громадян, їх потреба та прохань" [99, с. 106–110]. Автори не можуть цілком погодитися з тим, що в Україні склалася ситуація, коли забезпечується мінімальне досягнення ефективності, про що свідчать від’ємні показники, які характеризують соціально-економічний стан країни та створене підґрунтя для реалізації зазначеної концепції. Навпаки, теорія публічного адміністрування продовжує розвиватися поряд з науковими дослідженнями у сфері державного управління, а практика значно відстає від теорії, що зумовлює необхідність внесення коректив у нормативно-законодавчі документи та здійснення високорівневого контролю у процесі реформування публічного адміністрування в Україні.

Відомий російський учений Л. Абалкін вважає, що ефективність в економіці слід розглядати через призму економічної та соціальної ефективності: ефективність соціальна та економічна – відношення корисного результату (ефект) до витрат. Відображає взаємозумовленість витрат суспільної праці та отриманого суспільством корисного результату у вигляді матеріальних благ та послуг; становить підсумковий якісний показник розвитку та функціонування економіки. Ефективним вважається все те, що в найбільшою мірою сприяє вирішенню економічних та соціальних завдань, які стоять перед суспільством [1, с. 1010]. Оскільки мова йде про соціальні завдання, автори вважають, що дане визначення можливо використовувати стосовно державного управління.

Отже, увага дослідників усіх часів до проблеми ефективності ґрунтується на мотивах суб'єктів управління здобути успіх у господарській діяльності, а чинниками, які зумовлюють розгляд зазначеного питання, можна вважати:

відносну обмеженість усіх ресурсів, окрім інтелектуальних, і нераціональність їх розподілу;

прагнення суб'єктів господарювання до організаційного розвитку та отримання максимального ефекту, при цьому питання оптимізації організаційних структур, поведінки, мотивацій людей виходять на перший план [114, с. 245]. Усе це необхідно враховувати в органах державного управління стосовно керування державними службовцями з боку суб'єктів державного управління;

намагання створити передумови для результативної інтеграції країни у світову господарську систему;

умови адаптації органів державної влади до умов інтеграції та глобалізації. Мова йде про впровадження моделі NPM (концепції "нового публічного менеджменту") та Good Governance (концепції "доброго врядування", що витісняє популярну раніше концепцію "нового публічного менеджменту" з її однобічною орієнтацією на ефективність. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже, чутливим до вимог громадян, їхніх потреб і запитів).

Підтвердженням аксіоми, що успіх організації нерозривно пов'язаний з ефективністю її діяльності, є перелік складових успіху господарської одиниці [133, с. 47–55]:

оптимізація управлінських структур;

виживання організації;

результативність та ефективність організації;

продуктивність використання матеріально-технічних ресурсів і праці людей;

практична реалізація управлінських рішень;

узагальнення моделі комунікації та прийняття управлінських рішень;

використання ситуаційного підходу. При виконанні управлінських функцій необхідно враховувати різницю між організаціями, яка визначається ситуаційними змінними, що розпадаються на дві основні категорії: внутрішні та зовнішні змінні;

використання інтегрованого підходу. В управлінні необхідно враховувати всі ситуаційні змінні та функції управлінського процесу, компоненти ситуації й управління в організації, розглядати їх у взаємозв'язку.

Таким чином, успішність організаційної діяльності організації нерозривно пов'язують з ефективністю, а оскільки господарська діяльність здійснюється людьми, то доцільно розкрити зміст ефективності державного службовця.

Стосовно оцінки ефективності або неефективності автори вважають за доцільне виділити економічну, організаційну та соціальну ефективності.

Економічна ефективність відображає економічні результати, отримані внаслідок функціонування конкретної системи управління (соціально-економічної системи). Відомо, що кількісні показники дозволяють визначити значення ефекту та обрати найкращі варіанти вирішення економічних проблем і поділяються на натуральні та вартісні. Вартісні показники використовуються для встановлення загальної величини ефекту та вимірювання різних конкретних видів витрат і результатів. Щодо державного управління, то економічну ефективність характеризують показники, які відображають побудову та функціонування систем загального управління Це, зокрема, рівень автоматизації робочих місць державних службовців, рівень розроблення інструктивного та нормативного матеріалів, загальний діапазон управління, рівень технічної озброєності управлінців тощо. Водночас ефективність систем характеризується показниками, які відображають загальні результати

управлінської діяльності, наприклад: ВВП, НД, темпи інфляції в країні, витрати на утримання апарату управління та ін.

Організаційна ефективність менеджменту ототожнюється з організаційною ефективністю державного управління та характеризує якість побудови організації державного управління, її системи управління, прийняття управлінських рішень, реакцію системи управління на стреси, конфлікти, зовнішні та внутрішні зміни та ін. Показниками для її оцінки є: рівень централізації функцій управління, співвідношення чисельності управлінських працівників між різними рівнями управління, питома вага керівників у загальній чисельності апарату управління, коефіцієнт ланковості структури державної служби, швидкість прийняття рішень посадовцями та ін. [81; 111; 114].

Соціальна ефективність державного управління відображає його вплив на процеси формування професійних компетенцій та компетентностей державних службовців, формування етики державного службовця, відповідного морально-психологічного клімату в державній службі, атмосфери захищеності державою та причетності до цілей соціально-економічного розвитку, які мають досягатися шляхом дієвого державного управління, перспектив розвитку соціальних інститутів тощо. Соціальну ефективність можна оцінювати за показниками, які відображають соціально-культурну сферу функціонування державної служби, зокрема, за рівнем трудової дисципліни посадовців, їх стабільності, розвитку соціальної інфраструктури, створення сприятливих умов праці, соціально-психологічного клімату та ін. [81; 111; 114].

Існуючі підходи до визначення ефективності не охоплюють усіх аспектів функціонування державної служби. Поза увагою залишається ефективність державного управління відносно існуючих функцій, таких, як планування, організація, мотивація, керівництво, контроль тощо. Тому доцільно виділити управлінську ефективність, яка відображає вплив управління на досягнення мети й запланованих результатів, своєчасність прийняття рішень, достовірність прогнозів, раціональність інформаційних потоків, результативність мотиваційного механізму.

На жаль, окремі аспекти управлінської ефективності важко піддаються кількісній оцінці, тому в дослідженні зроблено спробу ввести в обіг нові критерії та показники, які визначають управлінську ефективність. До цього часу дослідники запропонували кількісне вимірювання лише одного з наведених вище елементів – інноваційної діяльності та її результативності.

За часи існування економічної теорії було доведено, що діяльність, яка містить у собі елементи новизни, креативності, творчого підходу, значно результативніша для зростання добробуту людей, ніж діяльність виконавців за розробленою технологією. У працях з економічної історії наводяться приклади підвищення продуктивності праці під впливом нових технічних та організаційних ідей (наприклад, парова машина Дж. Уатта, динамомашина Е. Сіменса, двигуни Г. Даймлера та Р. Дізеля тощо). Ознаку продуктивної праці встановив Ф. Кене – засновник фізіократичної теорії суспільного багатства (XVIII ст.). Продуктивною є праця, яка створює "чистий продукт". Але ця аксіома була доповнена теорією трьох класів: виробничого (працівники в сільському господарстві), власників (влада на різних рівнях, церква) та безплідного (робітники, капіталісти, торговці). Тобто Ф. Кене вважав, що тільки селяни отримують від землі більше, ніж вони вносять у неї. Робітники лише перетворюють те, що одержано від природи чи землі, та створюють лише стільки, скільки споживають [132].

Інший видатний теоретик А. Сміт дав більш широке визначення продуктивності праці. Він вбачав джерело збільшення багатства в суспільнокорисній праці, яка спрямована на виробництво матеріальних благ [278]. Тільки таку працю А. Сміт відносив до виробничої. Такої ж точки зору дотримувався К. Маркс. Але те, що теоретики розуміли під продуктивністю праці, не має адекватного кількісного виразу, оскільки продуктивність праці вимірювалась кількістю продукції за годину, а не мірою участі у виробництві додаткового продукту. Дж. Лафта відзначає, що за визначенням, поданим К. Марксом, зростання продуктивності праці полягає в тому, що частка витрат живої праці в продуктах зменшується, а частка затраченої праці, втіленої в засобах виробництва, – збільшується, але збільшується так, що загальна сума праці в кожній одиниці продукту зменшується [114, с. 244].

Розглядаючи ефективність менеджменту організації, слід навести п’ять досить відомих підходів до проблеми ефективності, які були запропоновані Р. Майлсом [114, с. 260]:

традиційна мікроекономіка;

економічна теорія наукового управління ресурсами (Ф. Тейлор і А. Файоль);

школа людських відносин (Е. Мейо, М. Фоллетт, Ч. Барнард);

соціально-технічна школа (дослідження Е. Вудворта);

школа організаційного розвитку (70-ті роки XX ст. – Р. Майлс).

Отже, в результаті розвитку теорії та практики було створено передумови для виникнення нового напряму, в основі якого лежить поєднання інституціоналізму, структурно-функціональних і соціальних засад.

Усі перераховані підходи так чи інакше стосуються державних службовців, які у більшості випадків розглядаються як ресурс, елемент формальних інститутів, соціально-економічних систем тощо. Згодом було доведено, що ефективне функціонування будь-якої соціально-економічної системи, насамперед, визначається ступенем розвитку людей, які діють у зазначеній системі – керівників та підлеглих.

Ефективність державного управління залежить від того, якою мірою суб'єкт управління володіє повною, оперативною інформацією про об'єкт у цілому, особливості та закономірності його розвитку. У такому контексті ефективність роботи персоналу правомірно розглядати як частину загальної ефективності суспільного виробництва. При цьому виокремлюють ефективність діяльності управлінського персоналу та ефективність праці підлеглих. Особливістю управлінської праці є те, що її результати, на відміну від праці робітників, важко оцінити за допомогою кількісних оцінок. Результати праці керівників визначаються залежно від показників виробничої діяльності підприємств. До того ж ефективність управлінської праці необхідно оцінювати не за кількістю підготовлених документів та відданих розпоряджень, а за результативністю організаційних і технічних рішень, що приймаються, тобто за їх впливом на результати діяльності працівників, які зайняті виробництвом продукції та наданням послуг [35, с. 25].

Ефективність державного управління пов'язана з наявністю впливу посадових осіб (управлінців) на індивідуальну, групову й загальну ефективність, що дозволяє оперувати трьома рівнями ефективності. Якою мірою такий вплив проявляється на індивідуальному, груповому та загальному рівнях визначити важко. Так, Дж. Гібсон, Д. Іванцевич і Д. Доннелі вважають, що такий вплив здебільшого визначається організаційною поведінкою (у даному випадку мова йде про поведінку державних службовців), а ефективність – це оптимальне співвідношення виробництва, якості, результативності, гнучкості, задоволення людини, конкурентоспроможності та розвитку [49, с. 21].

Але внаслідок того, що ефективність розглядається через призму організаційної поведінки, соціально-психологічні аспекти є головуючими при визначенні джерел ефективності. Щодо економічних аспектів, то вони розглядаються як другорядні та виникають лише при висвітленні загальної ефективності, з чим, ураховуючи головну мету розвитку держави у вигляді покращення добробуту нації, погодитись не можна.

При цьому дослідниками встановлено, що загальна ефективність перевищує суму індивідуальної й групової ефективності. Завдяки синергічному ефекту соціально-економічні системи здатні досягати більш високих показників, ніж сума їх складових. Фактично основою існування для таких систем як засобу вирішення проблем, що виникають у суспільстві, є їх властивість виконувати більший обсяг праці, ніж це можливо, завдяки індивідуальним зусиллям [49, с. 22].

У межах індивідуальної ефективності необхідно виділити знання державного службовця, оскільки знаннєвий чинник має місце у процесі формування людського та інтелектуального капіталів, при забезпеченні інтелектуалізації праці. Безумовно, знання повинні входити до складу чинників, що підвищують ефективність на всіх визначених рівнях, а інтелектуалізація має включатися до чинників, котрі визначають ефективність державного управління, через те що в сучасних умовах нематеріальні активи вважаються найбільш цінними для забезпечення функціонування будь-якої системи й забезпечують більшу прибутковість, ніж матеріальні.

