

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

Студента Нетецького Сергія Юрійовича

академічної групи 281М-22з-2 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Кадрова політика в органах публічної влади в умовах цифрової трансформації публічного управління»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Квітка С.А.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
-----------------	--	--	--	--

Дніпро  
2023

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Сучасні підходи до кадрової політики в органах публічного управління в умовах цифрової трансформації суспільства».

75 стор, 1 рис., 55 джерел.

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, КАДРОВА ПОЛІТИКА, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ, ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ, ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що склалися в процесі формування та реалізації кадрової політики в органах публічного управління в Україні.

Предмет дослідження – новітні підходи до кадрової політики в органах публічної влади.

Мета дослідження – узагальнення теоретичних засад кадрової політики в органах публічного управління України, розкриття особливостей її формування й реалізації, дослідження тенденцій розвитку, напрямів удосконалення та вироблення рекомендацій щодо застосування отриманих наукових результатів у практиці публічного управління.

У першому розділі досліджуються теоретичні підходи до аналізу кадрової політики в органах публічної влади. Другий розділ присвячено зарубіжному досвіду регулювання кадрової політики в органах публічної влади. У третьому розділі вивчено сучасний стан та шляхи удосконалення кадрової політики в органах публічної влади в Україні.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічного управління.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's qualification work on the topic "Personnel Policy in Public Authorities in the Context of Digital Transformation of Public Administration".

75 pages, 1 picture, 55 sources.

DIGITAL TRANSFORMATION, DECENTRALIZATION, PERSONNEL POLICY, PUBLIC ADMINISTRATION, CIVIL SERVANTS, LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS, PUBLIC SERVICE REFORM, EUROPEAN STANDARDS.

The object of the study is social relations that developed in the process of forming and implementing personnel policy in public administration bodies in Ukraine.

The subject of the study is the latest approaches to personnel policy in public authorities.

The purpose of the study is to generalize the theoretical foundations of personnel policy in the public administration bodies of Ukraine, to reveal the peculiarities of its formation and implementation, to study development trends, areas of improvement, and to develop recommendations regarding the application of the obtained scientific results in the practice of public administration.

The first chapter examines theoretical approaches to the analysis of personnel policy in public authorities. The second chapter is devoted to the foreign experience of regulating personnel policy in public authorities. The third chapter examines the current state and ways of improving personnel policy in public authorities in Ukraine.

The field of practical application of work results is public management bodies.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	8
1.1. Кадрова політика в органах публічної влади: базові характеристики.....	8
1.2. Сутність кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях...	18
РОЗДІЛ 2	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	25
2.1. Порівняльний аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі.....	25
2.2. Урахування Європейських стандартів при модернізації державної служби України.....	35
РОЗДІЛ 3	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	49
3.1. Нормативно-правове регулювання державної служби в Україні на сучасному етапі.....	49
3.2. Шляхи реформування кадрової політики в органах публічного управління.....	64
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	76

## ВСТУП

**Актуальність дослідження.** Підвищення ефективності функціонування державної служби та публічного управління в умовах цифрової трансформації суспільства є стратегічною метою України, спрямованою на забезпечення належних темпів економічного зростання, покращення добробуту населення, всебічного розвитку суспільства та досягнення європейських стандартів життя. Одним із найважливіших і першочергових факторів досягнення визначених завдань є належне забезпечення сфери публічного управління висококваліфікованими та професійними кадрами. Генезис цього проблемного питання пов'язаний із кризою кадрового забезпечення і застарілим механізмом формування та реалізації кадрової політики в органах публічного управління.

Складність завдань та функцій, покладених на органи публічного управління в умовах децентралізації влади, гострий дефіцит професійних кадрів зумовлюють необхідність розвитку наукових досліджень щодо створення дієздатної, конструктивної державної служби, спроможної забезпечити вирішення національних завдань і стати ефективним організаційно-правовим, управлінським інструментом у проведенні державної політики в регіонах та формування ефективного кадрового складу. У цьому контексті кадрова політика в органах публічного управління стає важливим засобом розвитку влади, оскільки в ній поєднуються різні аспекти державного впливу на всі сфери життєдіяльності регіонів.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У працях і публікаціях Н. Гончарук, А. Ліпенцева, В. Олуйка, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогіна, Н. Липовської та інших приділено значну увагу дослідженню проблематики кадрової політики. Напрацювання цих науковців створили науково-методичне підґрунтя для системного розгляду державної кадрової політики. Разом з тим питання кадрової політики в органах публічного управління залишається недостатньо дослідженим, що і визначає актуальність теми роботи.

Дослідження спирається на нормативну базу, яку складають Конституція України, закони України та підзаконні нормативні акти у сфері фізкультури та спорту нашої держави.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що склалися в процесі формування та реалізації кадрової політики в органах публічного управління в Україні.

**Предмет дослідження** – новітні підходи до кадрової політики в органах публічної влади.

**Мета магістерської роботи** є узагальнення теоретичних засад кадрової політики в органах публічного управління України, розкриття особливостей її формування й реалізації, дослідження тенденцій розвитку, напрямів удосконалення та вироблення рекомендацій щодо застосування отриманих наукових результатів у практиці публічного управління.

**Завдання дослідження:**

- розглянути базові характеристики кадрової політики в органах публічної влади;
- проаналізувати сутність кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях;
- провести порівняльний аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі;
- дослідити європейські стандарти в контексті модернізації державної служби України;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання державної служби в Україні на сучасному етапі;
- розглянути шляхи реформування кадрової політики в органах публічного управління.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети в роботі використано ряд загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, які взаємопов'язані між собою та застосовувалися у роботі у послідовному і логічному зв'язку: порівняльно-історичний метод – для вивчення теоретичних

основ кадрової політики в органах публічної влади; метод структурно-логічного аналізу – при побудові структури роботи в логічному взаємозв’язку між соціальною та технічною складовими розвитку системи регулювання кадрової політики; метод аналізу та синтезу – для вивчення предмету в цілісності, єдності та взаємозв’язку його окремих складових частин; методи порівняння, узагальнення, класифікації інформації при дослідженні закордонного досвіду; методи систематизації та формалізації інформації для характеристики та аналізу сучасного стану кадрової політики в публічному управлінні в Україні.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає у можливості їх використання при розгортанні організаційної й практичної діяльності органів державної влади. Частина дослідницького матеріалу може використовуватись у навчальних програмах для підвищення кваліфікації державних службовців.

**Структура і обсяг роботи.** Кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг роботи становить 75 сторінок. Список використаних джерел налічує 55 найменувань, 1 рис.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### **1.1. Кадрова політика в органах публічної влади: базові характеристики**

Управління персоналом у сфері державної служби має здійснюватися на основі і в межах сучасної державної кадрової політики, підтвердженням тому в недавньому минулому на період 2012-2020 років було схвалено стратегію державної кадрової політики (Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 1 лютого 2012 року №45/2012). Хоча на сьогодні цей нормативно-правовий документ втратив чинність, але він дає уявлення щодо цілей, завдань, принципів та пріоритетів державної кадрової політики. Державна кадрова політика визначає генеральну лінію і принципові настанови в роботі з персоналом державної служби на довготривалу перспективу.

Головним суб'єктом державної кадрової політики виступає держава, яка визначає місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями й принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціонального використання кадрового потенціалу країни. Саме тому державна кадрова політика є визначальною складовою загальної кадрової політики, а головна роль у її розробці належить центральним та місцевим органам державної влади [1].

Специфікою державної кадрової політики в Україні є її багатосуб'єктність. Але суб'єкти відповідно до своїх повноважень, визначених статусом, відносно самостійні. До основних суб'єктів державної кадрової політики, наділених відповідним правовим статусом належать:



– Верховна Рада України, що надає державній кадровій політиці легітимний характер, законодавчо закріплює її принципи, визначає обсяги фінансування, контролює її здійснення на практиці;

– Президент України – визначає мету та основні напрямки державної кадрової політики, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію центральних та місцевих органів державної влади;

– Головне управління з питань регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України, що є робочим органом при Президенті України та сприяє Главі держави у проведенні єдиної кадрової політики в Україні;

– Кабінет Міністрів України – відповідає за реалізацію державної кадрової політики в Україні в системі виконавчої влади;

– Національне агентство України з питань державної служби є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою;

– місцеві державні адміністрації – відповідають за реалізацію державної кадрової політики на регіональному рівні [3].

– Суб'єктами державної кадрової політики, тобто носіями визначених законодавством повноважень під час формування та реалізації кадрової політики, є: народ, держава (органи влади та управління), органи місцевого самоврядування, суб'єкти економічної діяльності, профспілкові, політичні та громадські організації [2].

– Згідно з Конституцією України народ виступає єдиним джерелом влади. Він здійснює свої функції і вирішує завдання, які стоять перед ним у сфері державної кадрової політики, як безпосередньо (через референдум, вибори Президента, народних депутатів, міських голів тощо), так і опосередковано (через представницькі органи, демократичні процедури, урахування суспільної думки тощо).

– Народ значною мірою делегує свої повноваження і функції в кадровій політиці державі (її гілкам і структурам) як політичній організації народу, а окремі групи населення – політичним партіям, різним громадським об'єднанням. Через державу та її структури, а також політичні партії та громадські організації народ бере участь в управлінні кадровими процесами в країні [2].

– Об'єктами державної кадрової політики у широкому розумінні у відповідності до «Енциклопедичного словника з державного управління» є: а) національні кадри (кадровий корпус у цілому); б) кадрова система, кадрові процеси і відносини; в) інститути і механізми соціального партнерства [4, с. 683].

– Об'єктами безпосереднього регулювання з боку держави та її органів є: а) правляча адміністративна і політична еліта; б) персонал державної служби; в) кадри державних установ, підприємств, організацій [4, с. 683].

Об'єктами державної кадрової політики є весь кадровий потенціал суспільства, а також система державно-службових відносин, в ході яких реалізуються посадові повноваження державних службовців і функції державних органів влади.

Особливістю державної кадрової політики є те, що вона:

– формується на основі вивчення тенденцій соціального розвитку і представлена легітимним соціальним інститутом суспільства – державою;

– визначає найбільш загальні правові основи для розробки і реалізації кадрової політики для суспільства загалом і для всіх інших суб'єктів кадрової політики;

– об'єктами державної кадрової політики є весь кадровий потенціал суспільства, найбільш загальні принципи формування трудових і кадрових відносин. Разом з тим об'єктом безпосереднього державного управління є кадри державної служби, які складають основу апаратів органів державної влади [5].

Державна кадрова політика структурується в межах рівнів і гілок державної влади за секторною ознакою та сферою суспільного виробництва. Виділяється загальнодержавний (центральный), регіональний та місцевий рівні державної кадрової політики. В умовах децентралізації, передачі владних повноважень на місцевий рівень все більше зростає роль регіональної кадрової політики, яка є мобілізуючим і організуючим фактором управлінського впливу і від якої залежить послідовний і сталий розвиток регіону. Залежно від сфери суспільного виробництва державна кадрова політика має здійснюватися в державно-політичній, економічній (матеріально-господарській) та соціально-культурній сфері. За секторною ознакою державна кадрова політика здійснюється в державному, приватному та громадському секторі. Але, незалежно від структурування, державна кадрова політика завжди спрямована на формування, розвиток і раціональне використання людських, трудових і кадрових ресурсів.

Особливе, пріоритетне місце серед складових державної кадрової політики належить кадровій політиці у сфері державної служби: насичення структур законодавчої, виконавчої та судової влади компетентними, професійно підготовленими, відповідальними керівними кадрами, з високоморальними якостями та почуттям громадянського обов'язку.

Сучасну кадрову політику можна визначити як генеральний напрям кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму щодо вироблення цілей та завдань, спрямованих на збереження, зміцнення й розвиток кадрового потенціалу, на створення відповідальних і високопродуктивних згуртованих колективів, здатних своєчасно реагувати на зміни в суспільстві з урахуванням стратегії розвитку організації [5]. Реалізація цілей і завдань управління персоналом у сфері державної служби також здійснюється через кадрову політику.

«Кадрова політика» – значно ширше поняття, ніж «державна кадрова політика». Суб'єктами кадрової політики виступають підприємства, установи,

організації, політичні партії, органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У сфері державної служби, відповідно до затвердженої Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 рр., сьогодні має формуватись механізм реалізації кадрової політики, важливою складовою якого є управління персоналом у сфері державної служби. Механізм реалізації державної кадрової політики являє собою засоби суб'єктів кадрової політики, які забезпечують досягнення її цілей. Ціль механізму реалізації державної кадрової політики стосовно персоналу у сфері державної служби можна визначити як практичне втілення в життя кадрової політики, тобто створення сприятливих і рівних соціальних умов та гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей і знань, добір персоналу і забезпечення його високого професіоналізму; ефективне використання кадрового потенціалу державної служби.

Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки та визначених цілей завдання державної кадрової політики доцільно розглядати в розрізі кількох пріоритетних напрямків, зокрема:

1) за напрямом підготовки кадрів: прогнозування потреби, формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів; проведення оптимізації державних стандартів вищої освіти у сфері підготовки фахівців у сфері державного управління; напрацювання механізму державного гарантування працевлаштування та кар'єрного росту після здобуття післядипломної освіти;

2) за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів: реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання; формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів;

3) за напрямом державного регулювання професійної діяльності: детінізація ринку праці, попередження зловживань при вирішенні питань

прийняття на роботу, організації та оплати праці; обґрунтування стимулів і форм відповідальності за виконання посадових функцій і демократичних процедур їх застосування; формування критеріїв раціональності і соціальної ефективності державної служби; підвищення статусу кадрових служб; перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик і особистих якостей, необхідних для виконання завдань на відповідній посаді; супроводження кар'єрного росту для забезпечення постійного вивчення рівня їх особистого розвитку з метою підготовки пропозицій щодо можливості професійного зростання та додаткового навчання; створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва; запровадження періодичного оцінювання результатів професійної діяльності; удосконалення механізму конкурсного відбору; удосконалення системи оплати праці з урахуванням змісту та обсягу виконуваної роботи, її складності, рівня відповідальності та особистого внеску працівника в загальні результати роботи; створення єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; подолання існуючого дисбалансу в оплаті праці працівників вищих і нижчих категорій;

4) за напрямом соціального захисту: створення ефективної, реально діючої системи соціального захисту від соціальних ризиків та загроз; забезпечення зростання реальної заробітної плати, додержання державних гарантій оплати праці, недопущення встановлення заробітної плати працівникам нижче прожиткового мінімуму; реформування системи соціального страхування; розроблення заходів соціального захисту; відновлення та збільшення відомчого житлового фонду, розроблення ефективного механізму пільгового кредитування для придбання житла; створення умов для розвитку соціальної інфраструктури; забезпечення гендерної рівності; створення належних умов для поєднання жінками професійних і сімейних обов'язків;

5) за напрямом забезпечення зайнятості: гарантоване забезпечення молоді першим робочим місцем; формування здатності населення до трудової мобільності, здобуття нових знань, умінь і навичок відповідно до вимог інноваційних тенденцій розвитку економіки; ефективне використання трудових ресурсів у регіонах; впровадження механізмів ефективного перерозподілу робочої сили; удосконалення існуючої системи державної служби зайнятості населення з урахуванням кращого світового досвіду роботи бірж праці та центрів зайнятості, регіональних ярмарків вакансій;

б) за напрямом модернізації суб'єктів кадрової політики: покладання на служби персоналу функцій з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту; розроблення системи заходів з аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом; запровадження технологій електронного урядування; вдосконалення системи професійного навчання фахівців з управління персоналом.

Перспективи розвитку кадрових процесів в умовах правової, демократичної, соціальної держави, потреба в демократизації, демонополізації та деідеологізації роботи з кадрами державної служби дозволяють визначити ряд сутнісних рис державної кадрової політики, яка в сучасних умовах має бути не лише складовою державної політики, а й:

– науковою, теоретично обґрунтованою, творчою, реалістичною, ураховувати потреби держави в кадрах, визначати послідовність вирішення стратегічних завдань;

– орієнтованою на відродження і сталий розвиток України, на залучення до державної служби професійно підготовлених, підприємливих людей з новаторськими творчими прагненнями і мотивацією;

– об'єктивною, всебічною, комплексною, такою, що базується на єдності цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами та має враховувати різні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні тощо);

– єдиною для всієї України, але водночас багаторівневою (загальнодержавною, регіональною, місцевою), охоплювати весь кадровий корпус, усі кадрові процеси незалежно від механізму і ступеня державного впливу на них;

– перспективною, мати попереджувальний та випереджувальний характер, спрямований на формування кадрів нової генерації з урахуванням соціального прогресу, у тому числі змін змісту й характеру праці державних службовців;

– демократичною за цілями, соціальною базою і механізмом вирішення кадрових проблем;

– достатньо гнучкою, тобто, з одного боку, стабільною, оскільки саме зі стабільністю пов'язані певні надії працівників, а з іншого – динамічною, коригуватися відповідно до зміни тактики залежно від ситуації;

– забезпечувати індивідуальний підхід до персоналу;

– духовно-моральною, виховувати в кожному працівникові патріотизм, гуманізм, чесність, упевненість у правоті і громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;

– правовою, здійснюватися в межах і на засадах закону, що створює правові гарантії об'єктивного і справедливого вирішення кадрових питань;

– урахувувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

Саме ці риси – реалістичність, творча спрямованість, об'єктивність, комплексність, демократизм, моральність, духовність, індивідуальність, гуманізм, законність тощо – мають стати теоретико-змістовними принципами державної кадрової політики [1].

Сутнісною характеристикою сучасної кадрової політики є скорочення чисельності штату держслужбовців в рамках реалізації першого етапу адміністративної реформи щодо оптимізації державних владних структур.

Специфіка посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад), обумовлена їх виборністю і відповідно, їх постійною змінюваністю. Тому

особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації (40 відсотків сільських, селищних та міських голів, 40-60 відсотків депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше).

Інша складова – це формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно до діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6] ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній, або іншій основі, передбаченій законодавством.

Більш того, законодавством надається право головам районних, районних у містах, обласних рад, самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників. Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за добором кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців.

Існує проблема плинності кадрів посадових осіб органів місцевого самоврядування. З метою підвищення престижності і залучення талановитої молоді до служби в органах місцевого самоврядування, існує необхідність врегулювання питань оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та приведення їх у відповідність до норм оплати праці державних службовців [7].

Кадрова ситуація, яка склалася в процесі управління персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, висуває на перший план необхідність реалізації Стратегії державної кадрової політики України на 2012-2020 рр., комплексне реформування й модернізацію державної служби відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу», прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», упровадження нових кадрових технологій, удосконалення



принципів і механізмів формування й реалізації державної кадрової політики як важливого чинника забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування професійно підготовленими кадрами, побудови на всіх рівнях ефективної влади.

## **1.2. Сутність кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях**

Найважливішим напрямом державної розбудови в Україні вважається всебічний розвиток особистості, забезпечення її прав і свобод. Задоволення економічних, політичних та соціальних потреб громадян здійснюється державою на місцевому рівні, оскільки за централізованого підходу неможливо врахувати усі особливості та специфічні характеристики того чи іншого регіону. Суспільна інфраструктура, житлове будівництво, освіта, охорона громадського порядку належать до компетенції місцевих органів влади, оскільки вони не лише мають широкі повноваження у сфері реалізації й охорони прав громадян, але й є найбільш близькою до населення владою, яка володіє необхідними формами та методами роботи, законодавчо визначеною матеріально-технічною базою. Це дає можливість цілеспрямовано проводити соціально-економічні заходи щодо забезпечення прав і свобод громадян.

Головною ланкою, що інтегрує всі фактори адміністративно-управлінських перетворень, є якісне кадрове забезпечення органів виконавчої влади, а також ефективна кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади, спрямована на професіоналізацію державної служби. Розвиток української держави та її входження у світову спільноту вимагає підвищення рівня професіоналізму фахівців і, в першу чергу, державних службовців.

Врахування зарубіжних та вітчизняних позитивних напрацювань в цій сфері є дуже важливим для значного покращення системи роботи з кадрами, реалізації кадрової політики. Адже сьогодні можна констатувати ряд проблем, характерних для сфери управління кадрами, серед яких найгострішими є:

- дуже повільне подолання кризової кадрової ситуації, що триває в Україні з початку 90-х років;
- ведення значної частини роботи з кадрами на всіх рівнях державного управління на основі радянських методів і форм, критеріїв і засобів;
- «відтік мізків» з країни;

– заміна монополії комуністичної партії в підборі і розстановці кадрів монополією правлячої адміністративно-політичної еліти.

Щоб визначити поняття кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади, необхідно звернутись, крім іншого, до Концепції адміністративної реформи, якою передбачено формування державної кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади, що включає в себе:

- формування ефективної організації виконавчої влади всіх рівнів управління;
- запровадження раціонального адміністративного устрою;
- вирішення комплексу принципово нових кадрових проблем щодо організації на нових засадах державної служби, створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів – високопрофесійних, чесних, патріотичних, відповідальних [8].

Проведення в Україні адміністративної реформи включає також вирішення цілого комплексу завдань розвитку регіонів, їх економічного і соціально-культурного піднесення. Важливим напрямком при цьому є формування державної кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади як фактора удосконалення державно-управлінської діяльності [9].

Кадрова політика та практика тісно взаємопов'язані з проблемою чільних передумов реалізації економічних та соціальних реформ. Державна кадрова політика сприятиме розвитку адекватного політичного життя, здійсненню демократичних реформ в Україні на трьох основних рівнях: загальнодержавному, регіональному і галузевому.

Роль кадрів місцевих органів виконавчої влади в сучасних умовах суспільного розвитку невинно актуалізується новітніми об'єктивними процесами українського державного будівництва. Найбільш характерними стають децентралізація економічних та соціально-культурних процесів управління, активізація політичного життя на місцях, зростання ролі та впливу місцевих органів виконавчої влади на центральні органи влади і тим самим на

формування державної політики, становлення регіональних еліт, їх прагнення до реалізації своїх інтересів.

У кадровій політиці в місцевих органах виконавчої влади, як в складовій частині державної кадрової політики, виражаються основні напрями, цілі й ідеї роботи з кадрами, стратегія формування напрямків належного використання трудового потенціалу конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади, її принципи мають бути спрямовані на те, щоб управлінські кадри всіх рівнів працювали над досягненням стратегічних цілей державної політики, головними серед яких є:

1) розвиток людського потенціалу, підвищення добробуту громадян та розвиток сім'ї; створення соціально-економічних, політичних передумов і гарантій для життєвого самовизначення людини; удосконалення системи охорони здоров'я та освіти; піднесення управлінської науки; підвищення професійного рівня вітчизняних фахівців; забезпечення продуктивної зайнятості населення; гарантування безпечної життєдіяльності людини, сприяння вияву її громадської активності;

2) зниження рівня бідності та примноження багатства нації шляхом зростання реальних доходів громадян; зниження рівня безробіття; забезпечення дієвого соціального захисту;

3) підвищення конкурентоспроможності національної економіки через зростання продуктивності праці, внутрішнього валового продукту, покращення якості та збільшення частки вітчизняної продукції на внутрішньому ринку і збільшення питомої ваги високотехнологічної продукції у загальному обсязі експорту;

4) інтеграція України до Європейського Союзу; орієнтація на чинні в провідних європейських країнах моделі соціально-економічних відносин та забезпечення належного добробуту своїх громадян; адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу та створення в Україні цивілізованої правової системи [10].

Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади, крім науково-теоретичних засад, повинна базуватися на практичних та аналітичних показниках, які відображають реальну ситуацію в системі державної служби на загальнодержавному та регіональному рівнях, сприяють об'єктивному прогнозуванню потреби в кадрах та ефективному плануванню кадрової роботи. Такими показниками, поряд із стандартними статистичними даними, можуть бути дані Національного агентства України з питань державної служби (надалі – Нацдержслужба України), які містять детальну інформацію щодо розвитку інституту державної служби в цілому та щодо кадрових процесів зокрема.

Щоб охарактеризувати основні складові кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади, необхідно визначити найважливіші функції першої:

- накопичення й реалізація кадрового потенціалу, забезпечення професійної соціалізації індивідів;
- регулювання, цілеспрямовання та організація кадрової системи, її основних інститутів;
- управління добором, підготовкою, розстановкою та просуванням кадрів;
- діагностика кадрової роботи, виявлення проблем і потреб у кадрах;
- удосконалення всіх складових роботи з кадрами.

Аналізуючи найважливіші аспекти кадрового забезпечення органів влади за сучасних умов соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку регіонів, можна виділити такі пріоритетні питання кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади:

- становлення професійної, високоефективної, високоавторитетної серед населення державної служби, покликаної захищати права й свободи громадян;
- підготовка нової генерації кадрів для системи державного управління, вихованих на кращих прикладах вітчизняного та світового досвіду;
- удосконалення організаційно-функціонального механізму забезпечення кадрами органів виконавчої влади;

– підвищення результативності діяльності управлінських структур і суб'єктів державної служби.

Враховуючи вищевикладене, можемо визначити, що «суб'єкти кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади» – це спеціально уповноважені органи державної влади та посадові особи, правовий статус яких передбачає можливість впливати на формування та реалізацію кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади.

Сучасна практика здійснення кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади свідчить про необхідність реформування системи державного управління та децентралізації владних повноважень, їх розмежування і розподілу між центральними відомствами і місцевими органами виконавчої влади, регулювання управлінських кадрових процесів по вертикалі на користь регіонів, визначення при цьому чітких субординаційних взаємозв'язків. Це, на нашу думку, вимагає реорганізації системи органів влади подвійного підпорядкування із наступними підзвітністю голові відповідної державної адміністрації та підпорядкуванням відповідним міністерствам, державним комітетам та іншим центральним органами виконавчої влади щодо виконання їх доручень, завдань, повноважень. Необхідно знайти оптимальне співвідношення між централізованими процесами та децентралізованим розвитком суб'єктів кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади, оскільки адміністративна реформи передбачає процеси демократизації і трансформації всього державного устрою на користь окремих адміністративно-територіальних одиниць [11, с. 63]. Зокрема, на основі збереження триланкової конституційної структури мають бути реорганізовані адміністративно-територіальні одиниці районної і обласної ланок адміністративно-територіального устрою.

