

*політичну складову* – декларативність реформаторських намірів та рішень влади, «поверховість» у проведенні державної політики (політик);

*правову складову* – бюрократія, відсутність прозорих умов («правил гри») у владі, дієвого комплексу антикорупційних механізмів, формальний характер чинної правової системи для окремих високопосадовців, забюрократизованість процедур взаємодії влади з громадськістю, формальність існування консультативно-дорадчих органів тощо.

Вищезгадане варто взяти до уваги, оскільки, з нашої точки зору, саме зрозумувань від популізму й закритості влади, деструктивних процесів в Україні, в тому числі корупції, відсторонення влади від відкритого діалогу з громадськістю, нехтування інтересами певних груп осіб (представників окремих регіонів) назрівають згодом широкомасштабні конфлікти.

Спираючись на дослідження історико-правових аспектів розвитку громадянського суспільства Н.Ю. Годун [2], можна зробити висновок, що в основі демократичних трансформацій в Україні – досягнення свободи, справедливості, а громадянське суспільство більше тяжіє до цивілізованого розв'язання внутрішніх проблем. У цьому контексті – ступінь транспарентності (прозорості) органів публічної влади характеризує особливості їх взаємодії з громадянами всередині окремо взятої країни та відображає демократичність управління.

Виходячи з досвіду країн Західної та Центрально-Східної Європи з розвиненою демократією, в основі співробітництва держави і громадянського суспільства покладено чотири принципи: партнерство, прозорість, рівні можливості для всіх і ненасильство» [3, с. 14]. Теза про «рівні можливості», з одного боку, виглядає в сучасному світі трохи утопічною, з іншого, мова йде про рівні можливості і рівень доступу до участі в управлінні державою. Дж.Ціммерман зазначав в описі моделі демократії участі конкретизує, що всі громадяни повинні мати «рівні можливості для участі, змогу висловитись ... доступ до засобів масової інформації...» [4].

У будь-якому разі, ініціатором та основним агентом змін зазвичай виступає держава, що визначає стратегії, цілі перетворень та кроки їхньої реалізації. Відтак, доступ до публічної інформації, транспарентність влади мають бути не декларативні й розглядатися представниками владних кіл як одна з умов запобігання конфліктам у сфері публічного управління.

### **Список використаних джерел:**

1. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document. (United Nations Development Programme, January, 1997). Access mode: <http://magnet.undp.org>
2. Годун Н.Ю. Громадянське суспільство в Україні: історико-правовий аспект розвитку. Право і суспільство. 3 ч., 2015. Р. I. С.3-8
3. Бондаренко Я. Г., Чабан Л. Г. Людина і світ. Навч. видання. 2011. 224 с.
4. Бортніков В. Особливості участі громадян в концептуальних моделях демократії. Політичний менеджмент. №3, 2007. С. 38-50

## ВІДКРИТІСТЬ КАДРОВИХ ПРОЦЕСІВ З ПОЗИЦІЇ АКТИВІЗАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У 1991 р. була прийнята «Хартія громадян», яка включала шість принципів удосконалення роботи державних структур: стандарти; інформація та відкритість; вибір та консультації; чесність та корисність; економія коштів, оскарження невірних дій. Ці принципи широко пропагувалися в країнах ЄС. У цілому «Хартія громадян» сприяла кращому розумінню населення своїх прав під час отримання державних послуг, а також створила передумови для змін психології та культури самих державних службовців. Але реалізація програми згодом зустріла низку труднощів через недооцінювання населенням корисності програми та недостатньою відповідальністю державних служб за якість послуг.

Нині в США існують дві основні форми добору на державні посади:

- «відкрита», що передбачена для посад конкурсної служби;
- «закрита», що передбачена для комплектування так званої закордонної служби, лісної та поштової служб, поліції, органів охорони здоров'я та ін.

У разі «відкритої» форми дозволяється прийняття на посади такого рівня будь-якої особи за умови успішного складання нею встановлених для такої категорії посад іспитів (кваліфікаційних тестів). Передбачаються й певні обмеження. На «конкурсну» і так звану «виключну» служби не допускаються іноземці, за винятком випадків, коли це необхідно здійснити в національних інтересах або інтересах національної безпеки, але тільки якщо на неї не претендує громадянин США. Не допускаються іноземці й до конкурсу на зайняття посад спеціалістів вищої кваліфікації в окремих відомствах (міністерстві оборони, міністерстві сільського господарства, державному департаменті тощо). Разом з тим допускається набір іноземних громадян на нижчі посади для роботи на американських військових базах, в консульських установах за кордоном, у відділеннях ЮСІА за кордоном тощо [3, с. 81].