Індивідуальна ефективність розглядається дослідниками і через призму ефективності праці. Зауважимо, що ефективність праці державного службовця розглядається в тому ж контексті, що й ефективність праці персоналу організації. З огляду на це слід навести декілька трактувань провідних науковців стосовно ефективності праці. Вважається, що ефективність праці – це її результативність. Так, Д. Богиня та О. Грішнова доводять, що ефективність показує співвідношення обсягу вироблених матеріальних або нематеріальних благ і кількості затраченої на це праці, тобто зростання ефективності праці означає збільшення обсягу вироблених благ без підвищення трудовитрат [28, с. 199]. Такий підхід дозволяє розглядати ефективність з суто економічної точки зору, незважаючи на те, що науковці опосередковано пов’язують наведене визначення з розвитком соціально орієнтованого управління, інакше кажучи, – з соціальною ефективністю.

Даний підхід властивий більшості наукових концепцій, бо, на відміну від економічної, соціальна, організаційна, соціально-психологічна та інші види ефективності важко виміряти прямими розрахунками. Це можна зробити переважно суб'єктивними методами управлінської оцінки.

Д. Богиня, беручи за основу вчення К. Маркса, доводить, що "економічні ресурси прийнято поділяти на три великі групи: 1) трудовий потенціал (людський капітал); 2) компоненти природних ресурсів (земля та сировина); 3) компоненти засобів виробництва (фізичний капітал). Відповідно, ми можемо окремо визначити ефективність використання трудового потенціалу, природних ресурсів або капіталу" [28, с. 201].

Погоджуючись з точкою зору Д. Богині, автори вважають, що трудовий потенціал, окрім людського капіталу, повинен характеризуватися капіталом інтелектуальним і соціальним, бо оперування лише категорією "людський капітал" звужує зміст категорії "потенціал персоналу", а саме інтелектуальний капітал варто розглядати як активи, що беруть участь у формуванні прибутку, тобто створенні нової вартості підприємства.

Виходячи з того, що державним службовцям належить головна роль у процесі забезпечення ефективності, доцільно приділити увагу трудомісткості праці Дослідниками встановлено, що трудомісткість праці – це показник її ефективності, який характеризується співвідношенням обсягу продукції, робіт чи послуг, з одного боку, та кількістю праці, витраченої на забезпечення цього обсягу, з іншого, а також стосовно продуктивності праці мають місце два показники – виробіток (відносно державних службовців даний показник не розраховується, оскільки мова йде про обсяг послуг, що презентуються якістю управлінських рішень, їх раціональністю та оптимальністю, якістю електронного врядування тощо) і трудомісткість [28].

В економічному словнику [30, с. 1442] тлумачення досліджуваної категорії подано в такому вигляді: ефективність – результативність процесу, операції, проекту, що визначається як відношення ефекту, результату до витрат, які зумовлюють його отримання. Деякі науковці [75] визначають результативність у вигляді набору критеріїв результативності, до яких вони відносять дієвість, економічність, прибутковість, якість трудового життя, інноваційність. Більшість з перелічених категорій можна віднести до державного управління,

Так, дієвість визначається як ступінь досягнення цілей системи. Під економічністю розуміється співвідношення необхідних та фактичних витрат

ресурсів. Якість трудового життя стосується мотиваційних основ управління, організації праці, рівня задоволення персоналу. Прибутковість – це співвідношення між доходами та сумарними витратами, що можуть бути виражені різними економічними показниками, наприклад, рентабельністю.

Сьогодні не існує єдиного підходу до проблеми виміру ефективності роботи державних службовців, і, як наслідок, важко визначити ефективність державного управління. Складність полягає в тому, що процес трудової діяльності посадовців тісно пов'язаний не з виробничим процесом і його кінцевими результатами, а із соціальною діяльністю суспільства, його економічним розвитком та ін. Аналіз наукових концепцій дозволяє виділити три методичних підходи до оцінки ефективності управління [40; 81; 92]. Так, прихильники першого підходу вважають, що персонал (державний службовець) – це сукупний суспільний працівник, який безпосередньо впливає на соціально-економічну систему, тому кінцеві результати функціонування зазначеної системи мають служити критеріальними показниками ефективності державного управління. За такі показники приймаються чисельні значення кінцевих результатів роботи підрозділу, установи тощо за конкретний період (рік, квартал, місяць).

У межах першого підходу ефективність також визначається зменшенням рівня трансакційних витрат і установ та внутрішньо-організаційних трансфертів.

Прихильники другого підходу [40; 81; 92; 114] доводять, що критеріальні показники мають відображати результативність, якість і складність живої праці чи трудової діяльності. Як такі показники оцінки управлінського персоналу виділяють: продуктивність праці, темпи зростання продуктивності праці й заробітної плати, загальний фонд оплати праці, втрати робочого часу, фондоозброєність праці, загальну чисельність посадовців. Дані показники всебічно відображають ефективність діяльності державних службовців і можуть бути основою для вибору критеріїв. Разом з тим вони не характеризують ані рівень організації роботи службовців, ані соціальну ефективність, що зумовлює необхідність розглянути третій підхід.

На думку прихильників третього підходу [40; 81; 92], ефективність роботи персоналу (державних службовців) значною мірою визначається організацією роботи, мотивацією праці, соціально-психологічним

кліматом у колективі, тобто більше залежить від форм і методів роботи зі службовцями. Критеріальними показниками ефективності роботи державних службовців пропонують вважати такі показники: плинність кадрів, професійно-кваліфікаційний рівень та ранг, рівень трудової дисципліни, професійно-кваліфікаційна структура, використання фонду робочого часу, соціальна структура тощо. Склад показників усебічно відображає економічну, організаційну та соціальну ефективність роботи державних службовців, причому деякі показники є комплексними, вони потребують збору інформації на основі соціально-психологічних досліджень.

Точка зору, яку поділяють автори, містить доведення, що використання одного із трьох підходів є обмеженим внаслідок того, що ефективність державного управління неможливо оцінювати за зазначеними критеріями окремо. Оцінювати ефективність державного управління (ДУ) доцільно за допомогою інтегрального показника, який складається із показників організаційної, персональної, соціальної та ін. ефективності та відповідає критерію ефективності державного управління (рис. 6.2).

У зв'язку з цим зробимо уточнення: з огляду на те, що ефективність державного управління (ЕДУ) полягає в забезпеченні взаємоузгодження інтересів керівників і підлеглих у процесі досягнення цілей соціально-економічної системи (у даному випадку – держави), при подальшому розгляді державного управління доцільно обмежитися економічною, соціальною, організаційною, інноваційно-інвестиційною ефективністю та ефективністю інтелектуалізації праці.

Дані складові презентують економічні результати діяльності системи управління службовців (економічна ефективність), ступінь досягнення соціальних цілей, що забезпечує соціально орієнтовану політику в державі (соціальна ефективність), процеси формування та використання інтелектуального капіталу (як складової синтезованого капіталу), що визначається дієвою державною політикою відносно забезпечення добробуту населення країни, розповсюдження економіки знань (ефективність інтелектуалізації праці), активізацію дослідницької діяльності, результативність побудови інноваційно-інвестиційної моделі в країні замість ресурсоорієнтованої, реалізацію стратегії модернізації (інноваційно-інвестиційна ефективність), дієвість організаційного управління (організаційна ефективність).

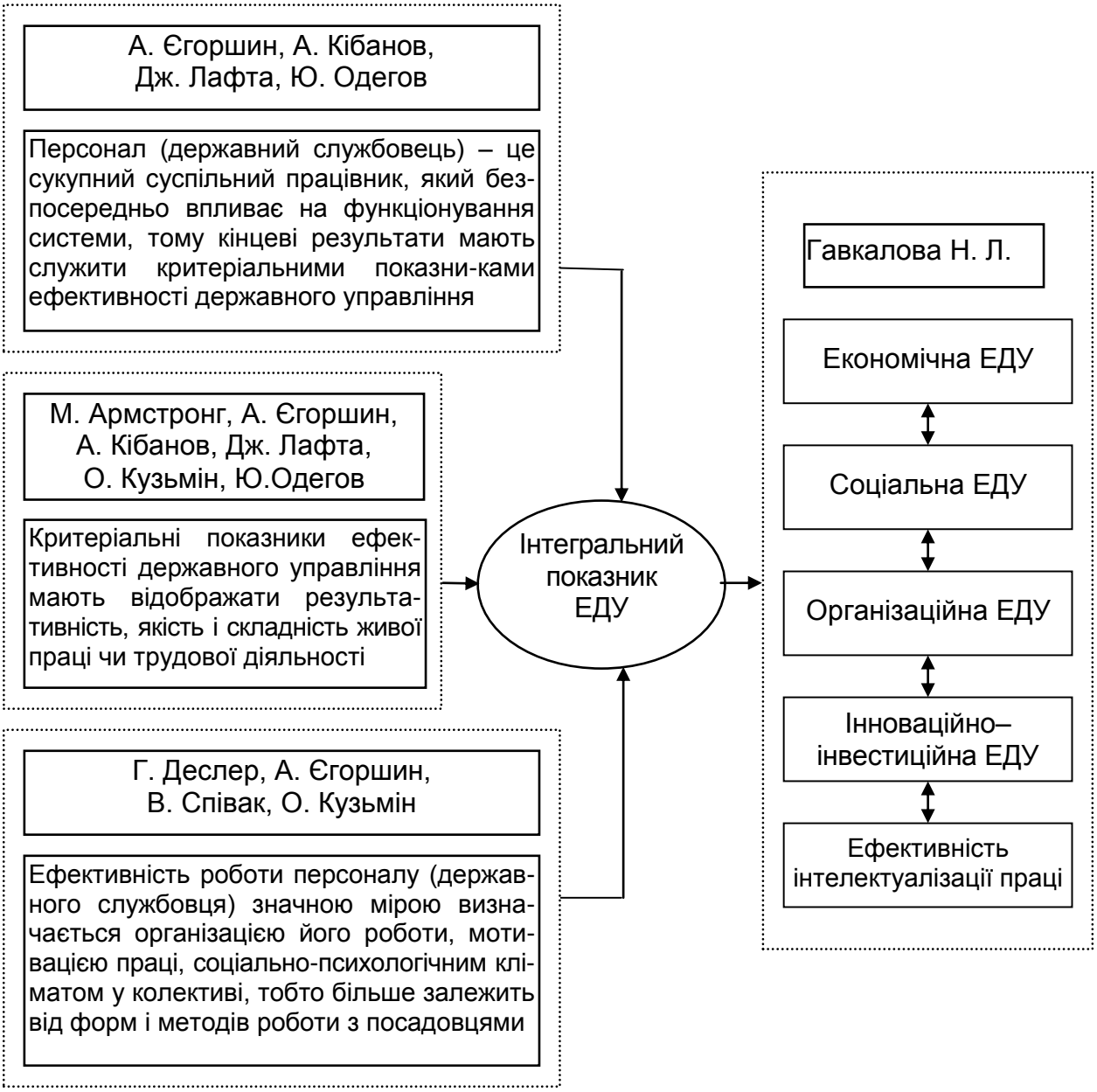


Рис. 6.2. **Взаємозв'язок існуючих підходів до оцінки ефективності державного управління та підходу Гавкалової Н. Л.** [46]

Загальна ефективність державного управління не може визначатися як проста сукупність часткових показників складових ефективності або її складових через те, що має місце дія синергетичного ефекту.

Таким чином, забезпечення ефективності державного управління можливе при врахуванні всіх чинників впливу, використанні інструментів управлінської діяльності, тобто зміст ефективності можна розкрити в межах механізму ефективного державного управління, побудова якого базується на розповсюджених концепціях ефективності.

Питання ефективності простежуються також у визначеннях Дж. Іванцевича й А. Лобанова [88], Ю. Одегова та Л. Карташової [152].