Останнім часом в Україні кадрова політика зазнала суттєвих змін і стала більш цілеспрямованою та послідовною. Попри це, першочерговим питаннями адміністративної реформи залишається покращення кадрового забезпечення державного управління, підвищення рівня професіоналізму та компетентності

державних службовців. Для досягнення позитивного результату у формуванні якісного кадрового забезпечення системи державної служби кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади, як невід'ємна частина державної кадрової політики має бути:

- науково обґрунтованою, реалістичною, творчою; такою, що враховує потреби суспільства в кадрах, послідовність і етапність вирішення стратегічних завдань; орієнтованою на відродження та стійкий розвиток країни, на залучення до служби професійно підготовлених, ініціативних, з новаторськими творчими спрямуваннями та мотиваціями осіб;

- комплексною: базуватися на поєднанні цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами; враховувати різноманітні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні тощо);

- загальнодержавною, але із урахуванням вимог регіонального та локального рівнів; охоплювати весь кадровий корпус, усі кадрові процеси при використанні різноманітних механізмів державного впливу на них;

- перспективною, превентивною та із випереджальним характером; враховувати соціальний прогрес, зміни в характері праці та управлінських процесах;

- демократичною щодо цілей, соціальної бази та механізмів вирішення кадрових проблем;

- духовно-моральною, спрямованою на формування в кожному державному службовці людяності, чесності, впевненості у правоті, громадянської відповідальності за доручену справу та особисту поведінку;

- правовою: здійснюватися в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань.

Отже, підсумовуючи вищезазначене та здійснивши аналіз різноманітних підходів до визначення понять «кадрова політика», «державна кадрова політика» тощо, вважаємо доцільним дефініціювати «кадрову політику в місцевих органах виконавчої влади» як систему визначених та нормативно

закріплених мети, завдань, пріоритетів, принципів та форм діяльності держави щодо регулювання кадрових процесів: відбору/добору, розстановки/ротації, підготовки/перепідготовки, професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, використання та вивільнення персоналу в місцевих органах виконавчої влади.



## РОЗДІЛ 2

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### **2.1. Порівняльний аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі**

У період здійснення політичних, економічних, правових реформ в Україні спостерігається тенденція щодо використання міжнародного та зарубіжного досвіду їх проведення. Така необхідність постає у зв'язку з обранням Україною європейського напрямку розвитку, правовою основою якого стало підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС). На виконання даної Угоди та пріоритетів, що визначені Порядком Денним Асоціації 2015 р., Україні необхідно послідовно та виважено провести конституційну реформу, одним з ключових елементів якої є децентралізація влади, яка в свою чергу зумовлює застосування нових підходів до розвитку та функціонування регіонів, а також визначення цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики.

Сучасний стан реформування місцевого самоврядування в Україні повинен базуватися на позитивному досвіді розвинутих європейських країн з урахуванням власних національних особливостей та максимального задоволення потреб громадян. Децентралізація та розвиток сучасної системи місцевого самоврядування стали основними компонентами проведення реформ у країнах Східної Європи. Необхідно звернутися до досвіду Польщі, який є пріоритетним для проведення реформи місцевого самоврядування в Україні, оскільки дані держави не тільки мають спільну межу, але й тісний історичний та культурний зв'язок. У процесі реформування вивчення досвіду функціонування територіальних громад Польщі є важливим для України, оскільки це дасть можливість запозичити норми і моделі у сфері функціонування територіальних громад, визначити їх переваги і недоліки [12].

Україна вже зробила важливі кроки в напрямку ефективного проведення реформування місцевого самоврядування, зокрема й законодавчі, спрямовані на реалізацію основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 року. Проте запровадження базових принципів європейського регіоналізму потребує не тільки гармонізації українського законодавства до законодавства ЄС, але й вирішення багатьох питань організаційного, фінансового, ресурсного і методологічного характеру. Ефективний розвиток суспільства можливий лише при узгодженому функціонуванні всіх рівнів управління, що буде забезпечувати збалансованість районного, регіонального і національного розвитку.

Реалізація політичної реформи передбачає законодавче підкріплення конституційних змін. Місцевому самоврядуванню необхідні закони, які надаватимуть повноваження виконавчим комітетам щодо наведення елементарного порядку на своїх територіях. Крім того, важливим є розширення повноважень місцевого самоврядування щодо правотворчості. Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України (1996 р.) [13], Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована Україною в 1997 р.) [14], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [15], «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [16], «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.) [17] тощо.

1 квітня 2014 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [14]. Даною Концепцією закладено

основи реформування місцевого самоврядування в нашій державі, визначено шляхи і способи розв'язання даного питання, визначено принципи реформи територіальної організації влади. Концепція в першу чергу спрямована на необхідність формування дієздатних територіальних громад.

Відповідно до розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, першочерговими пріоритетами її реалізації є децентралізація влади та реформа державного управління. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [18].

В. Б. Гройсман визначає децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [19]. На думку В. І. Борденюка, «самоврядування (самокерування, самоуправління) є органічною властивістю, що притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції» [20].

Важливим кроком на шляху децентралізації стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 151-7 [21]. Згідно положень даного Закону держава здійснює організаційну, методичну та фінансову підтримку об'єднання територіальних громад.

Необхідним компонентом реформування місцевого самоврядування є посилення фінансової незалежності останнього, що підкріплено прийняттям законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28 грудня 2014 р. [22], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів

України щодо податкової реформи» № 71-19 від 28 грудня 2014 року [23]. Дані законодавчі акти стали основою реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Так, Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII передбачено, що субсидії та субвенції, які не були використані в поточному році, залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету і можуть бути використані у наступному. Крім того, даним законом спрощено процедуру перерозподілу фінансування між різними статтями витрат для органів місцевого самоврядування. Така процедура не стосується освітніх та медичних субвенцій.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р. визначила основні принципи діяльності регіонального самоврядування, зокрема такі принципи, як субсидіарності та самостійності (ратифікована в Україні 15 липня 1997 року, набула чинності 1 січня 1998 р. [14].

У законодавствах обох країн також визначено основні принципи реформування систем місцевого самоврядування. Так, проведення децентралізації у Польщі здійснюється за трьома основними принципами: принципом субсидіарності (здійснення державної влади установами, діяльність яких найближче до зацікавлених громадян), принципом самостійності (одиниці місцевого самоврядування діють самостійно і підлягають охороні), принципом презумпції компетенції самоврядування (якщо законом не передбачено вирішення певного питання державною владою, тоді це питання належить до компетенції органів місцевого самоврядування).

На відміну від Польщі, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється з дотриманням таких основних принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [12].

Правові статуси (повноваження, устрій та функціонування) територіальних громад у Польщі та Україні мають як спільні, так і відмінні риси, що пов'язано з особливостями їх історичного, культурного, мовного розвитку. Територіальні громади мають різні назви «громада» та «гміна».

Територіальний устрій Польщі, який хоч і має простий за організацією характер, але досить вдало функціонує і розвивається. Реформування місцевого самоврядування в бік децентралізації у Польщі триває з 1990 року – вже понад 26 років. На цьому шляху вже було здійснено ряд важливих перспективних кроків, що довели можливість побудови ефективної системи місцевого самоврядування.

У 1990 році відбулася перша муніципальна реформа, наслідком якої стало створення такої одиниці місцевого самоврядування, як гміна. 1998 рік став початком другої муніципальної реформи. У вересні 1998 року у Польщі вперше відбулися вибори до трьох рівнів місцевого самоврядування (гміна – повіт – воєводство), а вже з 1 січня 1999 року запрацювала нова система організації самоврядування. Необхідно зазначити, що триступенева структура не означає вертикального підпорядкування, а кожен рівень має чітко окреслені завдання.

Реформування місцевого самоврядування в Польщі складається з трьох компонентів: законодавчого, організаційного, суспільного. Реалізація будь-якої реформи, зокрема, й територіального устрою, передбачає підкріплення відповідних змін у законодавстві. Тому законодавчий компонент реформування є основним та першочерговим. Крім того, без правильних і злагоджених організаційних кроків та методів проведення реформи, лише одне законодавче закріплення її підвалин не буде ефективним. Суспільний компонент є найважливішим, оскільки реформа не можлива без підготовлених

висококваліфікованих кадрів, а також без підготовки місцевого населення до відповідних змін. Має проводитись широкомасштабна роз'яснювальна робота.

Такий комплексний порядок проведення реформи у Польщі вже показав свою ефективність, а тому при реформуванні місцевого самоврядування в Україні необхідно використати польський досвід про включення у цей процес трьох таких основних компонентів, як законодавчий, організаційний або методичний та суспільний.

Основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Місцеві органи існують як у сільських районах (називаються гмінами), так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших. У Польщі - 379 повітів і 2 479 гмін, кожна з них об'єднує 10-12 сіл.

За українським законодавством система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року).

Відповідно до статті 6 даного Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Представляють відповідні територіальній громаді та здійснюють від її імені та в її інтересах функції органи місцевого самоврядування, якими в Україні є сільські, селищні, міські ради. Ради є юридичними особами, їх устрій й функції визначаються законами та статутами територіальних громад (ст. 16 Закону).

Гміна за законодавством Польщі є також юридичною особою, її устрій визначається статутом (уставом). При реорганізації і ліквідації гмін, визначенні їх меж істотною умовою є охоплення суміжних територій та соціально-економічних відносин. Крім того, гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території.

Законодавство України, як і законодавство Польщі, також встановлює право громад на добровільне об'єднання. Територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015р. № 151-7 суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

Доцільно зауважити, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до такого об'єднання.

Перші вибори в Україні в 85 об'єднаних територіальних громад відбулися 25 жовтня 2015 року (Постанова ЦВК від 28 серпня 2015 року № 193 «Про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року»). На сьогоднішній день в Україні об'єдналося 367 громад, що включило 4722 населених пунктів.

За Концепцією реформування в Україні запроваджується триступенева структура місцевого самоврядування (громада – район – регіон). У процесі проведення реформи передбачається ліквідація місцевих органів виконавчої влади (обласних та районних державних адміністрацій) з передачею їх функцій

виконавчим органам місцевого самоврядування. Натомість в Україні, згідно проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), запроваджується посада префекта. Одним з повноважень префекта є здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування (ст.ст. 188, 199 зазначеного проекту Закону) [24].

Новелою законодавства про місцеве самоврядування є впровадження посади старости, який є посадовою особою місцевого самоврядування. Так, згідно зі статтею 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. До повноважень старости належить: 1) представлення інтересів жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяння жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) внесення пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснення інших обов'язків.

Важливим аспектом реформи є фінансова самостійність органів територіальної організації населення. Економічний розвиток країн-членів ЄС тісно пов'язаний із зростанням фінансової спроможності органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати численні завдання. Так, фінанси органів місцевого самоврядування Польщі складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні бюджети. Вони складаються з надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходжень з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін, і надходжень від



бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів [25].

В Україні фінансову сторону функціонування територіальних громад забезпечують місцеві бюджети. Так, ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року визначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Наприклад, до місцевих податків за законодавством України належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок для юридичних осіб; єдиний податок для суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб; транспортний податок; єдиний податок для юридичних осіб – сільськогосподарських товаровиробників (IV група); плата за землю (у складі податку на майно).

На думку О. С. Дроздовської, поняття «фінансова автономія» включає три ключові аспекти щодо встановлення джерел доходів: бюджетну, податкову та цінову й тарифну самостійність. Автор вважає, що «розподіл функцій управління між державою й місцевими органами має відповідати принципу доцільності: те чи інше завдання потрібно відносити до компетенції того рівня управління, який краще та економніше може його виконати» [26].

З огляду на європейський досвід можна зробити висновок, що без стабільних і достатніх фінансових ресурсів не може функціонувати дієздатна й перспективна громада. Місцеві бюджети органів місцевого самоврядування повинні стати надійним елементом ефективного регулювання економічного розвитку територій, вирішення проблем територіальних громад.

Важливо зазначити, що до повноважень виконавчого органу як громади в Україні, так і гміни в Польщі, відносять саме те, що є звичайним для функцій місцевих органів управління нижнього рівня в ЄС. Це в основному адміністративні і соціальні послуги щодо утримання та будівництво вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення

громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних; житлові питання; житлово-комунальні послуги; забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і видалення твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; дозволи на будівництво [12].

Отже, проаналізувавши устрій та функціонування місцевого самоврядування Польщі й України, слід зазначити, що в принципах їх діяльності є як спільні, так і відмінні риси. На сьогоднішній день в Україні проводиться адміністративна реформа, триває процес об'єднання (укрупнення) громад, який був успішно проведений в Польщі. Об'єднані громади в обох країнах мають статус юридичної особи, їх функціонування можливе лише з врахуванням особливостей соціально-економічних, природних та інших умов. Важливим аспектом децентралізації для обох країн є фінансова самостійність громад. Спільним є запровадження триступеневої структури місцевого самоврядування як в Польщі, так і в Україні, а також – посади сільського старости.