Прийняття на державну службу осіб «зі сторони» у разі «закритої» форми допускається лише на посади низького рівня. Для зайняття певних технічних посад (технічних спеціалістів) та у разі заміщення деяких вакантних посад так званого «другого ешелону» складання конкурсних іспитів не здійснюється. Ці посади виключено зі сфери контролю Управління з керівництва персоналом (УКП), наділеної нормотворчими, розпорядними та контрольними функціями у сфері кадрової політики в державних установах. Це пояснюється більш низькою значущістю технічних посад, порядок зайняття яких розробляється і здійснюється безпосередньо керівниками відомств. Щодо посад «другого ешелону», то вони не мають конфіденційного чи, в службовому розумінні, визначального характеру. Призначення осіб на більш високі посади в процесі проходження служби здійснюється відповідно до «кар'єрної служби» в цій системі [3, с. 81].

Типовими недоліками національних систем (країн світу. – О. Л.) «оцінювання» державних службовців, характерними і для України, є такі: недостатня розробленість і визначеність ключових компетентностей; домінування самооцінювання та внутрішнього оцінювання; відсутність або недосконалість

стандартів (змістових, процедурних, кваліфікаційних, етичних); ігнорування або недооцінка валідності та надійності методів оцінювання; неувага до прав, обов'язків, відповідальності, звітності учасників оцінювання; брак прозорості й відкритості [8, с. 9]. А це, насамперед порушує принципи державного управління – справедливості і законності, закріплених в у Конституції України, коли ефективність роботи державного службовця, рівень його професійної компетентності не стає основною підставою для його кар'єрного розвитку.

Можемо припустити, що відкрита кадрова політика сприятиме притоку нових сил на публічну цивільну службу Україну ззовні. Закриті системи кадрової політики більше притаманні мілітаризованим, воєнізованим (ЗСУ, СБУ, МВС, МЧС та ін.), а не цивільним службам.

Серед професійно важливих якостей персоналу публічного управління, які найбільше відбивають в собі зміст принципів «відкритість» та «прозорість» є *професійна відкритість* публічного службовця, яка є по суті, одним з результатів і цілей впровадження зазначених принципів управління відкритості та прозорості, і залишається малодослідженою темою.

Теоретично обґрунтуємо професійну відкритість як професійно важливу якість персоналу публічної служби, яка в діяльнісному аспекті найбільше реалізує принципи відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади (цивільна служба). Серед активізаторів персоналу І. В. Шпекторенко вказує «почуття належності до колективу, команди, діалогово-комунікаційні відносини з керівництвом (відповідність культурі органу влади, оволодіння професійною культурою державного службовця, орієнтованість на місію, цілі й завдання органу влади, відчуття власної причетності, *відкритість* і взаємодія персоналу, навчання на робочому місці, наставництво, ротация, стажування, передача досвіду)» [11].

З відкритістю І. В. Шпекторенко пов'язує визначення *професійної наукованості*, яка розуміється ним як якість, яка характеризує *відкритість* людини до подальшого професійного розвитку, готовність до оволодіння новими засобами праці, здатність, спроможність до оволодіння новим, у тому числі навчальним матеріалом (новими професійними знаннями й уміннями, діями, знанням нових форм діяльності), активне пристосування людини до умов професійного досвіду, що постійно оновлюється. Така позиція підтверджується дослідженнями Є. Ананьєва та С. Смурова, які вказують, що для описання професіоналізму потрібно використовувати не один, а групи критеріїв (результативних і процесуальних, об'єктивних і суб'єктивних, якісних і кількісних та ін.) [1, с. 36]. *Одним з таких є критерії професійної наукованості*: чи готова людина до прийняття професійного досвіду інших людей, чи виявляє професійну відкритість.