Так, Дж. Іванцевич та А. Лобанов говорять про управління персоналом (державними службовцями) як діяльність, що здійснюється в установах, сприяє найбільш ефективному використанню синтезованого капіталу службовців для досягнення загальнодержавних і власних цілей. Ефективність управління в державній службі, таким чином, може визначатися ступенем і термінами виконання специфічних, верифіко-ваних завдань, які поставлені суб'єктом керування [88, с. 11]. На погляд авторів, уживання відносно службовців категорії "використання" свідчить про домінанту ресурсовитратного підходу, що не відповідає сучасним настановам соціально орієнтованого управління в демокра-тичній державі. До того ж оперування автором організаційною та економічною ефективністю управління персоналом робить комплексне визначення дещо обмеженим, оскільки бракує розгляду соціальної ефективності, яка створюється при залученні людини в суспільне виробництво.

Ю. Одегов і Л. Карташова розглядають категорію "управління персоналом" також з позицій системного підходу (Р. Марр і А. Фліастер були згадані як прихильники системного підходу при наданні визначення категорії "управління персоналом"). При загальному визначенні під цією категорією вони розуміють два значення:

у функціональному відношенні – всі завдання та рішення, що пов'язані з роботою у сфері кадрів (підбір кадрів, адаптація, використання, підвищення кваліфікації, оплата праці, звільнення та ін.);

в організаційному відношенні даним поняттям охоплюються всі особи та підрозділи, які несуть відповідальність за ефективну роботу з кадрами (керівники, відділ кадрів, відділ розвитку кадрів тощо).

Інакше кажучи, управління державними службовцями, з одного боку, є невід'ємною складовою безпосередньо управління і виступає у вигляді технологій і процедур, пов'язаних із роботою з людьми (індивідами, колективами), і в цьому плані властиве керівникам різних рівнів, а з іншого – воно є самостійним набором специфічних функцій, які в організаціях виконують, як правило, спеціалізовані структурні підрозділи.

Ефективність роботи з кадрами у зв'язку із зазначеним вище зумовлює цілісність розгляду проблеми оцінки ефективності управління персоналом, яка ґрунтується на побудові взаємопов'язаної системи

оцінок, а саме: кадрових рішень, що приймаються керівниками; ефективності роботи кадрової служби установи; безпосередньо кадрів [152 с. 8].

Оскільки державні службовці ототожнюються з персоналом, то слід навести таку дефініцію: управління персоналом – це цілеспрямований вплив на групи людей з метою організації та координації їх діяльності у процесі ефективного функціонування підприємства [71, с. 7]. Основний момент у визначенні – розгляд мети управлінських дій, яка у даному випадку пов'язана із забезпеченням умов для сталого розвитку соціально-економічної системи (держави), а через це – з добробутом нації, збільшенням макропоказників, удосконаленням нормативно–законодавчої бази. Державне управління визначає управлінський вплив, який базується на управлінських функціях, що реалізуються у процесі роботи з державними службовцями. Серед таких функцій виділяють планування потреби в державних службовцях, організацію їх праці, координацію та регулювання, мотивацію, контроль за діяльністю службовців. Підкреслимо, що в межах державного управління мають місце всі управлінські функції, які знаходяться у взаємозв'язку та впливають одна на одну.

Управління державними службовцями може також розглядатися як наука й практика управління персоналом, яка, у свою чергу, є однією із функцій управління та має таку специфіку [140, с. 4]:

державні службовці мають своє розуміння, їх реакція на зовнішню дію є емоційно усвідомленою, і, таким чином, процес взаємодії між організацією та працівником є довгостроковим;

державні службовці схильні до постійного вдосконалення та саморозвитку, що є найбільш важливим і довгостроковим джерелом підвищення ефективності діяльності установ, державних інститутів тощо;

трудове життя людини продовжується в сучасному суспільстві 30 – 50 років, стосунки між людьми та державними органами можуть бути тривалими;

люди приходять до державної служби усвідомлено, з чітко визначеними цілями й чекають від неї допомоги в реалізації цих цілей. Таким чином, задоволення працівника є такою ж необхідною умовою, як і задоволеність їх працею в межах країни.

Аналіз зазначених категорій дає змогу визначити й основні

властивості категорії "державне управління" та встановити зв'язок державного управління з категорією "ефективність" (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Етимологія визначень категорії "менеджмент персоналу"

Властивості категорії "державне управління"	Автори	Зв'язок з категорією "ефективність"
Наука і практика	Одінцова Г. С. [71]	Передбачає досягнення оптимуму
Система видів діяльності	Беляцький М., Єгоршин О. [13; 81]	Базується на принципах раціональності та економії
Цілеспрямований вплив на групи людей	Амосов О., Єгоршин О. [71; 81]	Забезпечується ефективність функціонування підприємства
Діяльність для досягнення загальнодержавних і власних цілей	Лафта Дж. [114]	Забезпечує оптимальну ефективність діяльності державних службовців
Набір специфічних функцій, які в органах державного управління виконують, як правило, спеціалізовані структурні підрозділи	Деслер Г., Іванцевич Дж., Марр Р., Самигін С. [76; 88; 123; 177]	Ефективність роботи з кадрами зумовлює цілісність розгляду проблеми оцінки ефективності управління персоналом, що засноване на побудові взаємопов'язаної системи оцінок: кадрових рішень, що приймаються керівниками; ефективності роботи кадрової служби; державних службовців
Системний, планомірно організований вплив на процес формування та перерозподілу робочої сили	Маслов Є., Одєгов Ю., Карташова Л. [125; 152]	З метою забезпечення ефективного функціонування соціально-економічної системи та всебічного розвитку зайнятих у ній посадовців
Формування й спрямування мотиваційних настанов працівника	Кібанов А., Веснін В. [41; 92]	Мотивація до ефективної праці

Узагальнення наведених підходів та врахування можливого зв'язку державної служби з ефективністю дозволяє сформулювати таке положення: державне управління – це науковий напрямок, сукупність теорій і концепцій, предметом яких є методи, засоби, мотиваційні установки, чинники впливу з боку керівної підсистеми на ефективне використання інтелектуального, людського і соціального (синтезованого) капіталів персоналу у відтворювальному процесі, які сприяють досягненню цілей соціально-економічної системи та відповідають інтересам державних службовців.

Основною метою ефективного державного управління є поєднання в межах кадрової політики організації ефективного планування потреби в державних службовцях, науково обґрунтованої, прозорої, репрезентативної, наочної та такої, що відображає реальні результати й досягнення з оцінки державних службовців, планування кар'єрного зростання, всебічного розвитку посадовців, підвищення кваліфікації та трудової мотивації для розвитку їх здібностей, результативного контролю й оптимального вирішення завдань, які визначаються потребами держави.

Можна справедливо зазначити, що державне управління – це багатобічний, складний і специфічний процес. З цим уточненням слід погодитись, оскільки державна служба є найбільш значущою складовою управління на рівні країни, а кожна людина – цілісною, неповторною, цінною особистістю, яка має індивідуальні соціально-психологічні якості й характерні особливості, компетентності та досвід. Основними елементами всієї системи державного управління є державні службовці, які можуть виступати як об'єктом, так і суб'єктом управління. Саме в цьому полягає головна специфічна особливість управління персоналом, що відповідає змісту суб'єктно-об'єктного підходу в економіці.

Під управлінням державними службовцями, у свою чергу, деякі автори розуміють процеси планування, відбору, оцінки та безперервної освіти кадрів, що спрямовані на раціональне їх використання й підвищення ефективності діяльності державної служби [45; 81; 92; 140].

6.2. Модернізація державної служби України як інструмент забезпечення її ефективності

Ефективність державного управління та ефективність державної служби знаходяться у тісному зв'язку і здійснюють взаємовплив.

Ефективність державного управління визначається існуванням ряду ендогенних та екзогенних факторів, наявністю стратегічного забезпечення та інтеграційних аспектів ефективності. Інтеграційні аспекти були відокремлені внаслідок урахування впливу процесів інтеграції та глобалізації, що відбуваються у світі, охоплюють інститути та інституції державного управління й визначають нові вимоги для державних службовців, професійно-кваліфікаційні якості яких повинні відповідати світовим стандартам. До напрямів складової, яка містить інтеграційні аспекти, може бути віднесено нормативно-правове, матеріально-технічне, комунікативне, кадрове та культурологічне забезпечення ефективності державного управління.

Ефективність державної служби, таким чином, визначається зазначеними чинниками, складовими забезпечення, серед яких виокремлено стратегію. У межах такого виокремлення модернізація, що становить сценарій, модель, напрям майбутнього розвитку, є потужним інструментом забезпечення ефективності, що підтверджується такими нормативними документами, як:

Указ Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2011 – 2020 роки";

Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 роки;

Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 974" щодо провадження до 2015 року Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції на 2008 – 2011 роки;

Концепція реформування Національної академії державного управління при Президентові України;

проект Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Уже на початку XX ст. австрійський економіст Й. Шумпетер формулює теорію економічного розвитку. Він акцентує увагу на відмінності між економічним зростанням і розвитком. Насамперед, вона полягає в пріоритеті екстенсивного або інтенсивного нарощування виробничих сил, ендогенних або екзогенних чинників прогресу. Провідне значення у забезпеченні розвитку він віддає підприємницькій ініціативі й

конкуренції. Особливу актуальність проблема теоретичного обґрунтування економічного розвитку набуває в 50-ті рр. XX ст. у зв'язку зі здобуттям незалежності значною кількістю країн Азії й Африки.

Однобічний, технократичний підхід до проблеми забезпечення економічної динаміки характеризує більшість концепцій економічного розвитку. Критерієм виділення стадій у висунутій у 1956 р. У. Ростоу теорії стадій зростання служили техніко-економічні характеристики: рівень розвитку техніки, галузева структура господарства, частка виробничого нагромадження в національному доході, структура споживання. Учений виділяє традиційне суспільство, період створення передумов для злету, зліт, рух до зрілості, епоху високого масового споживання, стадію "пошуку якості життя" [204].

Теорія великого поштовху стверджує неминучість зовнішньої економічної підтримки економічною зростання в країнах, що розвиваються. Вона знаходить продовження й розвиток у моделі зростання з двома дефіцитами. Нестача внутрішніх ресурсів зумовлює неможливість значного інвестування в розвиток економіки. Як дефіцитні виділяються дефіцит внутрішніх інвестиційних ресурсів і дефіцит зовнішньої торгівлі. У результаті виникає залежність від зовнішніх інвесторів. Під розвитком розуміється подолання залежності від зовнішніх джерел фінансування та заміна імпортних товарів вітчизняними [136].

У теорії дуалістичної економіки акцент ставиться не на зовнішні, а на внутрішні ресурси розвитку. Природним стимулом розвитку економіки визнається різна ефективність традиційного та сучасного секторів економіки, що й сприяє привабливості для інвестицій останнього. Оскільки прибутковість ресурсів, що спрямовується в новий індустріальний сектор економіки вища, ніж у традиційному, сільськогосподарському сектору економіки, то в господарюючих суб'єктів з'являються стимули для відповідного перерозподілу цих ресурсів. Особливий акцент теорія ставить на необхідності формування цінностей, властивих індустріальному суспільству [42].

Французькі вчені Р. Арон та А. Еллюаль запропонували у 60-ті рр. XX ст. концепцію єдиного індустріального суспільства, де стверджують, що технічний прогрес модифікує не лише використання економічних законів, а й їх суть. Поступово відбувається подолання провідної ролі економічної власності, влада в суспільстві переходить до великих корпорацій, держава покликана сприяти подоланню значної диференціації доходів населення [204].

Економічні особливості суспільства, що формується після завершення індустріалізації, аналізуються Д. Беллом і Л. Тоффлером. Зокрема Д, Белл виділяє п’ять ознак постіндустріального суспільства: прийняття найважливіших рішень новою "інтелектуальною елітою", домінування серед зайнятих професійних спеціалістів та техніків, перехід економіки від виробництва товарів до виробництва послуг, провідна роль теоретичного знання, орієнтація техніко-економічного середовища на контроль над технологією [136].