На сьогоднішній день в Україні кардинальні зміни у процесі децентралізації влади неможливі без проведення конституційної реформи, прийняття Закону України «Про територіальний устрій» та реформування законодавства про місцеве самоврядування.

## **2.2. Урахування Європейських стандартів при модернізації державної служби України.**

За останні два з лишнім десятиліття європейськими країнами накопичено унікальний досвід суспільних перетворень в умовах переходу від тоталітаризму до демократії, від адміністративно-планової економіки до ринкової, від закритого суспільства з авторитарними методами управління до відкритого громадського суспільства з демократичним врядуванням. Уроки і досвід таких трансформацій є важливими як для інших держав постсоціалістичного табору, які обрали шлях демократизації, ринкової економіки та інтеграції у світову глобалізовану спільноту, так і для пострадянських країн, народи яких також хочуть жити «по-європейськи».

Успіхи нових держав-членів ЄС, з одного боку, є яскравим прикладом того, чого можна досягти за досить короткий історичний проміжок часу, якщо незмінно слідувати євроінтеграційному вибору. З другого боку, здобутки країн-сусідів України у складі Євросоюзу показують, чого можна не досягати, тобто фактично втратити, якщо сповідувати й демонструвати постійну невизначеність у пріоритетах щодо реалізації внутрішньої та зовнішньої політик, нерішучість у реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, «напівпроведенні» «напівреформ» тощо.

В Україні процеси європеїзації відбуваються надто кволо й повільно. Надбання й уроки процесу підготовки до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи не знайшли практичного застосування в практиці державного управління, не осмислюються і не узагальнюються як рекомендації та настанови в процесі перманентної адміністративної реформи.

Узагальнення досвіду реформ європейських країн та уроки з їх досвіду європеїзації і входження до Європейського адміністративного простору можуть допомогти Україні у державно-управлінських та суспільних реформах та прискоренні європейської інтеграції [30].

Рух країн Центрально-Східної Європи до Євросоюзу супроводжувався інституційними реформами як у цих країнах, так і в самому Союзі, а основна

мета цих реформ полягала в підготовці і перших, і других до майбутнього об'єднання. Національні системи державного управління в результаті мали стати спроможними забезпечити євроінтеграційний поступ держав-кандидатів на вступ до ЄС, а інституційна система Союзу - бути готовою до розширення ЄС, до подолання дефіциту демократії в ЄС та відповідати на сучасні виклики, включаючи регіоналізацію, глобалізацію, зростаючу світову конкуренцію, демографічну кризу, нелегальну міграцію, тероризм тощо. Фактично до розширення готувалися не тільки країни-кандидати на вступу до ЄС, але й держави-члени ЄС, які поставили перед собою такі завдання:

- узагальнити досвід, знайти кращі зразки та запропонувати країнам-кандидатам для наслідування, перед тим, як пояснювати, чого від них чекають;
- детально вивчити ситуацію, зібрати думки, обговорити пропозиції тощо перед тим, як проводити інституційні реформи у зв'язку з розширенням до ЄС [28].

З огляду на це в Європейському Союзі активізувалися наукові дослідження в галузі державного управління, відбувалася поступова концептуальна трансформація від традиційного управління до «публічного адміністрування» та «європейського врядування», здійснювалися збирання й аналіз емпіричного матеріалу, узагальнювалася краща управлінська практика, відбувався пошук найбільш ефективних методів управління тощо. При цьому велика увага приділялася такій окремій галузі науки в країнах розвинутої демократії, як європейська інтеграція, яка складається з багатьох підгалузей.

Досвід державно-управлінських та суспільних реформ у країнах Центрально-Східної Європи в процесі їх підготовки до членства в ЄС детально описаний і представлений у численних інтернет-джерелах і друкованих працях, періодичних виданнях, монографіях, звітах виконавців та донорів проектів технічної допомоги, експертів з оцінювання й моніторингу вищезазначених проектів, концепцій, стратегій і програм реформування окремих секторів чи інституцій. Величезну інформаційну базу складають офіційні і робочі документи Європейської Комісії та інших інституцій ЄС, які ставили завдання

перед державами-кандидатами на вступ до ЄС у формі планів підготовки до членства, проводили моніторинг виконання планів та оцінювання досягнутих результатів у ході цього процесу.

Результати досліджень суспільних та державно-управлінських реформувань у цьому масиві науково-практичних здобутків займають чільне місце, оскільки в перші роки суспільних трансформацій і підготовки до членства було визнано, що без належної системи державного управління, її налаштування до вимог європейського врядування інші реформи, необхідні для виконання вимог членства в ЄС, є неможливими.

Численні концепції та теорії про бюрократію містять положення про цілу низку цілком закономірних недоліків і проблем функціонування традиційного державного апарату, яких неможливо повністю уникнути чи запобігти їх поширенню [27]. Тому досить усталеною є думка про те, що у країнах світу не існує досконалої системи публічного управління чи ідеальної моделі державного апарату, які в повному обсязі задовольняли б потреби суспільства або конкретних громадян. Однак у багатьох країнах світу наприкінці ХХ ст. здійснено своєрідні ревізії ефективності систем державного управління та проведено відповідні реформування, в процесі яких ставили два типових завдання: зменшити витрати на утримання державного апарату; підвищити ефективність і якість результатів його діяльності.

Успішні спроби «реконструювати державну машину» робили Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Бельгія, Фінляндія, Швеція, Велика Британія та багато інших держав.

В останні десятиліття, тобто перед розширенням ЄС, процеси реформувань національних систем державного управління поширилися і в країнах Центрально-Східної Європи: Болгарії, Польщі, Угорщині, Румунії, Словенії, Словаччині, Чехії, Латвії, Литві, Естонії.

Реформи державного управління сприяли вдосконаленню демократичного врядування і успішній відповіді на політичні та соціально-економічні виклики кінця ХХ - початку ХХІ ст.

Адміністративні реформування в країнах Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС стосувалися передусім інституцій, правил, які регулюють їх внутрішню роботу, та процедур і механізмів координації їхньої співпраці, а також кадрового забезпечення (підготування державних (публічних) службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності).

Головними цілями адміністративних реформ у цих країнах зазвичай було подолання насамперед основних недоліків державної (публічної) служби, підвищення ефективності державного апарату, його адаптація до управління швидкозмінними соціально-економічними відносинами [27].

Такий підхід до адміністративного реформування є цілком виправданим, позаяк державна (публічна) служба в будь-якій країні є, по-перше, ключовим елементом системи публічного управління, що сприяє згуртуванню на основі загальнолюдських і національних, соціальних і професійних цінностей, місцевих, регіональних і загальнодержавних цілей та інтересів громадян і їх об'єднань; по-друге, від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав та свобод громадян, послідовний і стабільний розвиток країни. Інакше кажучи, реформи систем публічного управління у форматі адміністративних реформ здійснюються передусім через реформування систем державної (публічної) служби.

Кожній окремій державі-члену ЄС досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур - одних - для національного законодавства, інших – для законодавства ЄС. Тому з часом національні інституції все більше спираються на стандарти ЄС і запроваджують позитивний досвід у реалізації – використанні, дотриманні, виконанні й застосуванні – національного законодавства і законодавства ЄС, пристосовуючи його до своїх умов. Пояснюється це тим, що більшість аспектів роботи урядів держав-членів ЄС підпадають під політико-правове надбання ЄС.

Виходячи з цього можна передбачити, що в подальшому розвиток державного управління в Україні може відбуватися в умовах постійного впливу

на нього цілої низки стандартів, закріплених в політико-правовому надбанні ЄС [28].

Державне управління та державна служба є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель державного управління, що має бути запроваджена країнами, які виявили намір стати членом ЄС. Замість таких норм існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії складають сутність Європейського адміністративного простору, чії принципи повинні реалізовуватися кожною державою-членом ЄС і можуть бути основою для модернізації державної служби України.

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах: надійність та можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість та прозорість; відповідальність; ефективність та результативність (продуктивність).

Незважаючи на те, що питання державного управління перебувають у сфері компетенції національних урядів, законодавство ЄС впливає на національні системи державної служби і національне законодавство про державну службу. Це законодавство ЄС засноване на ст. 39 Договору про ЄС щодо вільного руху робітників і ст. 136-141 Договору про ЄС щодо принципів рівноправності. Такими положеннями, виданими як Директиви ЄС, є: положення про транскордонні питання, про принципи рівноправності, про умови праці, про робочий час, про трудові угоди, про державні контракти.

Імплементация практик європейської інтеграції може спиратися, зокрема, на рекомендації, що сформульовані відповідно до пріоритетів і показників оцінювання державної служби [29].

Для оцінки прогресу у реформуванні систем державного управління країнами, що виявили намір приєднатися до ЄС в межах програми Phare та за сприяння Організацією економічної співпраці та розвитку / ОЕСР ( Organization

for Economic Cooperation and Development / OECD), було запроваджено з 1992 р. ініціативу SIGMA. Завданнями цієї ініціативи є підготовка урядів країн до зближення з ЄС.

Організація SIGMA розробила низку показників у шести ключових сферах державного управління: фінансового контролю і управління; управління державними закупівлями; управління державними витратами; зовнішній аудит; державна служба; управління розробкою і реалізацією політики (прийняття і впровадження рішень). Ці показники побудовані на основі кращих стандартів, що застосовуються в цих сферах у країнах-членах ЄС, спрямовані на визначення як формальних аспектів (законодавча і нормативно-правова база, інституційна база), так і динамічних аспектів (практичне впровадження, потенціал для подальшого покращення) систем центрального управління, що оцінюються за допомогою такого інструмента. Результати оцінювання враховуються Європейською Комісією в процесі її діяльності з розширення ЄС.

У сфері державної служби аналізується шість основних показників, зокрема стосовно:

- правового статусу державних службовців устанавлюється наявність правової бази, яка визначає статус державних службовців, відповідальних за надання порад та впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг;

- правомочності, відповідальності та підзвітності державних службовців у контексті наявності в законодавстві чітких підстав для виконання державними службовцями своїх дій, а також ефективних механізмів підзвітності та правових основ відповідальності;

- неупередженості та чесності державних службовців, у контексті: забезпечення виконання ними адміністративних дій незалежно від особистих інтересів; можливостей ужиття ефективних дисциплінарних заходів на протидію корупції чи інших випадків зловживання владою; деполітизації посадової діяльності державних службовців; визначеності на законодавчому рівні структури заробітної плати державних службовців;



- ефективності в управлінні державних службовців та наявності дієвого кадрового контролю, зокрема щодо встановлення загальнодержавної системи управління персоналом; забезпечення мотивації для ефективної роботи державних службовців; відкритості у сфері витрат на утримання державної служби та обсягів її штатної чисельності;

- професійності та стабільності державних службовців, що пов'язується з фактами забезпечення правовою базою відкритого конкурсного відбору державних службовців на основі їхніх заслуг, а також кар'єрних можливостей;

- розвитку ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції, які оцінюються за наявністю: кадрового потенціалу структурних підрозділів, що спрямовують свою діяльність у контексті координації та управління справами ЄС; механізмів ротації та стимулювання для забезпечення реалізації функції європейської інтеграції кваліфікованими державними службовцями; спеціальних навчальних програм для підготовки корпусу державних службовців до імплікацій членства в ЄС [30].

Серед основних характеристик, які притаманні державній службі в європейському адміністративному просторі та визначають сфери модернізації української державної служби, потрібно назвати:

- відокремленість державної служби від політики з чітко окресленими політичними та професійними/адміністративними посадами;

- прийом на роботу та просування державних службовців по службі за своїми діловими та професійними якостями та на засадах конкуренції;

- наявність прозорих можливостей кар'єрного зростання і навчання державних службовців упродовж своєї роботи;

- правові обмеження вільної участі державних службовців у політичній та економічній діяльності;

- установлену законом схему оплати праці, яка визначається індивідуально за об'єктивними та прозорими критеріями;

- умови оплати та інші умови служби, які спрямовані на забезпечення залучення, підготовки, розвитку і перепідготовки кваліфікованих осіб та сприяння їхній якісній роботі;

- управління діяльністю державних службовців, яке забезпечує гарантії якісного виконання своїх функцій та однорідність стандартів служби, що виконуються на всіх рівнях державного управління;

- фінансове забезпечення заробітної плати, яке спрямоване на ефективність діяльності, а витрати на заробітну плату можна належним чином контролювати;

- відповідальність державних службовців за свої дії, зобов'язання вживати заходів та приймати відповідні рішення у прозорий та передбачуваний спосіб відповідно до закону без необґрунтованого тиску, та які підлягають контролю та судовому розгляду.

Єдині принципи державного управління для країн-членів ЄС не обмежують функціональних можливостей державних органів і передбачають гнучкість щодо організації державної служби. Проте існують і певні вимоги щодо необхідності врегулювання державної служби та її компонентів, яких має наслідувати і вітчизняна державна служба в межах таких напрямів, як: законодавче регулювання державної служби; структура і моделі державної служби; система призначення державних службовців; оплата праці; права та обов'язки; відповідальність державних службовців.

Одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є розмежування норм публічного і приватного права, принципів та сфер їх застосування [31].