Інколи професійна культура державного службовця також визначається з використанням поняття «відкритість». Це – якість персоналу, яка включає в себе професійну відкритість, основа вирішення актуальних соціально-професійних завдань, мета, результат професійного виховання (розвитку) індивіда. «Це – його (державного службовця. – *Авт.*) можливості до оволодіння професійно-рольовою поведінкою, участі у створенні відкритої, прозорої, налаштованої на взаєморозуміння і співпрацю комунікаційної системи, відповідати нормам культури державного органу. Вони зміцнюють внутрішні зв'язки між працівниками і структурними підрозділами, посилюють мотивацію працівників, забезпечують

ефективнішу координацію, ніж формальні засоби контролю, активізації, мотивації, оцінки персоналу, його освіти (навчання) [5; 11]. Зв'язок культури організації з посиленням мотивації персоналу підтверджує Ф. Хміль [10, с. 93]. А. Балашов визначає інші наступні аспекти такої культури: управлінська компетенція; інформованість; зацікавленість громадян у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, тобто у безпосередньому веденні управлінських справ [2, с. 77]. У даному випадку управлінська культура розуміється у широкому розумінні, у контексті вимог до компетенції певної посади публічної служби. Це справедливо, оскільки, по-перше, на публічну цивільну службу потрапляють звичайні громадяни, і по-друге, відкритість публічного управління є додатковим стимулом до залучення до неї більш професійно мобільних людей та покращення таким чином його контрольованості, ефективності, зокрема через громадський та зовнішній контроль.

У наш час знайшло широке поширення використання п'ятифакторної моделі (the big five), що дозволяє скомпонувати багато особистісних рис (Digman, 1990; McCrae, 1989). Її російський варіант був розроблений Бурлачук (2000).

Риси, що входять в зазначену модель, зазвичай позначаються наступним чином:

- А) екстраверсія (соціальний, балакучий, впевнений, активний, уважний),
- Б) погоджується (ввічливий, який співпрацює, надійний, гнучкий),
- В) свідомість (дисциплінований, відповідальний, організований, скрупульозний),
- Г) емоційна стабільність (спокійний, ентузіаст, надійний, урівноважений),
- Д) відкритість до освоєння нового досвіду (чутливий, інтелектуальний, цікавий, з гарною уявою) [6].

На необхідність формування професійної відкритості як професійно важливої якості персоналу вказує чимало вчених [7, с. 111; 9, с. 115]. Публічному службовцеві властиве надання консультативно-дорадчих функцій. В кінці 60-х – середині 70-х рр. ХХ ст. був поставлений під сумнів тезу К. Роджерса, що необхідними і достатніми для успішного консультанта є такі якості, як безумовне позитивне ставлення і прийняття клієнта, конгруентність, відкритість і щирість, емпатійність. Ці якості є необхідними, але недостатніми для публічного службовця [6].

Інноваційний керівник в системі публічного управління орієнтує учасників управлінського процесу, навіть незгодних з ним опонентів на дослідження процесів, в яких вони беруть участь. Партисипативне управління допомагає встановити в органі публічної влади принцип взаємної відкритості. Критичного аналізу піддається мислення не тільки споживачів адміністративних, муніципальних та консультативних послуг, але й самого керівника.

У проведеному Р. Кочюнас огляді зарубіжної спеціальної літератури і нормативних документів [4, с. 26-32] перераховуються різноманітні професійно бажані особистісні характеристики консультанта, які в цілому співпадають з бажаними професійно важливими якостями цивільного публічного службовця: прояв глибокого інтересу до людей і терпіння в спілкуванні з ними; чутливість до установок і поведження інших людей; емоційна стабільність і об'єктивність; довіру до людей і здатність викликати довіру інших людей; повагу цінностей і прав інших людей; проникливість; відсутність упереджень; саморозуміння; свідомість

професійного боргу; емпатія, уважність і чуйність (але не висока сензитивність), вміння вислухати, теплота і сердечність (але не сентиментальність); об'єктивність (неототожненість себе з клієнтами), високий соціальний інтелект, внутрішній локус контролю, гнучкість і відсутність власних серйозних проблем. У інтегративну модель особистості ефективного консультанта повинні входити також автентичність, *відкритість* власного досвіду, розвиток самопізнання, сила особистості та ідентичність, толерантність до невизначеності, прийняття особистої відповідальності, постановка реалістичних цілей.

Таким чином, професійна відкритість – це ціннісно-мотиваційне та діяльнісне ставлення до професії, до виконання посадових завдань та функцій, що дозволяє успішно формувати професійну компетентність, професійну культуру та професіоналізм. Працівник відкритий до засвоєння професійного досвіду інших, до самоосвіти. У цьому ставленні до виконання посадових обов'язків відбиваються цінності та норми (стандарты) професії, що відповідають за дотримання принципу відкритості у публічному управлінні. Відкритість виступає додатковим стимулом та активізатором (власне позамотиваційним) професійної діяльності суб'єкта діяльності. Разом з професійною установкою, професійною гнучкістю професійна відкритість входить до більш інтегрованої професійно важливої якості – професійної спрямованості персоналу.