Концепція "світсистемного аналізу" І. Валлерстайна акцентує увагу на неврівноваженості економічного розвитку країн і, як результат, – на нерівноправних відносинах між ними. Учений виділяє країни "ядра" світсистеми, країни протопериферії, країни периферії. Учений виділяє серцевину (центр), периферію й напівпериферію світової капіталістичної системи. Випередження в економічному розвитку, наявність, укорінення соціальних груп, зацікавлених у формуванні сильного державного механізму підтримки національних інтересів на міжнародній арені, дозволяє країнам, що належать до ядра світсистеми, нав’язувати державам периферії нееквівалентні обмінні відносини. Нерівноправний характер економічних відносин отримує розвиток і закріплення через зовнішню підтримку й цілеспрямоване виховання елітних груп в інституціональних системах цих країн. Як наслідок, закріплюється відставання, економічна залежність країни від тих держав, які входять до ядра світ системи [42].

Соціокультурна теорія єдиної цивілізації ґрунтується на ліберальній ідеї про поступовий рух усіх країн світу до єдиного політичного, соціального та економічного устрою – ліберальної демократії. Зразком є західні країни. Досягнення цієї мети іншими країнами, на думку американського вченого Ф. Фукуями, приведе до перетворення всього світу в єдине суспільство, "закінчення історії" [136]. Підґрунтям для таких тверджень є інтернаціоналізація економіки, що переростає в глобалізацію через транснаціоналізацію та інтеграцію. Риси сучасного постіндустріального суспільства поширюються на всі країни світу.

Таким чином, характерною рисою, що поєднує майже всі зазначені теорії, є беззастережне визнання західної системи господарювання в якості єдино прийнятного зразка для наслідування.

Дослідники також висвітлюють природу модернізації через урбанізацію та індустріалізацію суспільства (при цьому акцент робиться на постіндустріалізації).

Перспективним є оперування категорією "інтегративна модернізація", яка розглядається як інтегрований процес перетворень, який збільшує рівень структурної організації соціуму шляхом накопичення позитивних соціальних змін на основі асиміляції досягнень більш розвинутих країн; створення конкурентоспроможної економіки, сучасної системи освіти; розвитку інноваційної діяльності, використовуючи при цьому світовий досвід та допомогу світової спільноти.

Щодо парадигмальних засад модернізації, то вони були сформовані у середині XX ст. в умовах "розпаду європейських колоніальних імперій та створення великої кількості "молодих націй" у Азії, Африці, Латинській Америці. Програма модернізації (прискорення переходу від традиційності до сучасності) була запропонована вченими та політиками США і Західної Європи країнам Третього світу як альтернатива комуністичної орієнтації" [162, с. 146]. У зазначеній праці підкреслюється, що модернізаційна парадигма, яка сформувалася під впливом еволюціоналізму та функціоналізму, безперервно розвивається, що забезпечує еволюцію шкіл модернізації.

Зокрема дослідники [162, с. 146] визначають існування чотирьох етапів школи модернізації: 1) друга половина 1950-х – перша половина 1960-х рр. – період народження та стрімкого зростання модернізаційних досліджень класичної версії; 2) кінець 1960-х – 1970-ті рр. – критичний період, протягом якого модернізаційна перспектива розвивалася під впливом критичного сприйняття модернізації з боку фундаторів теорій відставання (залежного розвитку), мікросистемного аналізу (І. Валерстайн), неомарксизму; 3) починаючи з 1980-х рр. спостерігається посткритичний період відродження модернізаційних досліджень, протягом якого з’являються "нові модернізаційні штудії" (за Е. Соу) – тенденції конвергенції шкіл модернізації, залежності та мікросистемного аналізу; 4) кінець 1980-х – 1990-х рр. – становлення неомодернізаційного та постмодернізаційного аналізу в значному ступені під впливом грандіозних трансформацій у країнах Центрально-Східної Європи та Євразії. Вважаємо, що у наш час розвиток школи модернізації проходить у межах 5 етапу, який характеризується стрімкою зміною стадій зростання на макрорівні (системній кризі передує соціально-економічна сталість у більшості економічно розвинених країн, а подолання кризи супроводжується загостренням протиріч у суспільстві, збільшенням соціальних трансформацій,

зміною конфігурації суспільних матриць), що відповідає постмодернізаційному аналізу в посткризовий період.

Якщо переважна більшість теорій модернізації виникла в США та країнах Європи, то, на думку авторів, одними із найбільш вдалих прикладів реалізації модернізації є японський та китайський досвіди. Але, незважаючи на власну думку, автори не претендують на остаточність суджень та вважають, що модернізація в Україні має ґрунтуватися на провідному досвіді як західних, так і східних країн. До того ж пріоритети модернізаційного розвитку України означені у виступах Президента країни, політичних діячів та науковців. У межах державної служби оперують поняттям "політична модернізація", яке визначається як процес створення ефективних владних інститутів і механізмів, формування компетентної та ефективної бюрократії, розширення участі мас у політиці, становлення правової держави і громадянського суспільства.

Передумовами модернізації є варіанти стану розвитку соціально-економічних систем: розвиток, трансформація, реформування, модернізація, стабілізація, стагнація. Ураховуючи те, що з моменту отримання незалежності країна, яка мала певний рівень розвитку, перебувала у процесі трансформації, було обґрунтовано необхідність реформування. Внаслідок того, що передумови адміністративної реформи було сформовано при трансформаційному стану розвитку соціально-економічної системи (української держави), наступна стадія має містити модернізацію, яку доцільно починати на стадії реформування (введена в дію адміністративна реформа зумовлює своєчасність модернізаційних перетворень у суспільстві).

Таким чином, орієнтири стратегії модернізації сучасного українського суспільства можна подати в такому вигляді:

1) створення умов для функціонування громадянського суспільства,

2) побудова моделі співвідношення влади і власності, політики й економіки, в якій сильна державна влада займала б домінантні позиції в системі господарських зв’язків, володіла б важелями управління або впливу на основні базові галузі економіки, мала в розпорядженні достатні можливості для мобілізації ресурсів при вирішенні загальнонаціональних завдань.

За результатами "освітньої" модернізації вже у 80 – 90-х рр. XX ст. Японія займає поряд із США верхні позиції у світовому рейтингу глобальної конкурентоспроможності, а за кількістю зареєстрованих об’єктів

інтелектуальної власності в 1990-х США поступається Японії. Справа в тому, що підвищення рівня освіти громадян країни прямо впливає на рівень генерування ідей, а використання провідного закордонного досвіду, збільшення фінансової грамотності, високий рівень відданості державі, довіри, патерналізму та самоорганізації при оптимальному контролі за діяльністю працівників забезпечують стрімкий розвиток суспільства та успіх дій суб'єктів управління в процесі забезпечення модернізаційних перетворень на всіх рівнях господарювання.

Шлях на модернізацію був обраний і Китаєм у 1978 р. (відзначимо досить низький рівень освіченості в країні в той час – близько 30 % громадян), після чого, за аналогією з японським підходом, держава почала здійснювати підтримку отримання освіти за межами країни. Разом з цим починається залучення закордонних інвестицій шляхом надання максимально привабливих умов для ведення бізнесу, але з обмеженням на вивіз валюти, замість чого пропонується готова продукція в необмеженій кількості. Усе це, незважаючи на жорсткий державний контроль та домінування командно-адміністративної системи в країні, привело до стрімкого зростання китайської економіки та зумовило підсилення впливовості Кітаю у світі. До цього ж додамо високу організованість, дисциплінованість громадян, постійну боротьбу держави з корупцією на всіх рівнях влади, довіру до влади, високу моральність та етичність державних службовців. Це неповний перелік чинників, які вплинули на стрімкість соціально-економічного зростання країни, що підтверджується провідними позиціями країни щодо експорту товарів та можливістю інвестувати кошти в економіку інших країн.

Якщо повернутися до теорії модернізації, то дослідниками запропоновано ряд моделей, використання яких стимулює визначення критеріїв модернізації та які будуються на принципі лінеарності. Зокрема, Ш. Ейзенштадт пропонує лінеарну модель модернізації та ознаки, що її супроводжують [206]. Так, у соціальній сфері соціально-демографічні аспекти модернізації описуються поняттям "соціальна мобілізація", а у економічній – супроводжуються технологічним зростанням, засадами якого є наукові знання, що зумовлює стрімкий перехід від індустріального до постіндустріального суспільства. Засадами виникнення наукових знань, у свою чергу, є процеси управління формуванням, акумулюванням та використанням інтелектуального, людського та соціального капіталів, які є складовими синтезованого.

Оперування категоріями "людський капітал", "інтелектуальний капітал" та "соціальний капітал" окремо не відповідає сутності комплексного підходу, що зумовлює, на думку авторів, необхідність введення категорії "синтезований капітал", якій генерується трудовими ресурсами країни та акумулює в собі зазначені вище різновиди капіталу.

Синтезований капітал належить людині, яка на макрорівні розглядається через призму трудових ресурсів країни. З одного боку, ураховуючи значну кількість людей у національному розрізі, можна припустити, що трудовий ресурс має більш ємний потенціал, який дозволяє вважати його менш обмеженим, ніж інші, але невичерпних ресурсів у природі не існує. З іншого боку, на основі того, що люди проживають, навчаються та працюють у різних умовах, по-різному сприяють та генерують інформацію, мають неоднакові здібності, майстерність, креативність, вважаємо, що процеси акумулювання синтезованого капіталу є нерівномірними, а капітал нагромаджується по-різному в територіальному аспекті: у великих містах з переважаючою кількістю вищих навчальних закладів більш інтенсивно, ніж у невеликих містах та сільській місцевості. Безперечно, таке нагромадження піддається певній логіці, адже відсутній цільовий розподіл випускників ВНЗ, має місце низький рівень як матеріальної, так і нематеріальної мотивації до зайнятості висококваліфікованих спеціалістів у невеликих містах і у сільській місцевості та ін.

Капіталізація, у свою чергу, становить складну та багатоаспектну категорію. Незважаючи на те, що визначення капіталізації як процесу перетворення додаткової вартості у капітал було запропоновано К. Марксом, сучасні особливості господарювання зумовлюють новітнє бачення капіталізації та збагачення змісту даної дефініції. Це пов’язане з тим, що еволюція розвитку суспільства супроводжується поширенням уявлень про головні чинники виробництва. Поряд із землею, працею, капіталом постали такі види капіталу, як людський, інтелектуальний та соціальний. Урахування факту обмеженості матеріальних ресурсів та зростання їх вартості у світі зумовлюють зростаючу увагу до зазначених видів капіталу як поодинці, так і у синтезованому вигляді. Справа в тому, що наше суспільство перебуває в перехідному стані до економіки знань, коли синтезований (людський, інтелектуальний та соціальний) капітал, втілений у технології та бізнес-процесах, створює засади збільшення рівня нематеріального виробництва в країні.

На макро- та мезорівнях процес капіталізації розглядається як виробниче використання національного доходу та доходу регіону в цілому. На думку авторів, правильним буде те, що капіталізація становить систему господарювання, яка забезпечує розширене відтворення активів, матеріальних та інших, що сприяє зростанню національної економіки [228, с. 90]. Капіталізація як узагальнений показник не лише характеризує стан об’єкта господарювання, а й визначає темпи розвитку економіки країни в цілому, рівень добробуту населення та якість його життя.

Таким чином, успішна реалізація стратегії розвитку країни та її регіонів передбачає створення умов для такої капіталізації, яка дозволяє максимально ефективно використовувати наявний синтезований (людський, інтелектуальний та соціальний) капітал. Зазначене втілено у змісті положень стратегії розвитку держави, зокрема, у пріоритетному завданні створення галузі управління розвитком та капіталізації людського потенціалу територій (за основу взято принципи побудови "Силіконової долини" у США).