Державні службовці є найманими державою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо захисту прав і свобод громадян, відстоювання національних інтересів та сприяння сталому суспільному розвитку; вони добровільно беруть на себе обмеження своїх громадянських прав.

Саме через це державні службовці не просто працівники державного сектору, – вони відіграють важливу конституційну роль і тому відносини між

державними службовцями і державою мають регулюватися законом, а не особистими переговорами чи індивідуальними контрактами [32].

Законодавство визначає державну службу як інститут держави, який використовує державну владу, розпоряджається державними коштами, надає послуги і створює адміністративний простір для взаємодії між державою і суспільством. Законодавство про державну службу має закріплювати базові принципи:

- конституційність - відповідність функціонування державної служби цінностям та принципам, які визначені в Конституції й легітимізують діяльність державної служби;

- професіоналізм державних службовців у всіх гілках влади й на всіх рівнях, що потребує визначення в законі принципів відбору і прийняття на державну службу, просування по службі, а також можливості для відзначення кваліфікованих працівників;

- обмеження участі державних службовців у політичній діяльності й відповідно захист державних службовців від політичного чи будь-якого іншого впливу;

- відповідальність працівників, що передбачає визначення обов'язків, підзвітності та дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Велике значення має врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, який може виникати у випадках причетності державних службовців до прибуткової діяльності й призвести до корупції.

Досвід ЄС свідчить, що при визначенні сфери державної служби необхідно враховувати три критерії:



Рис. 2.1. Сфери державної служби із досвіду ЄС

Керівництво державною службою. Відповідальність за керівництво державною службою є завданням політичної ваги. Державна служба є основоположна частина державного управління у тому розумінні, що часто державне управління та державна служба сприймаються як синоніми. Цінності, що визначає керівництво державною службою, мають політичне коріння, пов'язане із засадничими принципами демократичного державного управління і потребують окремих управлінських потужностей для впровадження на практиці [33].

Керівництво державною службою має бути спрямоване на забезпечення основних конституційних цінностей щодо рівного підходу, справедливості та рівних можливостей для вступу на державну службу та просування по службі; усе це має здійснюватися за умов верховенства закону та за конкурсними процедурами на основі професійних та ділових якостей. Це сприяє якісному

наданню адміністративних послуг, прийняттю передбачуваних рішень, надійному адмініструванню державних справ, а також професійності державної служби.

Серед управлінських цінностей виділяють ефективність, результативність та економічність, які в державній службі пов'язані з розвитком управлінських здібностей чи компетентностей.

Таким чином, керівництво державною службою передбачає політичну волю та управлінську відповідальність для забезпечення, по-перше, виконання органами державної влади своїх обов'язків відповідно до принципу верховенства закону та встановлення прийнятних принципів публічного права та, по-друге, здатності органів державного управління ефективно й результативно виконувати завдання державної політики.

Управління персоналом має бути узгоджене з державним управлінням, що вимагає застосування централізованих механізмів управління державними службовцями.

Досвід багатьох країн-членів ЄС свідчить про необхідність запровадження такої схеми управління, яка примусила б державних службовців добре працювати, зокрема шляхом гармонізації управління в усіх органах державної влади. Державну службу слід вважати спільною функцією управління державних органів, причому відбір та управління діяльністю державних службовців має здійснюватися за єдиними стандартами професійних і ділових якостей та на конкурсній основі. Прийняття таких стандартів і контроль за здійсненням управління персоналом у державних установах є важливим завданням центрального органу з питань державної служби, який покликаний розробляти політику для таких сфер, як набір кадрів, добір, службова кар'єра, оплата праці, присвоєння рангів, підвищення професійної компетентності та переведення державних службовців, здійснення моніторингу управління державною службою і якості персоналу та обліку витрат на персонал шляхом збору та аналізу відповідної професійної інформації стосовно державних службовців.

Відбір та призначення державних службовців. Процедури вступу на державну службу в країнах ЄС ґрунтуються на двох принципах:

- рівний доступ кожного громадянина до державної служби, якщо він/вона відповідає загальним вимогам, установленим законом, і специфічним правилам, що необхідні для виконання конкретних посадових обов'язків;

- відбір найбільш кваліфікованих осіб на конкретні посади державної служби.

Оплата праці та соціальні преференції для державних службовців. Умови оплати праці безпосередньо впливають на якість державної служби, оскільки: по-перше, низький рівень заробітної плати впливає на плинність кадрів та схильність до корупції; по-друге, волюнтаризм при визначенні умов оплати праці створює незаконний вплив на об'єктивність діяльності державних службовців.

Урахування цих ризиків є передумовою для створення і функціонування професійної державної служби [34]. Основною ознакою системи оплати праці країн ЄС є її прозорість та передбачуваність, що досягається шляхом законодавчого врегулювання системи оплати праці та її чіткої прив'язки до системи класифікації посад.

Закони про державну службу більшості країн-членів ЄС містять визначення структури заробітної плати державних службовців (перелік елементів, з яких вона складається), а саме: посадовий оклад, доплати і надбавки, премія. Частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати державних службовців у країнах Європейського Союзу, як правило, переважає. Кожній категорії посад відповідає певна шкала посадових окладів, що передбачає можливість підвищення оплати праці залежно від результатів діяльності та вислуги років. Преміювання можливе лише за результатами щорічного оцінювання діяльності державного службовця, яке є також підставою для планування кар'єри.

Спадковість влади: політичні й адміністративні посади. Професійна та стабільна державна служба є ключовим запобіжником втрати наступності та

безперервності в роботі урядової машини внаслідок політичних змін і змін складу уряду.

Механізми передачі влади у країнах ЄС чітко прописані в законах, регламентах, інструкціях, правилах етики вищих посадовців. Інколи вони визначаються адміністративною традицією.

В Україні проводився аудит на відповідність принципам SIGMA у сфері державної служби, у контексті наведеної правової рамки і встановленої практики функціонування адміністративного простору ЄС.

Узагальнення досвіду розвитку державної служби в країнах ЄС дає змогу визначити як основні напрями процесу подальшої модернізації державної служби, так і адаптації в цілому української адміністрації до принципів організації адміністративного простору Європи, а саме:

1. Пошук оптимального співвідношення політичних і професійних посад в адміністраціях різного рівня.

2. Зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів.

3. Децентралізація, здешевлення, скорочення адміністрацій.

4. Побудова значної частини діяльності державної служби на основі надання спектра управлінських і адміністративних послуг корпусу професійних менеджерів.

5. Максимально можлива відкритість у прийнятті управлінських рішень, спрямованих на забезпечення потреб громадян, зокрема на основі застосування «клієнталіської» моделі діяльності державних службовців, в основу якої покладена законодавчо визначена технологія надання адміністративних послуг.

6. Значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.

Враховуючи вищезазначене, бачимо, що Європейські стандарти адміністрування є результатом еволюціонування держав, постійних наукових пошуків та експериментів, а також узгодження запропонованих нововведень із представниками громадянського суспільства [35].

Тому для запровадження таких стандартів в Україні необхідно використовувати алгоритм механізму дослідження стану і напрямів удосконалення адміністрування:

- вивчення теоретичних і практичних аспектів у динаміці;
- вивчення зарубіжного досвіду й аналіз можливості його використання;
- аналіз впливу на ефективність діяльності;
- визначення основних проблем;
- розробка пропозицій щодо удосконалення;
- розробка проектів нормативних документів, спрямованих на реалізацію розроблених пропозицій [35].

Звичайно, в умовах українських реалій важко спрогнозувати, які з моделей, будуть ефективними та такими, що повністю відповідатимуть проблемам і потребам вітчизняного державотворення. Тому при побудові власного шляху удосконалення державної служби треба використовувати кращі приклади зарубіжного досвіду реформування системи адміністрування.



## РОЗДІЛ 3

### СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Нормативно-правове регулювання державної служби в Україні на сучасному етапі**

Прийняття Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» є суттєвим кроком до побудови ефективної, прозорої та відкритої державної служби. Важливим є те, що в ньому враховано європейські стандарти та кращий зарубіжний досвід задля того, щоб українська державна служба функціонувала в інтересах держави і суспільства.

Норми нового Закону набрали чинності з 01 травня 2016 р., крім деяких позицій (щодо володіння держслужбовців іноземною мовою, преміювання в обсязі 30 % річного фонду посадового окладу, установлення фонду преміювання держоргану в розмірі 20 % загального річного фонду посадових окладів та економії фонду оплати праці, розміру мінімального посадового окладу держслужбовця не менше двох мінімальних заробітних плат).

Водночас втратив чинність Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII «Про державну службу» [36], за деякими винятками (щодо пенсійного забезпечення осіб, які на день набуття чинності нового Закону набули не менше 10 років та 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад держслужбовців). Що стосується Закону від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу» [37], то він втратив чинність з 31 грудня 2015 р.

Згідно з новим визначенням, що відрізняється від наданого в Законі України від 16 грудня 1993 р., державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань та функцій держави. Це означає, що кожний призначений на посаду держслужбовець насамперед виконує встановлені для його посади повноваження, безпосередньо пов'язані із завданнями того державного органу, у якому він працює. Крім цього, вже у самому визначенні поняття особливий

акцент зроблений саме на політичній неупередженості державної служби. На думку В. Малиновського, передбачене Законом обмеження політичної діяльності та запровадження принципу нейтральності державної служби позитивно відобразиться на роботі державних структур [38, с. 111].

На відміну від попереднього Закону у новому документі надано визначення поняття «державний службовець», а саме вказано, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Також, у статті 3 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» зазначено, на яких саме держслужбовців він поширюється (це посадовці Кабміну, міністерств, місцевих держадміністрацій, органів прокуратури, військового управління, закордонних дипломатичних установ, інших держорганів). Окрім того, передбачено й особливості проходження служби в окремих держорганах (стаття 91). Також чітко врегульовано, до кого не застосовуються норми цього Закону:

- Президент країни;
- глава адміністрації президента, його заступники, постійний представник президента в АР Крим, його заступники;
- члени КМУ, перші заступники та заступники міністрів;
- голови та члени Нацтелерадіо, АМК, НАЗК, Рахункової палати, ЦВК, голови та члени інших державних колегіальних органів;
- секретар Ради нацбезпеки, його заступники;
- голови Держкомтелерадіо, Фонду держмайна, їх заступники;
- народні депутати;
- уповноважений Верховної Ради з прав людини, його представники;
- службовці НБУ;

- депутати Верховної Ради АР Крим, голова Ради міністрів АР Крим, його заступники, міністри АР Крим;
- депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування;
- судді;
- прокурори;
- працівники держорганів, які виконують функції з обслуговування;
- працівники державних підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, заснованих держорганами;
- військовослужбовці ЗСУ та інших військових формувань;
- особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівники інших органів, яким присвоюються спеціальні звання;
- працівники патронатних служб.

Таких норм у попередньому законі не було. Також зазначимо, що новий Закон чітко та детально унормував засади набору та звільнення держслужбовців, проходження ними служби, вимоги до посад, відповідальність, кар'єрну мотивацію, прозорість системи оплати праці. Водночас у ньому визначено, що в частині відносин, не врегульованих цим Законом, на держслужбовців поширюється дія законодавства про працю.

Окремої уваги потребують новели документу щодо категорій посад, до визначення яких принципово змінені підходи. Відтепер це будуть:

- категорія «А» (вищий корпус держслужби, так звані «перші» керівники);
- категорія «Б» (заступники керівників держорганів, керівники структурних підрозділів, територіальних органів);
- категорія «В» – інші посади, не віднесені до категорій «А» і «Б» [39].

Важливим є те, що число посад перших двох категорій не має перевищувати третини штатної чисельності відповідного держоргану (стаття 6).

До категорії «А» належать: державний секретар Кабміну та його заступники, держсекретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади і їх заступники; керівники апаратів Конституційних і Верховних судів, вищих спеціалізованих судів і їх заступники; голови місцевих

державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

Серед новацій Закону також необхідно відзначити законодавче визначення прав та обов'язків держслужбовців, їх підпорядкованості. Як ми раніше зауважували, законом ще у визначенні державної служби зроблено акцент на політичній неупередженості.

Цей принцип передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час службової діяльності.

Тепер службовець не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії, не може обіймати посади в керівних органах політичної партії, не може суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організують політичними партіями, у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище у політичних цілях.

Окремий розділ Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» присвячено питанню управління держслужбою, яка включатиме: Кабінет Міністрів, Національну державну службу, Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні комісії, керівників держслужби, служби управління персоналом.

Не будемо зупинятись на функціях та завданнях КМУ та Нацдержслужби, звернемо нашу увагу на новостворений орган – Комісію з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) визначено як постійно діючий колегіальний орган, члени якої працюють на громадських засадах (стаття 14). Щоправда, на період участі в роботі Комісії за її членами зберігаються посада та середній заробіток за місцем їх основної роботи.

До складу Комісії входять: представник, запропонований Радою за подачею комітету, до повноважень якого ставляться питання державної служби; представники, запропоновані Президентом і урядом із осіб, що займають посади вищого корпусу держслужби; керівник Національного агентства з питань державної служби; керівник Національного агентства з питань запобігання корупції; представник Державної судової адміністрації; по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок і спільного представницького органу сторони роботодавців, а також чотири представники громадських об'єднань, наукових установ і експертних організацій.