### Список використаних джерел

1. Ананьев Е. М., Смуров С. Система менеджмента качества образовательной деятельности в соответствии с требованиями международных стандартов серии ИСО 9000 и некоторые особенности их внедрения в вузе с учетом профессионально-психологического аспекта // Образование и об-во. 2004. № 4 (27). С. 35 – 38.
2. Балашов А. Идеальный государственный служащий: как его сформировать // Персонал. 2005. № 2. С. 76 – 79.
3. Корж І. Практика правового регулювання конкурсного добору кандидатів на державну службу в Сполучених Штатах Америки // Вісник державної служби України. 2003. № 3. С. 79-84.
4. Кочюнас Р. Основы психологического консультирования. Москва: Академический проект 1999. 240 с.
5. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління: моногр. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.
6. Модели и методы управления персоналом: Российско-британское учебное пособие / под ред. Е. Б. Моргунова (Сер. «Библиотека журнала «Управление персоналом»). Москва: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2001. 464 с.
7. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Луцьк: Надстир'я, 2005. 162 с.
8. Слюсаренко О. М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Слюсаренко Олена Миколаївна; ДРІДУ НАДУ. Дніпропетровськ, 2007. 20 с.

9. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А. Я. Кибанова. Москва: ИНФРА-М, 2000. 512 с.
10. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник. Київ: Академвидав, 2006. 488 с.
11. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: моногр. Дніпропетровськ: Моноліт, 2009. 242 с.

Олексенко Р.І.

## **РОЗВИТОК І ДИНАМІКА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ І ПІДХОДУ**

Актуальність дослідження динаміки соціальних змін, що відбуваються у ХХІ столітті, зумовлюються складними процесами глобалізації, цифровізації, висувають на перший план розробку наукових підходів і методів дослідження динаміки інституціонального розвитку публічної служби в контексті системного аналізу і підходу. Методика складання системних моделей передбачає включення у них максимальне число факторів (багатофакторний підхід) і може застосовуватися на різних рівнях організації, що дозволить наблизитися до інтегральної картини інституціонального розвитку, що базується на системних моделях і підходах [1].

Система інституціонального розвитку базується на окремих її компонентах і базується на системному підході. В основі системного дискурсоосмислення об'єктів, предметів, феноменів, моделей публічної служби лежить її розуміння як цілісної мультисистеми, яка диференціюється згідно ролей та статусів, дозволяє вченим систематизувати складну дійсність публічного управління та адміністрування. Система інтегрує свої частини і компоненти завдяки специфічним функціям і критеріям комплексності, унікальності, функціональності, що сприяють об'єднанню розрізнених частин в одне єдине ціле. Розвиток і динаміка інституціонального розвитку публічної служби в контексті системного аналізу і підходу свідчать, що публічна служба як система досягає стратегічних і тактичних цілей управління, кінцевих результатів із найменшими витратами. Але для цього потрібно, щоб інституціоналізація публічної служби здійснювала впливи на всі сфери громадського життя і управління соціальними процесами як цілісність і працювала як єдиний соціальний організм. Системність при цьому має принципове значення, адже управління величезними масами як людських, так і матеріальних ресурсів вимагає погодженості, координації, цілеспрямованості та ефективності. Визначальну дію на характер впливів справляє суб'єкт, тобто держава і закладена в ній владна сила.

Розвиток і динаміка інституціонального розвитку публічної служби в контексті системного аналізу і підходу свідчить, що ефективний варіант взаємозв'язку держави і суспільства повинен враховувати те, що громадське життя людей має великий обсяг свободи й самоврядування і межі даної автономії визначаються як суспільними інститутами, так і державою [2]. Розвиток і динаміка інституціонального розвитку публічної служби в контексті системного аналізу і підходу включають еволюцію сукупності прийомів, способів, засобів і механізмів, за допомогою яких публічна служба здійснює організаційне забезпечення і сприяє організації й упорядкованості соціального життя як єдиного цілого. Сучасна практика інституціонального розвитку публічної служби повинна враховувати необхідність подолання неефективності і