Вітчизняні теоретики та практики сучасності зазначають, що Україна ще зберігає потужний науковий комплекс, який включає 1378 наукових організацій різних типів підпорядкування та здатен генерувати результати світового рівня [230]. Однак майже п’ята частина такого потенціалу працює із зарубіжними замовниками, а 90 % фінансових ресурсів – оплата послуг виконавця – спрямована на розвиток технічних наук, галузевого сектору та підтримку інститутів, підпорядкованих Міністерству промислової політики, тобто вітчизняна наука здебільшого забезпечує надання інтелектуалоємних послуг іншим країнам-замовникам. Таке положення вітчизняної науки зумовлене недостатнім фінансуванням розвитку науково-технічної сфери, невисоким рівнем інноваційної активності, недостатньою мотивацією людей до ефективного використання власного людського, інтелектуального та соціального капіталів, про що свідчать такі дані.

Так, питомі витрати в розрахунку на одного наукового працівника в Україні майже в 3 рази менші, ніж у Росії, та в 70 разів менше, ніж у США. Наукоємність ВВП, що визначається як вага витрат на дослідження та розробки у ВВП, в Україні скоротилась до 0,95 %. У той же час у США та Німечинні даний показник складає 2,7 % [230]. Беручи до уваги те, що економіка України може втратити свою конкурентоспроможність, у

Програмі економічних реформ 2010 – 2014 рр. поставлене завдання активізації інноваційних процесів, а також збереження та повного використання наукового потенціалу України у процесі модернізації національної економіки [230].

У зв'язку з цим вітчизняні практики підкреслюють, що одним з основних завдань, яке має вирішувати уряд країни найближчим часом, є створення "вартості країни", подібно тому, як бізнесмен створює вартість компанії. Така політика на рівні держави має забезпечувати поступове зростання її авторитету та підвищувати рівень соціально-економічних показників. Створення зазначеної вартості на державному рівні забезпечує процеси формування та ефективного використання людського, інтелектуального та соціального капіталів, тобто мова йде про формування й ефективне використання синтезованого капіталу країни.

Простежити процеси капіталізації пропонується стосовно економіки знань (тільки постійний обмін знаннями приводить до ефективного використання інтелектуального капіталу, який виступає в тісному зв'язку з якістю управління знаннями), що розповсюджується на рівні управління державою, але підґрунтя для переходу до економіки знань формується спочатку на рівні підприємства, а потім на регіональному та національному рівнях. Так, на рівні підприємства знання використовуються з метою створення об'єктів інтелектуальної власності. У процесі управління знаннями вирішальну роль відіграє його внутрішньоорганізаційний трансферт, що включає три фази: ініціювання, рух та інтеграцію. При цьому ефективність передачі знань визначається впливом таких факторів, які залежать тільки від суб'єкта знання, а саме людини та її оточення. Впливовість кожного фактора залежить від фази трансферту знань [7]. Без усякого сумніву, одним із найвагоміших факторів впливу на процес передачі знання виступає мотиваційна підтримка та довіра його власників і носіїв, яка забезпечується ефективним менеджментом персоналу. Таким чином, капіталізація знань, що приводить до збільшення додаткової вартості внаслідок створення об'єктів інтелектуальної власності, забезпечує умови для формування та ефективного використання інтелектуального капіталу на рівні підприємства.

Починаючи свій шлях з мікрорівня, об'єкти інтелектуальної власності виходять на мезо- та макрорівень, відіграючи провідну роль у процесі капіталізації знань. Усе це супроводжується акумулюванням

синтезованого капіталу на рівні регіону, використання якого дозволить побудувати дієву інноваційно-інвестиційну модель регіонального управління, в якій капіталізація займає центральне місце.

Капіталізація знань на макрорівні забезпечується активністю дослідницьких пошуків та інтенсивністю генерації ідей. Але, перш за все, інтенсивність процесів, які впливають на формування та використання інтелектуального капіталу, відображаються у кількості об'єктів інтелектуальної власності. Наприклад, у постіндустріальних країнах кількість заявок на отримання охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності у 2005 році складала: в Німеччині – 22 618,95, у Сполучених Штатах Америки – 33 121,87, у Японії – 21 989,49. Для порівняння в Україні у 2005 році було подано 7 034 заявок. Питома вага реалізованої інноваційної промислової продукції в загальному обсязі реалізації в постіндустріальних країнах становить: у Німеччині – 19,7 %, у Великобританії – 19 %, в Італії – 18,3 % на 2005 рік. В Україні цей показник становив 4,67 % [46]. Ці дані підтверджують екстенсивний підхід до формування та використання інтелектуального капіталу нації.

Окремо слід зазначити, що сучасні процеси, які відбуваються у світі та впливають на зовнішнє середовище України, визначаються наявністю глобальних чинників, що підтверджує участь України у процесах глобалізації та інтеграції. Це ж стверджується у Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004 – 2015 рр. "Шляхом Європейської інтеграції", де викладено головні пріоритети в зовнішній державній політиці, запропоновано певні орієнтири, наведено відповідні заходи, впровадження яких дозволить прискорити інтеграцію країни до світової системи господарювання. Залишається відкритим питання щодо терміновості періоду можливої адаптації вітчизняних підприємств, організацій, установ до вимог інтеграційного середовища. Для прискорення цих процесів слід розробити й використовувати адаптаційні моделі господарських механізмів [216], основу яких створює капіталізація.

У свою чергу, при визначенні в країні конфігурації соціально-демографічних чинників модернізації капіталізація має бути одним із її чинників, а через це доцільно розглядати капіталізацію як стратегічний напрям розвитку України періоду післякризової модернізації. У зв'язку із зазначеним слід підкреслити, що модернізація в країні – справа не одного-двох років, цей процес є досить складним, потребує активної

участі та сприйняття всіх громадян країни. Його пропонується здійснюватися за етапами:

1) руйнація застарілої системи, але надається можливість створювати надбудову на існуючому суспільному базисі;

2) формування засад товарно-грошового обігу та створення "класичного" ринку;

3) технологічна революція;

4) керований розвиток країни при умові мінімалізації зовнішнього втручання в суверенні справи.

Наявність існуючих проблемних чинників та аналіз їх впливу зумовлюють необхідність авторських пропозицій, засобом реалізації яких є управління процесами розподілу та перерозподілу синтезованого капіталу, що буде дієвим в умовах післякризової модернізації.

Як такі пропозиції авторами виділено:

нагромадження синтезованого (людського, інтелектуального та соціального) капіталу країни з подальшим його розподілом і перерозподілом;

створення умов для трансформації синтезованого капіталу в геоекономічний капітал країни;

удосконалення контролю та регулювання на ринку робочої сили з метою забезпечення ефективного розподілу й перерозподілу синтезованого капіталу;

створення соціально-економічного механізму ефективності використання синтезованого капіталу.

З наведеного раніше виходить, що для забезпечення соціально-економічного розвитку країни в умовах модернізації необхідно, перш за все, приділяти увагу розподілу та перерозподілу в національному аспекті синтезованого капіталу з метою досягнення рівномірності його нагромадження і, як наслідок, активізації розвитку сільських та інших "непривабливих" територій, сприяння інноваційному розвитку регіонів та країни в цілому, створювання умов для інтелектуалізації праці на всіх, а не лише на наукоємних підприємствах України.

Таким чином, забезпечення сталого розвитку підприємства, регіону, країни можливе при дотриманні курсу модернізації, реалізація якого здійснюється за певними етапами, передбачає формування, акумулювання та використання синтезованого капіталу, капіталізація якого повинна зростати внаслідок процесів, пов’язаних із трансфертом

синтезованого капіталу, підвищуючи відносну додану вартість. Автори вважають, що модернізація має розглядатися як стратегічний напрям (модель, сценарій) розвитку країни в умовах після кризової модернізації, який є дієвим та має привести до:

нагромадження синтезованого (людського, інтелектуального та соціального) капіталу країни з подальшим його розподілом на національному рівні. Мова йде про створення національних та регіональних інтегрованих структур, ТНК і кластерів, до складу яких можуть входити ВНЗ;

створення умов для трансформації синтезованого капіталу в геоекономічний капітал країни, який має забезпечувати водночас ефективність створення інноваційної моделі розвитку підприємств та соціально-економічний розвиток країни.

Урахування наведених пропозицій поряд із актуалізацією капіталізації синтезованого капіталу дає можливість уточнити стратегічні напрями розвитку країни в напрямі забезпечення її соціально–економічної сталості шляхом модернізації.

Використана література

1. Абалкин Л. Использовать интеллектуальный потенциал для будущего России / Л. Абалкин // Экономист. – 1999. – № 8. – С. 3–9.

2. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.

3. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів міністерства як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник академії правових наук України. – 2002. – № 2(29). – С. 59–71.

4. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Авер'янов. – К. : Наукова думка, 1990. – 117 с.

5. Адаир Д. Искусство управлять людьми и самим собой / Д. Адаир. – М. : Эксмо, 2006. – 656 с.

6. Алексеев С. С. Общая теория права / Алексеев С. С. – М. : Бек, 1995. – 348с.

7. Амосов О. Ю. Науковий досвід О. Г. Лібермана та капіталізація знань: сучасні реалії / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова // Ліберманівські читання-2009. Економічна спадщина та сучасні проблеми : монографія / під заг. ред. Пономаренка В. С., Кизима М. О., Зими О. Г. – Х. : ФОП Лібуркіна Л. М. ; ВД "ІНЖЕК", 2009. – 296 с.

8. Амосов О. Ю. Організаційне забезпечення соціально-економічного механізму ефективності менеджменту персоналу / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія : Економічна. – Донецьк : ДонНТУ, 2008. – Вип. 33-1(128). – С. 112–118.

9. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / Армстронг М. ; пер. с англ. ; под ред. С. К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.

10. Бадмаев Б. Ц. Психология и методика ускоренного обучения / Б. Ц. Бадмаев. – М. : ВЛАДОСПРЕСС, 2002. – 272 с.

11. Бакуменко В. Д. Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.

12. Балабанова Л. В. Маркетинг : підручник / Л. В. Балабанова. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання-Прес, 2004. – 646 с.

13. Беляцкий Н. П. Управление персоналом : учебн. пособие / Н. Б. Беляцкий, С. Е. Велесько, П. Ройш. – Мн. : Интерспрессерсис, Экоперспектива, 2003. – 352 с.

14. Бендас Т. В. Психология лидерства : учебн. пособие / Т. В. Бендас. – СПб. : Питер, 2009. – 448 с.

15. Бервено О. В. Освіта як основа формування інтелектуального капіталу / О. В. Бервено // Теорії мікро- та макроекономіки. – 2001. – Вип. 9. – С. 66–70.

16. Бервено О. В. Структура інтелектуального капіталу / О. В. Бервено // Теорії мікро- та макроекономіки. – 2000. – Вип. 5. – С. 99–104.

17. Берн Э. Лидер и группа : о структуре и динамике организаций и групп / Эрик Берн ; [пер. с англ. А. Грузберга]. – М. : Эксмо, 2009. – 512 с.

18. Битяк Ю. П. Адміністративна реформа і проблеми удосконалення законодавчої діяльності в Україні / Ю. П. Битяк // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 68–73.

19. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3. – С. 58–65.

20. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

21. Битяк Ю. П. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2001. – Вип. 1. – С. 91–98.

22. Біла Л. Р. Атестаційне провадження у державній службі / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. – Вип. 16. – 368 с.

23. Біла Л. Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2007. – Вип. 35 – С. 49–54.

24. Біла Л. Р. Державна посада : проблеми визначення та правового регулювання / Л. Р. Біла // Часопис адміністративістики. – 2007. – № 1. – С. 14–19.

25. Білорусов С. Г. Оцінка оптимальності прийняття управлінських рішень при формуванні раціональних напрямків досліджень регіонального розвитку / Білорусов С. Г., Молодожон Ю. Б., Попов С. А. // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції "Динаміка наукових досліджень "2005". Т. 19. Регіональна економіка. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2005. – С. 10–12.

26. Бланшар К. Лидерство: к вершинам успеха / К. Бланшар. – СПб. : Питер, 2011. – 368 с.

27. Близнюк Б. Людський капітал як фактор економічного зростання / Б. Близнюк, Т. Власенко // Україна : аспекти праці. – 2003. – № 6. – С. 20–24.

28. Богиня Д. П. Основи економіки праці : навч. посібник / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. – К. : Знання-Прес, 2000. – 312 с.