Строк повноважень члена Комісії становить 4 роки. Повноваження Комісії досить високі, але вони стосуються тільки організації роботи держслужбовців категорії «А». Даний орган буде проводити конкурсний відбір вищих держслужбовців, за результатами якого суб'єктові призначення буде пропонуватися не більш ніж 3 кандидатури. Крім того, Комісія може вносити суб'єктові призначення пропозиції про переведення вищих держслужбовців на рівнозначну або нижчу посаду в інший державний орган, а також пропозиції за результатами дисциплінарних розслідувань .

Що стосується держслужбовців категорій «Б» і «В», то ними в кожному окремому держоргані опікується керівник держслужби. У міністерстві такі повноваження виконуватиме державний секретар, в іншому ЦОВВ – його керівник або ж керівник апарату (секретаріату). Згаданий керівник фактично організовує кадрову роботу всього персоналу органу. Його функціями, зокрема, є: проведення конкурсів на зайняття вакантних посад, планування службової кар'єри, призначення на вакантні посади та звільнення з посад, присвоєння рангів, прийняття рішень про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. Водночас для працівників, які не є держслужбовцями, керівник держслужби є роботодавцем.

Зауважимо, що згідно зі статтею 2 Закону: керівник держслужби – це посадова особа, яка обіймає вищу посаду держслужби в держоргані і до

посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень із питань держслужби та організації роботи інших працівників у цьому органі; суб'єкт призначення – держорган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду держслужби в держоргані та звільняти з такої посади.

Стосовно вимог до тих, хто має наміри вступити на держслужбу, то у статтях 20 та 21 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» конкретизовано, що до претендентів на посади держслужби висуваються загальні та спеціальні вимоги. Зауважимо, що ці вимоги стосуються й тих, хто вже зараз є держслужбовцем та продовжуватиме працювати далі. Загальні вимоги стосуються загального стажу роботи та досвіду, володіння однією з офіційних мов Ради Європи (ця норма діятиме з 01 травня 2018 р.) [39].

Спеціальні вимоги, які має визначити Нацдержслужба, виходячи з вимог спеціальних законів щодо діяльності відповідних держорганів, стосуються претендентів на посади категорій «Б» і «В». Отже, це має бути громадянин України, який вільно володіє українською мовою та має такий ступінь вищої освіти: для категорій «А» і «Б» – магістр, «В» – бакалавр, молодший бакалавр.

Заборони вступу на посаду такі: вік понад 65 років; недієздатність або обмежена дієздатність; наявність непогашеної (незнятої) судимості; позбавлення судом права обіймати відповідні посади; корупційні діяння; інше (не українське) громадянство; непроходження спецперевірки; необхідність люстрації (Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII «Про очищення влади») [40].

Крім зазначених вимог, претенденти на посади мають пройти конкурс. На державну службу вступають виключно за конкурсом. Прийняття осіб без конкурсу заборонено. Звертає на себе окрему увагу норма закону про те, що вакантні посади, на які протягом одного року не оголошено конкурс, підлягають скороченню (стаття 24). Нормами нового Закону детально встановлено: які саме документи подаються претендентом до конкурсної комісії; якими мають бути дії служби персоналом держоргану, у якому

проводиться конкурс; повноваження конкурсної комісії; як оформлюються та оприлюднюються результати конкурсу; оскарження результатів конкурсу та інше.

Призначеним на посаду має бути переможець конкурсу (ст. 31). Рішення про це приймається після закінчення строку оскарження результатів конкурсу, але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця. Підставою для такого рішення слугує протокол засідання конкурсної комісії. Важливими є результати перевірок, установлених Законами України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII «Про очищення влади» та від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції».

Згідно з нормами Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» не можна призначати на посаду особу, яка буде прямо підпорядковуватись близькій особі (або яка сама матиме в підпорядкуванні близьких осіб). В іншому разі відповідальність за таке порушення законодавства несе керівник держслужби. Якщо сама особа не повідомила про подібні обставини, вона й відповідатиме. Це є одним із обмежень, установлених Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» [41].

Незважаючи на норму, що державні службовці призначаються на посаду безстроково, новим Законом передбачено і виняток, коли відбувається строкове призначення. Звернемо увагу, що посадовці категорії «А» призначаються строком на 5 років із правом повторного призначення ще на один строк або наступного переведення на рівнозначну або нижчу посаду до іншого держоргану. Передбачено строкове призначення й у разі заміщення посади на період відсутності держслужбовця, за яким зберігається посада (наприклад, якщо працюючого держслужбовця призвано на військову службу за мобілізацією).

Як і в умовах дії попереднього Закону, передбачається випробування держслужбовців. Для осіб, які вперше претендують за зайняття посади, воно є обов'язковим. Як передбачено статтею 27 Кодексу законів про працю, строк

випробування при прийнятті на роботу не може перевищувати трьох місяців, за винятком окремих випадків, коли за погодженням із профспілками він триває 6 місяців.

На відміну від норм загального трудового законодавства, Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» встановлено більш жорсткі строки та умови встановлення і проходження випробування. Відтак для перевірки відповідності держслужбовця займаній посаді стаття 35 Закону встановила його тривалість до 6 місяців. Якщо особа не погоджується на випробування, це розцінюється як відмова від зайняття посади держслужби. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата, який бажає зайняти вакантну посаду (статті 29, 35). Однак другий за результатами конкурсу кандидат матиме право бути призначеним лише протягом одного року із дня проведення конкурсу. Також другий за чергою претендент може призначатись протягом цього періоду, якщо переможцеві конкурсу (тобто першому претенденту) відмовлено у призначенні за результатами спецперевірки. Якщо суб'єкт призначення чи керівник держслужби вже в період випробування виявив ознаки невідповідності особи займаній посаді, держслужбовця необхідно письмово попередити про звільнення за 7 календарних днів з обов'язковим зазначенням підстав невідповідності.

Традицію, запроваджену попереднім законом про державну службу у частині складення присяги держслужбовця, продовжено і зараз. Присягу публічно має скласти той, хто вперше призначається на посаду. При відмові від присяги рішення державного органу про призначення на посаду держслужбовця скасовується, і до зайняття посади запрошується другий за результатами конкурсу кандидат на цю вакансію. Якщо другого кандидата не було, доведеться оголошувати та проводити повторний конкурс.

Новим законом закріплено інновації і у процесі прийняття та просування по службі осіб. Однією з найперших ознак статусу посади, виконуваних повноважень, рівня відповідальності слугує присвоєний держслужбовцю ранг.



У розділі V Закону (статті 38, 39) ранг визначено як вид спеціальних звань. На відміну від статті 26 попереднього закону, в якій було передбачено 15 рангів, відтепер рангів буде 9.

Так, відповідно до статті 39 Закону присвоюються такі ранги:

- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

Тепер законодавчо визначено, що присвоюється ранг одночасно із прийняттям на посаду, за винятком призначення з випробуванням – тоді ранг присвоюється після спливу строку випробування. Тож якщо держслужбовець професійно та компетентно виконує покладені на нього завдання, то йому, звісно ж, підвищується й ранг. Щоправда, черговий ранг може бути присвоєний уже не після двох років успішної роботи, як це було раніше, а через три роки. Для цього потрібно мати гарні результати оцінки його службової діяльності. І тоді держслужбовця просувають по службі шляхом зайняття ним вищої посади. Хоча для цього необхідно пройти конкурс. Ця норма не розповсюджується на працівників, до яких застосовано дисциплінарне стягнення (стаття 66) [39].

Варто зазначити і про оплату праці державним службовцям. Частиною 2 статті 50 Закону визначено, що заробітна плата державного службовця складається з: посадового окладу; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; премії (у разі встановлення).

Відповідно до статті 51 Закону з метою встановлення розмірів посадових

окладів посади державної служби поділяються на такі групи оплати праці:

- до групи 1 належать посади керівників державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 2 належать посади перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 3 належать посади заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 4 належать посади керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 5 належать посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 6 належать посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів, їх заступників і прирівняні до них посади;
- до групи 7 належать посади головних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 8 належать посади провідних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;
- до групи 9 належать посади спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади .

Прирівнювання посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Мінімальний розмір посадового окладу 9 та інших груп працівників буде збільшуватись поступово:

- з 1 січня 2017 р. – 1,25 розміру мінімальної заробітної плати;
- з 1 січня 2018 р. – 1,5 розміру мінімальної заробітної плати;

- з 1 липня 2018 р. – 1,75 розміру мінімальної заробітної плати.
- з 1 січня 2019 року – 2 розміри мінімальної заробітної плати.

Зауважимо, що згідно з абз. 2 ч. 3 статті 51 Закону мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом. Проте, враховуючи п.1 розділу XI Закону вказана норма набере чинності лише 01 січня 2019 р.

Оскільки премії не можуть перевищувати тепер 30%, в усіх органах буде зрівняно оплати праці, бо за умови коли премії могли бути 70% по відношенню до окладу, окремі посадовці отримували значні суми оплати. Тепер умови оплати праці значно зміняться.

Інноваційним є також підхід до регулювання відносин щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців. Так, ст. 65 Закону визначено перелік дисциплінарних проступків. Крім того, у новому Законі збільшено порівняно з статтею 148 КЗпП України строк протягом якого державного службовця може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Відтепер, державний службовець, що здійснив дисциплінарний проступок, може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності протягом шести місяців з дня виявлення проступку, але не більше одного року з дня його вчинення.

Також, згідно з статтею 66 Закону до державних службовців може бути застосовано один з таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби. Статтею 67 Закону перелічені обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність та враховуються при визначенні виду дисциплінарного стягнення. Цікавим є також впровадження для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку дисциплінарних комісій з розгляду дисциплінарних справ (стаття 69) [39].

Проходження держслужби в окремих держорганах має свої особливості, пов'язані з особливими функціями цих органів. Ідеться про голів місцевих держадміністрацій, керівників апаратів Верховної Ради, утворених президентом допоміжних органів, інших визначених Конституцією органів (зокрема, Антимонопольний комітет, Фонд держмайна, Конституційний суд, Верховний Суд, Вища рада юстиції, НАЗК, Рахункова палата), а також державних колегіальних органів. Тож у статті 91 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» визначено, як держслужбовці згаданих держорганів призначаються на посаду та звільняються з неї. Також зазначено, у якому порядку затверджується: перелік посад держслужби, патронатної служби, посад працівників із виконанням обслуговуючих функцій, установлення категорій посад держслужби щодо згаданих «особливих» органів.

Щодо патронатної служби, то про неї йдеться у статті 92 нового Закону. Відтепер чітко визначено, які саме посади належать до цієї служби: радники, помічники, уповноважені та прес-секретар президента, працівники секретаріатів голови Верховної Ради, його першого заступника та заступника, працівники патронатних служб прем'єр-міністра та інших членів Кабміну, помічники-консультанти народних депутатів, помічники та наукові консультанти суддів Конституційного суду, помічники суддів, а також посади патронатних служб в інших держорганах.

Важливим є те, що з працівниками цієї служби укладаються строкові трудові договори – на строк повноважень тієї особи, у патронаті якої вони працюють. Із цього випливає, що вони звільняються в день припинення повноважень свого «патрона». Як передбачено статтею 3, норми цього Закону не поширюються на працівників патронатної служби. Тому до них застосовуються норми загального трудового законодавства.

В умовах реформування державництва робота держслужбовця має бути якісною, професійною, ефективною, спрямованою на розвиток країни. Тож передбачено, що вона буде оцінюватись. Кожен посадовець, перед тим як вступити на відповідну посаду, ознайомлюється з функціями та

повноваженнями як держоргану, у якому він працюватиме, так і з обсягом своєї роботи, а також відповідальністю, що на нього покладається. Якість виконуваної держслужбовцем службової діяльності підлягає щорічній оцінці, і за її результатами приймається рішення про можливість його преміювання, кар'єрного росту або ж необхідності професійного навчання (ст. 44) [39].

Установлено, що типовий порядок оцінювання держслужбовців затверджує Кабмін (на сьогодні його ще немає). Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» також містить норми стосовно: нового порядку обчислення стажу державної служби (стаття 46 Закону, постанова КМУ від 25 березня 2016 р. № 229), правил внутрішнього службового розпорядку держоргану (стаття 47 Закону, наказ Нацдержслужби від 03 березня 2016 р. № 50), порядку стажування держслужбовців (стаття 48 Закону, наказ Нацдержслужби від 03 березня 2016 р. № 48) [39].

Незважаючи на переваги нового Закону і нові гарантії для стабільної роботи державних службовців, існують і проблемні питання. Зокрема, однією з основних актуальних проблем державних службовців, а також причиною високого рівня побутової корупції посадовців є катастрофічно низький рівень заробітної плати, що у деяких випадках сягає межі прожиткового мінімуму. Новий закон передбачає поступове вирішення цієї проблеми. Ця норма вступить в дію з січня 2017 року. Малоімовірно, що підвищення розміру посадового окладу для державних службовців зможе стати ефективним механізмом для залучення професіоналів на посади державної служби в найближчій перспективі. І хоча мінімальний розмір такого окладу не може бути меншим двох розмірів мінімальної заробітної плати, така норма набуде чинності лише з 1 січня 2019 року.

Питанню «прозорості» відведено значне місце у новому законі «Про державну службу». Це пов'язано із запровадженням процедури проведення відкритих конкурсів під час призначення державних службовців. Проте законодавець не звертає достатньо уваги ані на суб'єктний склад конкурсних комісій, ані на незалежність процедури їхнього формування. Тобто норми

закону фактично дозволяють формувати конкурсні комісії на розсуд керівництва органу, забезпечуючи «свої правила гри». Слід звернути увагу на те, що члени Комісії з питань вищого корпусу державної служби виконують свої повноваження на громадських засадах і водночас займають посади (в тому числі й керівні) в державних органах, громадських об'єднаннях. Вони виконують свої посадові обов'язки, що, звичайно, може привести до прийняття ними «домовлених» рішень. Отже, прозорість і відкритість конкурсного відбору на державні посади у новому законі продовжує викликати чимало питань.

До того ж, в законі передбачено створення в органах державної влади постійно діючих дисциплінарних комісій, що розглядатимуть дисциплінарні справи працівників та визначено порядок створення таких комісій. З огляду на постійний склад дисциплінарних комісій та порядок їх утворення, викликає сумнів компетентність одних і тих же членів комісії щодо професійного та об'єктивного розгляду дисциплінарних справ щодо всіх державних службовців цього органу.

Аналіз викладених у законі кваліфікаційних вимог до державних службовців свідчить про зниження освітнього та кваліфікаційного рівня осіб, які мають право на зайняття відповідних посад. Особливі занепокоєння щодо професіоналізму майбутньої державної служби виникає вимога до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «В», щодо наявності вищої освіти молодшого бакалаврського або бакалаврського рівня (без жодних вимог до професійного рівня, стажу роботи). Відповідно до вимог закону 2/3 усіх посад мають належати до цієї категорії.

Цікаво й те, що і керівник підрозділу органу виконавчої влади, і провідний спеціаліст у територіальному органі виконавчої влади матимуть одну категорію та ранг. На нашу думку, це не буде сприяти підвищенню престижності інституту державної служби та статусу державного службовця в Україні.

Політичний нейтралітет у новому законі також залишається відкритим питанням. Відтепер лише державний службовець категорії «А» повинен буде зупинити членство в політичній партії, також йому буде заборонено суміщати державну службу з виконанням повноважень депутата місцевої ради. Усім іншим державним службовцям це дозволено, а заборона стосується лише входження до складу керівних органах партій.

Отже, незважаючи на певні недоліки, в цілому Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. є ключовим для створення сприятливого середовища для реформ у системі державного управління. Принципи, закладені в основу цього Закону, – деполітизація державної служби, її чітка керованість, справедлива система оцінювання праці чиновника і запобігання конфлікту інтересів – дають підстави говорити про перший крок Української держави до суттєвого поліпшення власної ефективності управління. З ухваленням цього Закону в Україні з'явилися цілком конкретні шанси створити по-справжньому професійний, політично нейтральний і стабільний державний апарат. За умови ефективної реалізації даного Закону стане можливим знов зробити професію державного службовця престижною, вивести на новий рівень якість послуг, що надаються державою громадянам, бізнесу і самим політикам, а також повернути довіру громадян до своєї держави.

### **3.2. Шляхи реформування кадрової політики в органах публічного управління**

В умовах децентралізації державного управління надзвичайно важливим є розвиток кадрового потенціалу органах місцевого самоврядування. Від його якості залежить оперативність та адекватність прийняття управлінських рішень у всіх сферах діяльності громад, довіра громадян до влади, рівень їх патріотизму та замученості до процесів місцевого розвитку.

Якість кадрового забезпечення органах місцевого самоврядування визначається найбільшою мірою рівнем професіоналізму службовців, їх професійної культури, освіти та освіченості, патріотизму та відданості справі, етичними нормами поведінки тощо. Тому об'єктивно постає потреба у виваженій кадровій політиці держави, яка б цілком задовольняла реалії сьогодення та спрямовувалась на формування якісного кадрового потенціалу органів публічного управління.

У межах такої політики особливе місце повинно належати кадровій політиці в органах місцевого самоврядування. Адже саме ці органи, працюючи на регіональному рівні, знають проблеми соціально-економічного розвитку «зсередини» і тому максимально результативно здатні вплинути на їх вирішення. Посадові особи органів місцевого самоврядування для населення регіону становлять часто значно більший авторитет, ніж працівники центральних органів виконавчої влади, оскільки перших громадяни знають в обличчя, можуть налагодити з ними безпосередню комунікацію.

Концепція кадрової політики в органах місцевого самоврядування України (далі – Концепція) визначає принципи, мету, завдання, пріоритети, механізми та очікувані результати реалізації кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Правовою основою розробки Концепції є Конституція України, Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування», Стратегія державної



кадрової політики на 2012-2020 рр., інші нормативно-правові та програмні акти України у сфері кадрової політики в органах державної влади.

Сучасне українське суспільство характеризується несформованістю політичної та управлінської еліти. Однією із причин такого стану речей є, безумовно, недосконала кадрова політика у сфері місцевого самоврядування.

Кадрову політику сьогодення в цілому та в органах місцевого самоврядування зокрема характеризує ряд проблем, серед яких неузгодженість регіональних пріоритетів із загальнодержавним та загальнонаціональними інтересами; маніпулювання суспільною свідомістю в інтересах переділу ресурсів та сфер впливу; призначення на посаду за схемою «меншої конфліктності» або із врахуванням особистих відносин призначуваного із керівником; недостатня прозорість конкурсів та кваліфікаційних комісій; відсутність системи планування щодо розвитку персоналу; бюрократична деформація професійної діяльності та свідомості посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Усе це, особливо на регіональному та місцевому рівнях, призвело до зниження рівня професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), девальвації її цінностей, політичної заангажованості посадових осіб місцевого самоврядування.

Подолання цих негативних наслідків та подальше запобігання їм значною мірою залежить від ефективної кадрової політики в ОМС, що і обумовлює об'єктивну необхідність її розробки та впровадження.

На сьогоднішній день, формування кадрової політики в органах місцевого самоврядування повинно здійснюватись на засадах:

- субсидіарності (здійсненні на центральному рівні тільки тих функцій щодо формування та реалізації кадрової політики в органах місцевого самоврядування, які не можуть бути реалізовані на місцях);

- поєднання дій з вирішення питань адміністративно-територіальної реформи із формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних управлінських послуг;

- позапартійності та політичної нейтральності служби в органах місцевого самоврядування;

- розподілу повноважень між територіальними органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання роботи та економії бюджетних коштів;

- кадрового планування;
- рекрутингу за діловими, професійними, моральними якостями кадрів;
- дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань;
- практичного використання наукових досліджень у сфері кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Кадрова політика в органах місцевого самоврядування повинна реалізовуватись із врахуванням таких принципів:

- законності;
- гласності та прозорості;
- транспарентності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівного доступу громадян до служби органах місцевого самоврядування;
- цілеспрямованості;
- постійності;
- патріотизму, детермінації загальнонаціональних інтересів та узгодження регіональних пріоритетів із ними;
- відповідності основним напрямкам державної кадрової політики.

Сучасні тенденції розвитку української публічної служби свідчать про її зорієнтованість на європейські стандарти. Проте, їх досягненню перешкоджає ряд функціональних недоліків, притаманних чинному інституту публічної служби. Серед інших особливо увагу привертає недостатній рівень професіоналізму та професійної культури осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Така ситуація детермінується багатьма факторами, зокрема, недосконалою кадровою політикою, яка призводить до неефективної розстановки кадрів; входження в систему служби в органах місцевого самоврядування осіб-непотистів або осіб, які знаходяться під протекторатом чиновників вищого рівня; формалізму при конкурсі, оцінці службовців; формуванні деформованих стереотипів у середовищі самих посадових осіб місцевого самоврядування щодо особливості публічної служби тощо.

Вирішити проблему тотального скорочення рівня професіоналізму в органах місцевого самоврядування, стрімкої девальвації цінностей інституту служби в органах місцевого самоврядування, руйнації історичних засад розвитку служби в органах місцевого самоврядування тощо неможливо одноразовими заходами. Розв'язання зазначеного проблемного питання повинно базуватися на комплексному підході та стратегічному баченні шляхів формування та реалізації ефективної кадрової політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування.

З огляду на це Концепція повинна визначати мету та пріоритетні завдання кадрової політики в органах місцевого самоврядування (Додаток А).

Метою кадрової політики в органах місцевого самоврядування є залучення до виконання функцій держави та місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях високопрофесійного, національно орієнтованого, високоморального та порядного кадрового потенціалу, здатного реалізовувати свої творчі здібності в інтересах споживача управлінських послуг, розвитку професійної, політично нейтральної, авторитетної служби в органах місцевого самоврядування та зміцнення своєї громади й української державності загалом.

Досягнення зазначеної мети можливе за умови реалізації ряду пріоритетних завдань, сутність яких відображає основну спрямованість кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Пріоритетними завданнями кадрової політики в органах місцевого самоврядування є:

### 1. Встановлення прозорості кадрових призначень.

Виконання цього завдання можливе за умов:

- розробки та впровадження в практику механізму публічної мотивації кадрових рішень;
- використання в органах місцевого самоврядування попередніх колективних обговорень та слухань щодо кадрових питань;
- запровадження практики внутрішньоколективного та публічного (зовнішнього) інформування про біографічні дані та досвід роботи новопризначених посадових осіб.

### 2. Налагодження відкритого добору і розстановки кадрів на службі в органах місцевого самоврядування.

Для реалізації цього завдання потрібно здійснити такі кроки:

- застосовувати у процесах добору та розстановки кадрів в органах місцевого самоврядування основоположні засади маркетингу персоналу, зокрема: а) розробка переліку вимог до персоналу; б) визначення якісних та кількісних потреб у персоналі; в) розрахунок зовнішніх та внутрішніх витрат на придбання й подальше використання кадрів; г) відбір активних та пасивних шляхів покриття потреби в кадрах;
- здійснювати добір та розстановку кадрів в органах місцевого самоврядування и відповідно до етапів реалізації персонал-маркетингу: а) відбір і аналіз джерел інформації; б) аналіз зовнішніх і внутрішніх факторів, які визначають напрями добору і розстановки кадрів; в) розробка заходів за напрямками маркетингу персоналу; г) формування плану персонал-маркетингу; д) реалізація визначеного плану; е) поточний та підсумковий контроль за виконанням планових заходів; є) корекція заходів, передбачених планом, відповідно до виявлених контролем помилок.

### 3. Ідеологічна інтеріоризація службовців місцевого самоврядування.

Ефективне виконання даного пріоритетного завдання передбачає:

- поетапне цілеспрямоване впровадження заходів, метою яких є формування нового типу мислення посадових осіб місцевого самоврядування, зорієнтованого на надання якісних управлінських послуг громадянам;

- просвітницьку роботу та пропаганду серед посадових осіб ОМС щодо пріоритетів підпорядкування їхньої діяльності загальнонаціональним та регіональним, а не власним інтересам чи інтересам політичної сили, яку вони представляють чи під протекторатом якої знаходяться.

4. Формування та вдосконалення професійної культури посадових осіб ОМС. Реалізація даного завдання потребує:

- прийняття Закону України «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»;

- розробка та затвердження Кодексу етики поведінки та культури спілкування посадових осіб ОМС;

- поетапне формування професійної культури кадрів: усвідомлення службовцем свого призначення – формування службовця як професіонала – становлення службовця місцевого самоврядування як професіонала та подальше безперервне самовдосконалення.

5. Створення чіткого механізму відповідальності посадових осіб ОМС за невиконання посадових обов'язків, службову невідповідність та оцінки їхньої діяльності.

Реалізація цього завдання потребує:

- узгодження конституційного, цивільного, адміністративного, кримінального та трудового законодавства у сфері регулювання відповідальності посадових осіб ОМС за невиконання службових обов'язків та службову невідповідність;

- приведення посадових повноважень посадових осіб ОМС у відповідність до його правового статусу під час перебування на посаді;

– удосконалення процедури щорічної оцінки посадових осіб ОМС із врахуванням зовнішніх та внутрішніх соціально-економічних, законодавчих, етико-психологічних та інших змін.

6. Узгодження регіональних орієнтирів із загальнодержавними та загальнонаціональними пріоритетами.

З метою виконання вказаного завдання потрібно:

– визначати регіональні пріоритети розвитку в межах загальнодержавного стратегічного курсу;

– проводити постійний моніторинг та порівняльний аналіз регіональних та загальнонаціональних потреб, цінностей, громадянських позицій з метою виявлення розбіжностей між ними та вжиття заходів щодо їх усунення;

– систематично здійснювати просвітницькі, освітні та пропагандистські заходи щодо відображення необхідності узгоджувати регіональні пріоритети із загальнонаціональними.

7. Удосконалення діяльності служб персоналу в органах місцевого самоврядування.