29. Богиня Д. Структурна перебудова економіки в умовах глобалізації та інформатизації / Д. Богиня, Г. Волинський // Економіка України. – 2003. – № 7. – С. 19–28.

30. Большой словарь иностранных слов. – М. : ЮНВЕС, 1998. – 784 с.

31. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азраиляна. – 3-е изд. стереотип. – М. : Институт новой экономики, 1998. – 864 с.

32. Бородіна О. М. Людський капітал на селі : наукові основи, стан, проблеми розвитку / О. М. Бородіна. – К. : ІАЕ УААН, 2003. – 278 с.

33. Бородіна О. Людський капітал як основне джерело економічного зростання / О. Бородіна // Економіка України. – 2003. – № 7. – С. 48–53.

34. Боумен К. Основы стратегического менеджмента / К. Боумен. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 176 с.

35. Букович У. Управление знаниями : руководство к действию / У. Букович, Р. Уильямс ; пер. с. англ. – М. : ИНФРА-М, 2002. – XVI, 504 с.

36. Бухаркова О. В. Имидж лидера: технология создания и продвижения. Тренинговая программа / О. В. Бухаркова, Е. Г. Горшкова. – СПб. : Речь, 2007. – 222 с.

37. Василенко А. В. Менеджмент устойчивого развития предприятий : монография / А. В. Василенко. – К. : Центр учебной литературы, 2005. – 648 с.

38. Вацьковський К. С. Стан та перспективи інформатизації державних адміністрацій в Польщі / К. С. Вацьковський, Л. Ю. Гордієнко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VI Міжнар. наук. конгресу, 23 лютого 2006 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – С. 78–79.

39. Вебер М. История хазяйства / Вебер М. – Пг., 1923. – 288 с.

40. Вергилес Э. В. Теория лидерства / Э. В. Вергилес. – М. : Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2003. – 42 с.

41. Веснин В. Р. Технология работы с персоналом и деловыми партнерами : учебно-практическое пособие / В. Р. Веснин. – М. : ТД "Элит", 2002. – 592 с.

42. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика / под общ. ред. А. Киреева. – М. : ТЕИС, 2006. – 720 с.

43. Виханский О. С. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс : учебник / О. С. Виханский. – М. : Гардарика, 1996. – 416 с.

44. Воронкова А. Э. Стратегическое управление конкурентоспособным потенциалом предприятия: диагностика и организация : монография / А. Э. Воронкова. – 2-е изд., стереотип. – Луганск : Изд. Восточно-украинского национального университета им. В. Даля, 2004. – 320 с.

45. Гавкалова Н. Л. Менеджмент персонала : учебное пособие / Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова. – 2-е изд., исправ. и доп. – Х. : ИД "ИНЖЭК", 2005. – 304 с.

46. Гавкалова Н. Л. Формування соціально-економічного механізму ефективності менеджменту персоналу : дис. докт. екон. наук : 08.00.04 / Н. Л. Гавкалова. – Х., 2009. – 572 с.

47. Гавкалова Н. Л. Формування та використання інтелектуального капіталу : наукове видання / Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2006. – 284 с.

48. Галузевий стандарт вищої освіти. Освітньо-кваліфікаціцйна характеристика. Освітньо-професійна програма підготовки. Засоби діагно-

стики якості вищої освіти магістрів за спеціальністю 8.150101 "Державна служба" напряму підготовки 8.150000 "Державне управління" – Х. : Вид. ХНЕУ, 2004. – 144 с.

49. Гибсон Дж. Л. Организации : поведение, структура, процессы / Дж. Л. Гибсон, Д. М. Иванцевич, Д. Х. Доннели-мл. ; пер. с англ. – 8-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 662 с.

50. Гительман Л. Д. Преобразующий менеджмент: лидерам реорганизации и консультантам по управлению / Гительман Л. Д. – М. : Дело, 1999. – 496 с.

51. Глущенко В. В. Разработка управленческого решения. Прогнозирование – планирование. Теория проектирования экспериментов / В. В. Глущенко, И. И. Глущенко. – Железнодорожный, Моск. обл. : ООО НПЦ "Крылья", 2000. – 400 с.

52. Головко В. "Модернізація" як метанарратив української історії / В. Головко // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. – 2003. – № 9. – С. 410–427.

53. Голубков Е. П. Системный анализ как методологическая основа принятия решений / Е. П. Голубков // Менеджмент в России и за рубежом. – 2003. – № 4. – С. 132–144.

54. Гордиенко Л. Ю. Институциональные аспекты развития электронных статистических ресурсов / Л. Ю. Гордиенко, Н. Н. Злобина // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. – Донецьк : ДонНТУ, 2011. – Вип. 40-1. – С. 191–194.

55. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемаєва. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.

56. Гордієнко Л. Ю. Управління організаційними трансформаціями : теоретико-методологічні засади та управлінський інструментарій : монографія / Л. Ю. Гордієнко. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. – 440 с.

57. Государственная служба (комплексний поход) : учебное пособие / А. В. Оболонский. – М. : Дело,1999. – 440 с.

58. Гоулман Д. Эмоциональное лидерство: Искусство управления людьми на основе эмоционального интеллекта / Дэниел Гоулман, Ричард Бояцис, Энни Макки ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 301 с.

59. Гриньова В. М. Організаційно-економічні основи формування корпоративного управління в Україні : монографія / В. М. Гриньова, О. Є. Попов. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2003. – 324 с.

60. Грішнова О. А. Інтелектуалізація праці : українські проблеми на тлі світових тенденцій / О. А. Грішнова // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 7. – С. 24–27.

61. Грішнова О. А. Людський капітал України : сучасний стан та динаміка змін / О. А. Грішнова // Проблеми формування ринкової економіки : міжвід. наук. зб. Спеціальний випуск "Управління трудовими ресурсами: проблеми теорії та практики". – К. : КНЕУ, 2001. – С. 71–80.

62. Грішнова О. А. Розвиток персоналу на підприємствах : вітчизняні проблеми та шляхи їх розв’язання / О. А. Грішнова // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія : економіка. – 2002. – Вип. 58. – С. 30–38.

63. Грішнова О. А. Формування людського капіталу в системі освіти і професійної підготовки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук / О. А. Грішнова. – К., 2002. – 40 с.

64. Дафт Р. Л. Уроки лидерства / Р. Л. Дафт ; при участии П. Лейн ; [пер. с англ. А. В. Козлова ; под ред. проф. И. В. Андреевой]. – М. : Эксмо, 2006. – 480 с.

65. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення : інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2004. – 224 с.

66. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

67. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер’янова. – К. : Вид-во Ін-Юре, 1999. – 272 с.

68. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер’янова. – К., 1999. – 266 с.

69. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні / за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчана. – К., 2002. – 95 с.

70. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.

71. Державне управління і менеджмент : навч. посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІУАДУ, 2002. – 492 с.

72. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна та ін. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 344 с.

73. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

74. Державне управління та державна служба : словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

75. Державне управління : теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

76. Десслер Г. Управление персоналом / Г. Десслер ; пер. с англ. – М. : БИНОМ, Лаборатория знаний, 2004. – 800 с.

77. Дилтс Р. НЛП : навыки эффективного лидерства / Р. Дилтс. – СПб. : Питер, 2003. – 224 с.

78. Дороніна М. С. Управління економічними та соціальними процесами підприємства : монографія / М. С. Дороніна. – Х. : Вид. ХДЕУ, 2002. – 432 с.

79. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / Дубенко С. Д. – К. : Ін. Юре, 1998. – 244 с.

80. Евтихов О. В. Стратегии и приемы лидерства: теория и практика / О. В. Евтихов. – СПб. : Речь, 2007. – 238 с.

81. Егоршин А. П. Управление персоналом : учебник для вузов / А. П. Егоршин. – 4-е изд., испр. – Н. Новгород : НИМБ, 1999. – 720 с.

82. Економіка України : стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. акад. НАН України В. М. Геєця. – К. : Фенікс, 2003. – 1008 с.

83. Занковский А. Н. Организационная психология / А. Н. Занковский. – М. : Флинт ; МПСИ, 2002. – 648 с.

84. Збірник законодавчих та нормативних документів, роз'яснень Головдержслужби, міністерств та відомств України / Державна служба України. – К., 1996. – 388 с.

85. Зеленько Г. І. Україна і Польща: моделі політичної модернізації : автореф. дис. канд. політ. наук. / Зеленько Г. І. – К., 2001. – 16 с.

86. Зиновьев Ф. В. Формирование эффективных механизмов хозяйствования в агропромышленном комплексе Крыма : монография / Ф. В. Зиновьев. – Симферополь : Таврия, 2001. – 260 с.

87. Иванова С. Модель определения лидерских компетенций / С. Иванова // Новый персонал. – 2008. – № 9–10. – С.19–21.

88. Иванцевич Дж. Человеческие ресурсы управления / Дж. Иванцевич, А. А. Лобанов. – М. : Дело, 1993. – 312 с.

89. Институциональные проблемы эффективного государства / под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреева. – Донецк : ДонНТУ, 2011. – 292 с.

90. Кабанець А. Г. Державна служба : навчальний посібник / А. Г. Кабанець. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2004. – 176 с.

91. Кетс де Врис М. Мистика лидерства. Развитие эмоционального интеллекта / М. Кетс де Врис ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – 311 с.

92. Кибанов А. Я. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 638 с.

93. Кизим М. О. Управління створенням і розвитком видатної корпорації : монографія / М. О. Кизим, А. А. Пилипенко, І. В. Ялдін. – Х. : ВД "ІНЖЕК", 2007. – 208 с.

94. Кисіль Л. Є. Поняття посади та посадової особи у змісті інституту державної служби / Л. Є. Кисіль // Державне управління : теорія та практика. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 308 с.

95. Кисіль Л. Є. Поняття "посадова особа" у правовій науці і законодавстві / Л. Є. Кисіль // Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. д-ра юр. наук, проф. В. Б. Авер’янова. – К., 1999. – 268 с.

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

97. Ківалов С. В. Закон про державну службу : наук.-практ. коментар / Ківалов С. В., Біла Л. Р. – Одеса : Фенікс, 2007. – 316 с.

98. Кодекс законів про працю з постатейними матеріалами : у 2-х т. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т. 1. – 608 с.

99. Колодій А. Процес делібераціі як складова демократичного врядування / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106–110.

100. Конституція Украини / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : Школа, 2003. – 48 с.

101. Концептуальні основи формування професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців / Оболенський О., Присенко М., Гриненко В., Мельниченко О. // Вісник державної служби України. – 2008. – № 2. – С. 62–68.

102. Корнелиус Н. HR-менеджмент : поиск, подбор, тренинг, адаптация, мотивация, дисциплина, этика / Н. Корнелиус ; пер. с англ. Теплых А. В. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 520 с.

103. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.

104. Коршук Р. М. Національна держава: основні підходи до трактування / Коршук Р. М. // Альманах. Філософські проблеми гуманітарних наук. – 2010. – № 17.– С. 166–172.

105. Коул Дж. Управление персоналом в современных организациях / Дж. Коул ; пер. с англ. Н. Г. Владимирова. – М. : ООО "Вершина", 2004. – 352 с.

106. Крейнер С. Ключевые идеи менеджмента / С. Крейнер. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 347 с.

107. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией : учебник для вузов / М. И. Круглов. – М. : Изд. РДЛ, 1998. – 768 с.

108. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посібник / Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. – К. : Кондор, 2003. – 296 с.

109. Кудряшова Е. В. Лидер и лидерство : исследование лидерства в современной западной общественно-политической мысли / Е. В. Кудряшова. – Архангельск : Изд. Поморского междунар. пед. ун-та им. М. В. Ломоносова, 1996. – 252 с.

110. Кузнецов В. И. Западный опыт и наши экономические реформы / В. И. Кузнецов // МЭМО. – 1989. – № 3. – С. 101–103.

111. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту : підручник / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. – К. : Академ-видав, 2003. – 416 с.

112. Ладанов И. Д. Психология управления рыночными структурами. Преобразующее лидерство / И. Д. Ладанов. – М. : Перспектива, 1997. – 288 с.

113. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України : механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2006. – 320 с.

114. Лафта Дж. К. Эффективность менеджмента организации : учебное пособие / Дж. К. Лафта. – М. : Русская Деловая Литература, 1999. – 320 с.

115. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

116. Леліков Г. Нові технології у професійній діяльності кадрів державної служби / Леліков Г., Нижник Н. // Вісник Державної служби України. – 2010. – № 1. – С. 56–57.

117. Лендьел М. О. Сучасні методики управління персоналом : теоретичні та практичні аспекти / М. О. Лендьел. – Ужгород, 1998. – 283 с.

118. Максвелл Д. Воспитай в себе лидера / Д. Максвелл ; пер. с англ. Г. И. Левитан. – Мн. : ООО "Попурри", 2005. – 400 с.

119. Малиновський В. Я. Державна служба : теорія і практика : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

120. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

121. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

122. Манохин В. М. Служба и служащий в Росийсской федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юрист, 1997. – 226 с.

123. Марр Р. Словарь / Р. Марр, А. Флиастер // Человек и труд. – 1994. – № 1. – С. 127.

124. Марцинкевич В. И. США: человеческий фактор эффективности экономики / Марцинкевич В.И. – М. : Наука, 1991. – 240 с.

125. Маслов Е. В. Управление персоналом предприятия : учебное пособие / Е. В. Маслов. – М. : ИНФРА-М, НГАЭИУ ; Новосибирск, 1998. – 312 с.

126. Матеріали семінару з питань реформи державної служби. – К. : Інформаційний прес-центр, 1997. – 38 с.

127. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні і прикладні аспекти) : монографія / Матюхіна Н. П. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.

128. Мацюк А. Громадське суспільство – основа держави, влади, демократії / А. Мацюк // Українське право. – 1995. – № 1. – 24 с.

129. Мельніков О. Визначення реальних потреб державних службовців у навчанні / О. Мельніков // Вісник державної служби України. – 2009. – № 4. – С. 64–69.

130. Мельніков О. Навчально-методичні аспекти та форми професійного навчання державних службовців / О. Мельніков // Вісник державної служби України. – 2008. – № 1. – С. 61–67.

131. Менегетти А. Практика лидерства / А. Менегетти ; пер. с итальянского ООО "ФОИЛ". – М. : БФ "Онтопсихология", 2008. – 192 с.

132. Менеджмент организации / З. П. Румянцева, Н. А. Саломатин, Р. З. Акбердин и др. – М. : ИНФРА-М, 1995. – 432 с.

133. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. ; под ред. Л. И. Евенко. – М. : Дело ЛТД, 1995. – 704 с.

134. Митина Л. М. Психология развития конкурентоспособной личности / Л. М. Митина. – М. : Московский психолого-социальный институт ; Воронеж : Изд. НПО "МОДЭК", 2002. – 400 с.

135. Михайлова Л. І. Економічні основи формування людського капіталу в АПК : монографія / Л. І. Михайлова. – Суми : Вид. "Довкілля", 2003. – 326 с.

136. Міжнародна економіка: світова економіка та міжнародні економічні відносини. Модуль 1. Світова система господарювання : навчально-практичний посібник / В. В. Липов. – К. : Видавничий дім "Професіонал", 2008. – 386 с.

137. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

138. Моргунов Е. Динамические аспекты управления знаниями / Е. Моргунов, Е. Будай // Управление персоналом. – 2004. – № 6. – С. 16–19.

139. Моргунов Е. Управление персоналом : исследование, оценка, обучение / Е. Моргунов. – М. : Бизнес-школа "Интел-Синтез", 2000. – 264 с.

140. Мордовин С. К. Управление человеческими ресурсами : 7-модульная программа для менеджеров "Управление развития организации". Модуль 16 / С. К. Мордовин. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 288 с.

141. Мосов С. Принципи самоорганізації і підхід до їх реалізації у процесі державного управління / С. Мосов // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 93–99

142. Наумік К. Г. Організація діяльності державного службовця : навчальний посібник / К. Г. Наумік, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. – 320 с.

143. Нивен Пол Р. Сбалансированная система показателей: Шаг за шагом: максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов / Пол Р. Нивен. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2004. – 328 с.

144. Нижник Н. Р. Держане управління в Україні і нові погляди / Н. Р. Нижник. – Луцьк : Центр підвищення кваліфікації, 1988. – 20 с.

145. Нижник Н. Р. Підхід до формування змісту якостей керівників в системі державного управління / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник державної служби України. – 2009. – № 1. – С. 69–75.

146. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Нижник. – К. : Б. в., 1997. – 70 с.

147. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. / укл. В. Яременко та О. Сліпушко. – К. : Вид-во "Аконіт". – 2006. – Т. 1. – 928 с. ; Т. 2. – 928 с. ; Т. 3. – 864 с.

148. Оболенський О. Ю. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду / О. Ю. Оболенський // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матер. наук.-практ. семінару. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 9–33.

149. Оболенський О. Ю. Стратегія професійного навчання кадрів стратегія майбутньої держави / О. Ю. Оболенський // Вісник державної служби України. – 2009. – № 1. – С. 64.

150. Оболонский А. В. Человек и государственное управление / А. В. Оболонский. – М. : Наука, 1987. – С. 7.

151. Огнев А. С. Акмеологические основы профессионального становления государственных служащих : дис. докт. психол. наук. / Огнев А. С. – М., 1999. – 541 с.

152. Одегов Ю. Г. Управление персоналом, оценка эффективности : учебное пособие для вузов / Ю. Г. Одегов, Л. В. Карташова. – М. : Изд. "Экзамен", 2002. – 256 с.

153. Олуйко В. М. Державна кадрова політика / В. М. Олуйко // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2000. – № 3. – С. 34–38.

154. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / кол. авт. : Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Плахтин Н. Г. та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ЗАТ "НІЧВАЛА" 2003. – 288 с.

155. Ослунд А. Реструктуризация предприятий начинается с менеджера / А. Ослунд // Киевские ведомости. – 1995. – № 37. – С.12–16.

156. Осовська Г. В. Управління трудовими ресурсами : навч. посіб. / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – К. : Кондор, 2003. – 224 с.

157. Охотский Е. В. Государственная служба : теория и организация : курс лекций / Охотский Е. В. – Ростов н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.

158. Парыгин Б. Д. Руководство и лидерство : сб. науч. тр. / Б. Д. Парыгин ; под ред. Б. Д. Парыгина. – Л. : ЛГПИ, 1973. – 143 с.

159. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.

160. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мокренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

161. Плюта В. Сравнительный многомерный анализ в экономических исследованиях: методы таксономии и факторного анализа / В. Плюта ; пер. с польск. В. В. Иванова ; науч. ред. В.М. Жуковской. – М. : Статистика, 1980. – 151 с.

162. Побережников И. В. Модернизация: теоретико-методологические подходы / Побережников И. В. // Экономическая история. Обозрение / под ред. Л. И. Бородкина. – М., 2002. – Вып. 8.– С. 146–168.

163. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян, та ін. ; за заг. ред. канд. екон. наук, доцента Л. Г. Шемаєвої. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2008. – 472 с.

164. Политико-государственное управление в поисках дисциплинированности // ПОЛИС. – 2005. – № 1. – С. 177–185.

165. Політичні зміни в Україні в контексті трансформаційної і модернізаційної парадигм: порівняльний аналіз / Михальченко М. І., Горєлов М. Є., Дергачов О. П. та ін. // Сучасна українська політика : Аналітичні доповіді Ін-ту політич. і етнонац. дослід. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – С. 7–88.

166. Пономаренко В. С. Механизм управления предприятием : стратегический аспект / В. С. Пономаренко, Е. Н. Ястремская, В. М. Луцковский. – Х. : Изд. ХГЭУ, 2002. – 252 с.

167. Пономаренко В. С. Стратегічне управління підприємством : наукове видання / В. С. Пономаренко. – Х. : Основа, 1999. – 620 с.

168. Про державну службу : Закон України // Вісник державної служби України. – 1995. – № 1. – С. 9–28.

169. Про державну службу : Закон України № 8306 від 17 листопада 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.

170. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

171. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12.– Ст. 451.

172. Про оплату праці : Закон України. – Харьков : Фактор, 2000. – 324 с.

173. Про положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 3 жовтня 1997 року // Урядовий кур'єр. – 9 жовтня. – 1977. – 344 с.

174. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. ; пер. з англ. – К., Основи, 1994. – 224 с.

175. Рачинський А. П. Кадрове забезпечення – необхідна умова становлення та розвитку державної служби на Україні / А. П. Рачинський // зб. наук. пр. УАДУ / за ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – 1998. – Вип. 1. – С. 48–51.

176. Романько А. П. Управление кадровым потенциалом / А. П. Романько. – М. : Прогресс, 1991. – 270 с.

177. Самыгин С. И. Менеджмент персонала / С. И. Самыгин, Л. Д. Столяренко. – Ростов н/Д : Изд. "Феникс", 1997. – 480 с.

178. Семикіна М. В. Соціально-економічна мотивація конкурентоспроможності у сфері праці : дис. докт. екон. наук : 08.09.01 / М. В. Семикіна. – К., 2004. – 474 с.

179. Скавитин А. В. Проблема притеснения на робочих местах (по материалам зарубежных исследований) / А. В. Скавитин // Менеджмент в России и за рубежом. – 2004. – № 5. – С. 118–126.

180. Словарь иностранных слов. – 7-е изд., перераб. – М. : Русский язык, 1980. – 624 с.

181. Слуговін В. Механістична й організмічна концепції державного управління / В. Слуговін // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7–9. – С. 3–9.

182. Советский энциклопедический словарь / ред. Прохоров А. М. – М. : Советская Энциклопедия, 1980. – 1600 с.

183. Современная западная социология : словарь / Давидов, Ю. Н., Ковалева М. С., Филиппов А. Ф. – М. : Политиздат, 1990. – 284 с.

184. Современный словарь иностранных слов. – СПб. : ДУЭТ, 1994. – 752 с.

185. Современный толковый словарь русского языка / [гл. ред. С. А. Кузнецов]. – М. : Рипол-Норинт, 2008. – 959 с.

186. Спивак В. А. Концепция "развивающее управление персоналом" и сфера компетенции менеджмента / В. А. Спивак // Управление персоналом. – 2004. – № 11. – С. 44–47.

187. Степанов А.С. Критерии эффективности государственного и муниципального управления (бездефектное управление) / А. С. Степанов // Вестник университета. – 2001. – № 2. – С. 93–98.

188. Стоунхаус Дж. Управление организационным знанием / Дж. Стоунхаус // Менеджмент и менеджер. – 2004. – № 8. – С. 14–26.

189. Струмилин С. Г. Проблемы экономики труда / С. Г. Струмилин. – М. : Наука, 1982. – 472 с.

190. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук., А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

191. Торрингтон Д. Управление человеческими ресурсами : учебник / Д. Торрингтон, Л. Холл, С. Тэйлор ; науч. ред. перевода Хачатуров А. Е. ; пер. 5-го англ. изд. – М. : Изд. "Дело и Сервис", 2004. – 752 с.

192. Туманов В. А. Государственная служба основных капиталистических стран / Туманов В. А. – М. : Наука, 1977. – 292 с.

193. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 638 с.

194. Хессельбайн Ф. О лидерстве / Ф. Хессельбайн ; пер. с англ. В. И. Супруна. – Новосибирск ; М. : Фонд социопрогност. исслед. "Тренды", 2004. – 184 с.

195. Холл Р. Х. Организации: структуры, процессы, результаты / Р. Х. Холл. – СПб. : Питер, 2001. – 512 с.

196. Цветков В. В. Ефективність державного управління / В. В. Цветков // Державно-правова реформа в Україні. – К.,1997. – 328 с.

197. Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой / Черняк Ю. И. – М. : Экономика, 1975. – 192 с.

198. Шеклтон В. Психология лидерства в бизнесе / В. Шеклтон. – СПб. : Питер, 2003. – 222 с.

199. Шемаєва Л. Г. Управління стратегічною взаємодією підприємства із зовнішнім середовищем : наукове видання / Л. Г. Шемаєва. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2007. – 280 с.

200. Эванс Джеймс Р. Управление качеством : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности "Менеджмент организации" / Джеймс Р. Эванс ; пер. с англ.; под ред. Э. М. Короткова ; предисловие Э. М. Короткова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 671 с.

201. Янюк Н. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб / Н. Янюк // Право України. – 2000. – № 12. – С. 62–64.

202. Bar-On R. Emotional and social intelligence: Insights from the Emotional Quotient Inventory // R. Bar-On, J. D. A. Parker (eds.). Handbook of emotional intelligence. – San Francisco : Jossey-Bass, 2000. – P. 363–388.

203. Bennis W. G. Leaders strategies for taking charge / W. G. Bennis, B. Nanus. – New York : Collins Business Essentials Cop., 2007. – XIX, 235 p.

204. Berlie, Jean A., ed. Islam in China, Hui and Uyghurs: between modernization and sinicization. – Bangkok, White Lotus Press, 2004. – ISBN 974 480 062 3.

205. Bingham W. Leadership // The Psychological Foundation of Management. N.Y., 1927.

206. Blokland, Hans, and Nancy Smyth Van Weesep, eds. Modernization and Its Political Consequences: Weber, Mannheim, and Schumpeter, 2006.

207. Chin, Carol C. Modernity and National Identity in the United States and East Asia, 1895–1919. – Kent State University Press, 2011. – 160 p.

208. Cooper R. K. Executive EI: Emotional Intelligence in Leadership and Organizations / R. K. Cooper, A. Sawaf. – New York : Grosner Putnam, 1997. – 327 p.

209. Głomb K. E-Strategia Województwa Mazowieckiego / K. Głomb // III Konwent Informatykow Samorzadowych Mazowsza. – W-wa : PTI, 2005. – SNWI. – 55 p.

210. Gumbrecht H. Modern, Modernitat, Moderne // Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Stuttgart. – 1978. – Bd.4. – P. 126–130.

211. Kondo Y. Participation and Leadership / Yoshio Kondo. – Proceedings 44th EOQ Congress. – 2000. – Vol. 2. – Budapest. – P. 110–117.

212. Macionis, John J.; Ken Plummer (2008). Sociology (4th ed.). Pearson Education. ISBN 013 205 158 3.

213. Namie G. Report on Abusiv Workplacees. The Workplace Bullying & Trauma Institute / G. Namie. – 2003.

214. Nicholls J. The strategic leadership star: A guiding light in developing value to the customer / J. Nicholls // Management decision. – Vol. 32. – № 8. – 1994. – P. 21–26.

215. Salovey R. Emotional intelligence. Imagination / R. Salovey, J. D. Mayer // Cognition and Personality. – 1990. – № 9. – P. 185–211.

216. Scarborough, H, Swang, J and Preston J (1999) Knowledge Management : A literature review, Institute of Personnel and Development, London.

217. Stogdill R. Handbook of Leadership. A Survey of Theory and Kesearch / R. Stogdill. – N. Y., 1974. – P. 7–16.

218. Tan. J. Knowledge Management : just more buzzwords? / J. Tan / British Jornal of Administrative Management. – 2000, March – April. – Pp. 10–11.

219. Wever. Ulrich A. Unternehmenskultur in der Praxis : Erfahrungen eines Insiders bei 2 Spitzenunternehmen. – Frankfurt/Main ; New York : Campus Verlag, 1989. – P. 9.

220. Бужимська К. О. Деякі складові теоретико-методологічної бази інноваційно-технологічної модернізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ztu.edu.ua/ua/science/publishing/visnik/econom/4_50.

221. Гавриленко І. М. Соціальний розвиток : навчальний посібник [Електронний ресурс] / І. М. Гавриленко, П. В. Мельник, М. П. Недюха. – К. : 2001. – 484 с. – Режим доступу : http://www.vuzlib.net/ sots_rozv /_index.html.

222. Гайндль В. Модернізація та теорії модернізації: приклад Габсбурзької бюрократії [Електронний ресурс] / В. Гайндль. – Режим доступу : http://www.lnu.edu.ua/Subdivisions/um/um1/Statti/3–heindl% 20valtraud.htm.

223. Горбатенко В. П. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів [Електронний ресурс] / В. П. Горбатенко. – К. : НАНУ, 1999. – Режим доступу : http://disser.com.ua/contents/17576.html.

224. Государство: понятие, признаки, функция, исторические и современные трактовки [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.scriru.com/1/42/61678227824.php.

225. Держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://geosite.com.ua/publ/derzhava/147-1-0-1723.

226. Держава поліетнічна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://etno.us.org.ua/blog/glossary/39.html.

227. Додаток 3 до спільного наказу Держспоживстандарту України та Головдержслужби України від 31.07.06 № 273/221. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=53640&cat_id=34595&ctime=1154709336810.

228. Капитализация экономики: проблемы и перспективы // Материалы семинара. (Ч. 2). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ief.org.ua/ IEF_rus/ET/Kapitalizaciya306.pdf.

229. Ключові компетенції лідерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ucs-hrm.org.ua/view-document/261-klyuchovi-kompetenciyi-liderstva.html?format=raw&tmpl=component.

230. Макушкин А. Основные сценарии развития глобальной экономики до 2030 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lawinrussia.ru/ dokladi/ 2010-06-29/osnovnie-stsenarii-razvitiya-globalnoy-ekonomiki-do-2030-g.html

231. Маріонеткова держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org.

232. Методика підготовки інформації про державні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds. gov.ua/ control/uk/publish/ article?art_id=38484&cat_id=36272.

233. Могил С. К. Сучасна держава в екстремальних ситуаціях : нормативи, органи, функції [Електронний ресурс] / Могил С. К. – Одеса: ОНЮА, 2003. – Режим доступу : http://disser.com.ua/contents/17898.html.

234. Модернізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Модернізація.

235. Національне агентство України з питань державної служби. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://guds.gov.ua/ control/uk/ publish/article.

236. Основні компетенції лідерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=1241.

237. Офіційний сайт центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua.

238. Пахомова Т. І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011_1/1-4-3.pdf.

239. Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 532 від 27.05.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // portal.rada.qov.ua.

240. Про внесення змін до Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 776 від 03.09.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.qov.ua.

241. Про зайнятість населення (із змінами та доповненнями) : Закон України № 803 від від 1 березня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.qov.ua.

242. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 614 від 11 травня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.qov.ua.

243. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.liga.kiev.ua.

244. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України № 140/2006 від 20 лютого 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.qov.ua.

245. Про Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 746 від 8 червня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.qov.ua.

246. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011 – 2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів від 4 квітня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.qov.ua.

247. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.liga.kiev.ua.

248. Профілі компетенцій лідерства на державній службі в Україні (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ucs-hrm.org.ua/download-document/273-profili-kompetenciiy-liderstva-na-derzhavniiy-sluzhbi-v-ukrayini.html.

249. Реформа управління персоналом на державній службі в Україні / Офіційний сайт проекту Головного управління державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ucs-hrm.org.ua.

250. Теорії походження держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravodom.com/istorja-prava/61/896-teori-poxodzhennya-derzhavi.

251. Хачатурян Х. В. Инновации в государственном управлении : монография [Электронный ресурс] / Х. В. Хачатурян. – К., 2005. – Режим доступа : http://law.kymu.edu.ua/ndgu_mon1_ru.htm.

252. Эберхард фон Ленайзен. Развитие лидерства: российский контекст [Электронный ресурс]. / Эберхард фон Ленайзен. – Режим доступа : //http://www.cfin.ru/management/people/leadership.shtml.

253. Baza przedsiębiorców [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE/?D;2687f333-4aea-4d5a-86a7-05bc6857083e.

254. Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://www.bip.gov.pl/articles/view/39.

255. Cele projektu eUsługi [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=2.

256. Cele projektu pl.ID. [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/?poz=2.

257. Cele projektu [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/46/193/?poz=2.

258. Co zmieni się dzięki pl.ID. [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/?poz=4.

259. e-kancelaria [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=9.

260. Elektroniczna Platforma Usług Publicznych (ePUAP). [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://epuap.gov.pl.

261. e-licencje (licencja detektywa, licencja pracownika ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego) [Elektroniczny zasob.] – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=7.

262. e-pozwolenie na broń [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=6.

263. e-zamówienia publiczne [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=4.

264. e-zażalenie i e-skarga [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=8.

265. e-zbywanie majątku [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=5.

266. Finansowanie projektu [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/?poz=6.

267. Finansowanie projektu [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=10.

268. Formularz elektroniczny i kreator wniosku [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE/?D; c5ec7ee2-78a0-4fdc-b894-7b01ec481c44.

269. Główne informacje o CEID [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE/?D;713ade63-048e-4b87-93ee-6c2c305480c9.

270. Kroki milowe budowy elektronicznego dowodu osobistego – historycznie [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/?poz=5.

271. Oprojekcie [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/ portal/cpi/46/193/ePUAP2.html.

272. Oprojekcie CEIDG [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE/?D;273fb82c-c1db-490b-a5cb-c917f5585cbb.

273. Podpis elektroniczny i profil zaufany ePUAP [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE/?F;1b22de7d-916d-4591-b44d-3b8e2be61121.

274. Portal ePUAP dla administracji [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/46/193/?poz=3.

275. Portal ePUAP dla obywateli [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/46/193/?poz=4.

276. Prognozowane korzyści płynące z realizacji projektu [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/ portal/cpi/38/195/?poz=3.

277. Prognozowane korzyści [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/?poz=3.

278. Projekty Ministerstwa Gospodarki (MG): Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine.

279. Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA): Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://epuap.gov.pl/wps/portal.

280. Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA): pl.ID. [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/plID.html.

281. Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA): Projekt eUsługi [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/44/190/eUslugi.html.

282. Projekty z listy podstawowej w ramach 7. osi priorytetowej PO IG – Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/263/7303/Projekty_z_listy_podstawowej_w_ramach_7_osi_priorytetowej_PO_IG_Spoleczenstwo_i.htm1.

283. Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji spoleczenstwa informacyjnego do roku 2020 [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://www.ukie.gov.pl.

284. Strategia rozwoju spoleczenstwa informacyjnego w Posce do roku 2013 [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://www.mswia.gov.pl/strategia/

285. The Global Competitiveness Report [Electronic resours]. – Access mode : http:// www.weforum.org.

286. Usługi udostępnione w ramach ePUAP oraz ePUAP2 [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/46/193/?poz=5.

287. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz.U.2005.64.565 z późn. zm./ [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http://lex.pl/bap/student/Dz.U.2005.64.565.html.

288. Wizja rozwoju ePUAP, CPI MSWIA, 9.02.2011/ [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : http/www.mswia.gov.pl.

289. Wygląd formularza wniosku Ceidg-1 [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE//GetFile.aspx?attid= 7646305e-eaee-4f8c-aec4-90b1684214f7.

290. Wygląd kreatora wniosku CEIDG-1 [Elektroniczny zasob]. – Tryb dostepu : https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.ENGINE//GetFile. aspx?attid =e41f5d1c-75e8-4710-bce5-7f0b3dba2f39.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Гавкалова Наталія Леонідівна
Аведян Людмила Йосипівна
Гордієнко Лариса Юріївна та ін.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Монографія

За заг. редакцією **докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л.**

Відповідальний за випуск **Гавкалова Н. Л.**

Відповідальний редактор **Сєдова Л. М.**

Редактор **Лященко Т. О.**

Коректор **Мартовицька-Максимова В. А.**

План 2012 р. Поз. № 28-Н.
Підп. до друку Формат 60 × 90 1/16. Папір MultiCopy. Друк Riso.
Ум.-друк. арк. 20,5. Обл.-вид. арк. 25,63. Тираж прим. Зам. №

Видавець і виготівник – видавництво ХНЕУ, 61166, м. Харків, пр. Леніна, 9а

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи
Дк № 481 від 13.06.2001 р.