Для досягнення результатів за цим завданням необхідно:

– реорганізувати роботу служб персоналу в органах місцевого самоврядування шляхом покладання на них обов'язків керівництва організаційною структурою, кадрового та кар'єрного планування, аналізу роботи персоналу;

– постійно здійснювати кадрове планування в органах місцевого самоврядування за такими етапами: а) встановлення завдань; б) розробка кадрової стратегії оргструктури; в) уточнення принципів керівництва; г) планування заходів для досягнення визначених завдань; д) здійснення перманентного моніторингу щодо: потреб ОМС в кадрах; джерел кадрового поповнення; кадрової адаптації;

– узгодити кількість посад в органах місцевого самоврядування із кількістю населення регіону та можливим ресурсним забезпеченням;

- створити в органах місцевого самоврядування структуровану базу даних вакансій; службовців, які підвищили кваліфікацію; пропозицій керівництва щодо просування підлеглих по службі; працівників передпенсійного віку;

- застосовувати у практиці роботи служб персоналу основоположні принципи рекрутингу;

- цілеспрямовано реалізовувати планування службової кар'єри шляхом:
  - а) стимулювання службовців ОМС до розробки разом із лінійними керівниками індивідуальних планів кар'єри; б) застосування психологічних та соціологічних методик уточнення цінностей та виявлення рівня задоволення потреб; в) забезпечення наочного прикладу службового зростання.

8. Залучення посадових осіб ОМС до процесів безперервного професійного розвитку.

Досягнення результатів за даним завданням передбачає:

- ініціювання освітніми закладами системи професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування соціально значимих проєктів з метою виявлення активних членів суспільства серед молоді для подальшого їх залучення до публічної служби;

- формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування відповідно до соціальних, економічних, політичних тощо змін у суспільному житті та у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

- зарахування до кадрового резерву осіб із відповідним рівнем освіти, професійної підготовки, етики поведінки, психологічних та моральних якостей;

- обов'язкове закладання у кошторис органів місцевого самоврядування витратної статті на щорічну перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників;

- переорієнтація професійного навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС на основи управлінської діяльності, прийняття ефективних управлінських рішень, стратегічного менеджменту;

– розвиток стандартів гнучкості щодо застосування всіх видів, форм і методів навчання у системі професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців.

Таким чином, ефективне впровадження у практику Концепції кадрової політики в органах місцевого самоврядування можливе за умови збалансованої діяльності та взаємодії владних інституцій усіх рівнів, відповідальності за досягнуті результати, залучення до процесів, передбачених Концепцією, елементів громадянського суспільства, цілеспрямованості та охоплення концептуальними заходами усіх рівнів публічної служби, відповідності заходів кадрової політики в органах місцевого самоврядування напрямкам державної кадрової політики та заходам іншого, ніж визначені Концепцією, характеру, спрямованих на формування ефективного кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування.



## ВИСНОВКИ

1. Розглянуто базові характеристики кадрової політики в органах публічної влади.

Здійснено аналіз різноманітних підходів до визначення понять «кадрова політика», «державна кадрова політика» тощо, та дефініційовано «кадрову політику в місцевих органах виконавчої влади» як систему визначених та нормативно закріплених мети, завдань, пріоритетів, принципів та форм діяльності держави щодо регулювання кадрових процесів: відбору/добору, розстановки/ротації, підготовки/перепідготовки, професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, використання та вивільнення персоналу в місцевих органах виконавчої влади.

2. Проаналізовано сутність кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях.

Визначено, що кадрова ситуація, яка склалася в процесі управління персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, висуває на перший план необхідність реалізації Стратегії державної кадрової політики України на 2012-2020 рр., комплексне реформування й модернізацію державної служби відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу», прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», упровадження нових кадрових технологій, удосконалення принципів і механізмів формування й реалізації державної кадрової політики як важливого чинника забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування професійно підготовленими кадрами, побудови на всіх рівнях ефективної влади.

3. Проведено порівняльний аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі.

Проаналізовано устрій та функціонування служби органах місцевого самоврядування Польщі й України, та зазначено, що в принципах їх діяльності є як спільні, так і відмінні риси. На сьогоднішній день в Україні проводиться

адміністративна реформа, триває процес об'єднання (укрупнення) громад, який був успішно проведений в Польщі. Об'єднані громади в обох країнах мають статус юридичної особи, їх функціонування можливе лише з врахуванням особливостей соціально-економічних, природних та інших умов. Важливим аспектом децентралізації для обох країн є фінансова самостійність громад. Спільним є запровадження триступеневої структури місцевого самоврядування як в Польщі, так і в Україні, а також – посади сільського старости.

4. Досліджено європейські стандарти в контексті модернізації державної служби України.

Означено, що в умовах українських реалій важко спрогнозувати, які з моделей, будуть ефективними та такими, що повністю відповідатимуть проблемам і потребам вітчизняного державотворення. Тому при побудові власного шляху удосконалення державної служби треба використовувати кращі приклади зарубіжного досвіду реформування системи адміністрування.

На сьогоднішній день в Україні кардинальні зміни у процесі децентралізації влади неможливі без проведення конституційної реформи, прийняття Закону України «Про територіальний устрій» та реформування законодавства про місцеве самоврядування.

5. Охарактеризовано нормативно-правове регулювання державної служби в Україні на сучасному етапі.

Зазначено, що незважаючи на певні недоліки, в цілому Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. є ключовим для створення сприятливого середовища для реформ у системі державного управління. Принципи, закладені в основу цього Закону, – деполітизація державної служби, її чітка керованість, справедлива система оцінювання праці чиновника і запобігання конфлікту інтересів – дають підстави говорити про перший крок Української держави до суттєвого поліпшення власної ефективності управління. З ухваленням цього Закону в Україні з'явилися цілком конкретні шанси створити по-справжньому професійний, політично нейтральний і стабільний державний апарат. За умови ефективного реалізації даного Закону

стане можливим знов зробити професію державного службовця престижною, вивести на новий рівень якість послуг, що надаються державою громадянам, бізнесу і самим політикам, а також повернути довіру громадян до своєї держави.

6. Розглянуто шляхи реформування кадрової політики в органах публічного управління.

Відзначено, що ефективне впровадження у практику Концепції кадрової політики в органах публічного управління місцевого самоврядування можливе за умови збалансованої діяльності та взаємодії владних інституцій усіх рівнів, відповідальності за досягнуті результати, залучення до процесів, передбачених Концепцією, інститутів громадянського суспільства, цілеспрямованості та охоплення концептуальними заходами усіх рівнів публічної служби, відповідності заходів кадрової політики в органах місцевого самоврядування напрямкам державної кадрової політики та заходам іншого, ніж визначені Концепцією, характеру, спрямованих на формування ефективного кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / авт. кол.: В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М. Олуйка. – К.: НАДУ, 2008. – 420 с.
2. Олуйко В.М. Проблемні питання адміністративно-територіальної реформи в Україні / В.М.Олуйко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 106 – 115. Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=50302>.
3. Сидоренко П.В. Кадрова політика в органах публічної влади / П. В. Сидоренко // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 4 (7). – С. 225–230.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинський, Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, В.Д. Бакуменко та ін. – Вид-во НАДУ. – 2010. – 820 с.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ, наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2012. – 126 с.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України 2493-III (Редакція від 11 жовтня 2017р) – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
7. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / авт. кол.: В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М. Олуйка. – К.: НАДУ, 2008. – 420 с.
8. Карпенко О.А. Необхідність врахування світових тенденцій розвитку при формуванні і реалізації державної кадрової політики / О.А. Карпенко // Державна кадрова політика: теоретико-

методологічне забезпечення: Монографія / За ред. д. н. держ. упр., проф. Олуйка В.М. – К.: НАДУ, 2012. – 420 с. – С. 355-370.

9. Нижник Н.Р. Модернізація Української держави як передумова соціальної ефективності державного управління / Н.Р. Нижник, Л.А. Пашко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С.100 – 105.

10. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія / В.М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2015. – 326 с.

11. Бондаренко М.Ю. Роль політичних партій в кадровому забезпеченні органів державної влади / М.Ю. Бондаренко // Державне будівництво. – 2009. – № 1 – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/3/05.pdf>

12. Рудницька О. Реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / О. Рудницька. – Режим доступу: <http://intermarum.zu.edu.ua/article/view/103562>

13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Конституція. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

14. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: закон України 15 липня 1997 року // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>

15. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 25 травня 1997 року // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

16. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 7 червня 2001 року // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

17. Про статус депутатів місцевих рад: закон України від 11 липня 2002 року // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

18. Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015// Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

19. Гройсман В.Б. Основні напрями та технології децентралізації влади / В.Б. Гройсман // Теорія та практика державного управління. К., 2015. Вип. 2 (49). С. 232 – 237. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/3/01.pdf>

20. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.

21. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України № 151-7 від 5 лютого 2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379)

22. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: закон України № 79-VIII від 28 грудня 2014 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

23. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 року // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

24. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проекту Закону України 2217а від 01 липня 2015 року // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

25. Алфьоров. С. В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС / С. В. Алфьоров // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України . – 2013. – Вип. 37. – С. 181 – 189. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pprbsu\\_2013\\_37\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pprbsu_2013_37_21.pdf)

26. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 19 – 25.

27. Аналіз світового досвіду в контексті вдосконалення підготовки управлінських кадрів: Велика Британія // Уткін Є. А. Світовий досвід у сфері державного управління та його кадрова складова / Є. А. Уткін ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса, 2001. – С. 9–17.

28. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні / О. З. Босак // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп.ред. І.А.Грицяк.–К.: К.І.С., 2009.–240 с.

29. Чикаренко І.А. Європейські стандарти публічного управління: регіональний рівень // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали ІV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009. – Ч. 1. – Полтава: Полт. НТУ, 2009. – с.133-135.

30. Прокопчук Т. Адаптація законодавства України до *acquis communautaire*/Т.Прокопчук.– Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Mbez/pravo/2010\\_1/Prokopchuk.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mbez/pravo/2010_1/Prokopchuk.pdf)

31. Грицяк І. А. Україна на шляху до Європейського адміністративного простору / І. А. Грицяк // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 2. Особлива частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.-К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.

32. Государственное управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>. – загл. с экрана.

33. Owen E. Hughes. Public Management & Administration. An Introduction / Owen E. Hughes. – NY. : MARTIN'S PRESS, INC, 1994. – 294 p.
34. Гнатюк М. М. Відносини з Європейським Союзом та процес європейської інтеграції України : навч. посіб. /М. М. Гнатюк, Я. Й. Малик, Л. Л. Прокопенко. - К. : Міленіум, 2009. - 782 с
35. Грицяк І. А. Моделі регіонального та місцевих рівнів європейського управління / І. А. Грицяк // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – С. 269-279.
36. Про державну службу : закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
37. Про державну службу: закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
38. Малиновський В. Я. Державна служба : теорія та практика: навч. посіб. – Київ : Атіка, 2003. – 160 с.
39. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
40. Кодекс адміністративного судочинства: закон України від 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747>
41. Про запобігання корупції: закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
42. Савченко-Сватко О. Кадрова політика в органах публічного управління: проблеми оцінювання / О. Савченко-Сватко // Вісник державної служби України. – 2009. – № 2. – С. 32 – 36.
43. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С.М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
44. Серьогін С.М. Деякі аспекти державної кадрової політики у сфері навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / С.М. Серьогін // Матеріали симпозіуму за міжн.участю «Проблеми й тенденції



розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики (з нагоди 10-річчя галузі науки «Державне управління»)). – 2007. – 116 с.

45. Сидоренко П.В. Деякі питання кадрової політики в сучасних умовах державотворення / П. В. Сидоренко // Унів. наук. зап. – 2008. – № 1 (25). – С. 361–365.

46. Сидоренко П.В. Кадрова політика в органах публічної влади / П. В. Сидоренко // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 4 (7). – С. 225–230.

47. Титаренко Л.М. Державна кадрова політика в теоріях і концепціях вітчизняних та зарубіжних вчених / Л.М. Титаренко // Актуальні проблеми державного управління: Зб.наук.пр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 2 (18). – С. 79 – 85.

48. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / О.В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – №1. – Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)

49. Федчун Н.О. Становлення кадрової політики в органах державного управління / Н.О. Федчун // Вісник Національної академії державного управління. – 2015. – № 1. – С. 412-421.

50. Халиков М.И. Менеджмент в госслужбе / М.И. Халиков // Государственная служба. – 2012. – № 6. – С. 57-65.

51. Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы / О.Ю. Хомутова // Vieļojī Politika ir Administravimas. – 2006. – № 8 – Режим доступу: [http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa18/Nr18\\_4\\_Homutova.pdf](http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa18/Nr18_4_Homutova.pdf)

52. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики / В.В. Черепанов. – М., 2014. – 575 с.

53. Щекин Г.В. Организация и психология управления персоналом / Г.В. Щекин. – К.: МАУП, 2002. – 832 с.

54. Яковенко О.С. Сучасна кадрова політика: регіональний аспект / О.С. Яковенко // Вісник Української Академії державного управління. – 2000. – № 3. – С. 5-9.

55. Peters B.G. (1987), Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making, in J.-E. Lane, ed. (1987), Bureaucracy and Public Choice, London: SAGE Publications. – P. 256-282.