

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 Малишко Олександра Євгеновича

академічної групи 281М-21з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Системна організація діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців»

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

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

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро  
2022

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Системна організація діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців».

88 с., 3 рис., 59 джерел.

КАДРОВА ПОЛІТИКА, АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА, ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, МОДЕРНІЗАЦІЯ, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ, КОМПЕТЕНТНІСТЬ.

Об'єкт дослідження – процес професіоналізації державних службовців.

Предмет дослідження – системна організація діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців.

Мета дослідження – обґрунтування типової системної організації діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців шляхом наукового осмислення світового досвіду, здійснення на цій основі аналізу та розроблення рекомендацій і пропозицій щодо підвищення професійності державних службовців.

У першому розділі досліджується теоретико-методологічні засади професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців.

Другий розділ присвячено аналізу особливостям організації діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців.

У третьому розділі надані основні напрями вдосконалення діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців.

Сфера практичного застосування результатів роботи – в органах державної влади, що до вдосконалення механізму формування та реалізації кадрової політики діяльності державно-управлінських органів з професійного розвитку державних службовців.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Systematic organization of activities of state authorities on professional improvement and career development of civil servants»

88 pages, 3 figures, 59 sources.

PERSONNEL POLICY, ADMINISTRATIVE REFORM, CIVIL SERVICE, PERSONNEL POTENTIAL, LOCAL GOVERNMENT BODIES, MODERNIZATION, SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT BODIES, PROFESSIONALIZATION, COMPETENCE.

The object of the research is the process of professionalization of civil servants.

The subject of the study is the systematic organization of the activities of state authorities for the professional improvement and career development of civil servants.

The purpose of the research is to substantiate the typical system organization of the activities of state authorities for the professional improvement and career development of civil servants by means of a scientific understanding of world experience, carrying out on this basis an analysis and developing recommendations and proposals for improving the professionalism of civil servants.

The first chapter examines the theoretical and methodological foundations of professional improvement and career development of civil servants.

The second section is devoted to the analysis of the peculiarities of the organization of the activities of state authorities for the professional improvement and career development of civil servants.

In the third section, the main areas of improvement of the activities of state authorities for professional improvement and career development of civil servants are presented.

The sphere of practical application of the work results is in the state authorities, which is to improve the mechanism of formation and implementation of personnel policy of the state administrative bodies for the professional development of civil servants.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ .....	8
1.1. Методологічні підходи щодо розвитку професійної кар'єри.....	8
1.2. Функціональні чинники систематизації професійної діяльності державних службовців.....	17
РОЗДІЛ 2	
ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ .....	30
2.1. Набуття статусу державного службовця: новації законодавства.....	30
2.2. Світовий досвід діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців.....	49
РОЗДІЛ 3	
ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ .....	65
3.1. Удосконалення права на професійну кар'єру в Україні .....	65
3.2. Основні напрями вдосконалення діяльності державно-управлінських органів з професійного розвитку державних службовців.....	74
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	89

## ВСТУП

Рушійною силою розвитку держави є конкурентоздатний кадровий персонал, а управління кар'єрним розвитком має далекосяжні наслідки для стану суспільства в цілому, не говорячи вже про стимулювання професійної діяльності державного службовця. Якщо органи державного управління піклуються про ефективну систему соціальної мобільності, розвиток кар'єри службовців, то це забезпечить не лише досягнення внутрішньо організаційних цілей, а й підтримку професійної стійкості особистості, сприятиме формуванню здорової соціальної атмосфери. Основою професійного становлення все частіше вважають взаємодію особистості й професії, особистості та конкретного професійного мікро середовища.

Така постановка проблеми особливо актуальна для професійної діяльності в державній службі, коли провідним принципом є імперативність, а професійне середовище надто впливає на зміст і результативність процесів професіоналізації та професійної діяльності державних службовців. У процесі освоєння професії та особливо виконання професійної діяльності відбуваються структурні та якісні зміни в особистих рисах працівника державного органу, в структурі самої професійної діяльності, а поступова професіоналізація особистості з теоретичної позиції має спричинити зміну характеру, змісту самої професії. Тобто ми маємо визнати, що зміна характеру і змісту самої професії державного службовця залежить не тільки від змін нормативно-правових та організаційних (процедурних) умов її проходження, а від безпосередньої діяльності власне державних службовців, від її діяльнісних, процесуальних характеристик, її результативності, продуктивності.

Саме тому актуальною проблемою є запровадження системної діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку персоналу державної служби. Успішність розв'язання цієї проблеми значною мірою залежить від вивчення та використання світового досвіду. Адже в багатьох розвинених країнах «державне управління» (public administration),

головною дійовою особою якого виступає державний службовець, уже давно визнано самостійним видом суспільно-економічної діяльності, галуззю професійної підготовки і наукових досліджень, а отже накопичено значний теоретичний та практичний досвід щодо цілеспрямованої роботи з державно-управлінським персоналом з метою підвищення його службової дієвості.

Отже, з'ясування системної організації діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців є важливим аспектом теорії і практики державного управління взагалі та, зокрема, управління персоналом державної служби.

Професіоналізм у різних аспектах досліджується у працях багатьох науковців, зокрема, Н. Артеменко, Л. Біла-Тіунова Н., Гончарук, Л. Наливайко, Н. Нижник та ін. Актуальні наукові розробки з проблеми професіоналізації особистості належать А. К. Марковій, Є. В. Ткаченко, В. С. Фуртатову. Зазначені вчені створили досить потужний науковий фундамент, що дозволяє досліджувати різні сторони та особливості особистісного аспекту професіоналізації працівників специфічної професійної групи – державних службовців. Проте значущість і багатогранність проблем, що постали на часі, потребують продовження наукових досліджень у цій сфері.

Метою дослідження є обґрунтування типової системної організації діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців шляхом наукового осмислення світового досвіду, здійснення на цій основі аналізу та розроблення рекомендацій і пропозицій щодо підвищення професійності державних службовців.

Таким чином, об'єктом дослідження даної магістерської роботи є процес професіоналізації державних службовців.

Предмет дослідження – системна організація діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців.

Досягнення зазначеної мети зумовлює вирішення таких завдань:

- розглянути методологічні підходи щодо розвитку професійної кар'єри;
- виокремити функціональні чинники системи професійної діяльності державних службовців;
- дослідити новітнє законодавство щодо набуття статусу державного службовця;
- ознайомитись із зарубіжним досвідом діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців;
- розробити пропозиції щодо удосконалення права на професійну кар'єру в Україні;
- запропонувати основні напрями вдосконалення діяльності державно-управлінських органів з професійного розвитку державних службовців.

Гіпотеза дослідження базується на припущенні, що системне осмислення роботи органів державної влади з професійного розвитку державних службовців у різних країнах світу дасть змогу виявити типово-загальну сутність і варіаційно-конкретні прояви такої роботи, що становитиме наукову основу її оцінювання, прогнозування, модернізації в Україні.

У роботі використано загальнонаукові, спеціальні та теоретичні методи дослідження. З метою обґрунтування складу і структури професійної компетентності персоналу державної служби, крім зазначених методів, застосовано також діяльнісний підхід і метод дедукції. За допомогою функціонально-структурного, порівняльного аналізу досліджено та визначено стан, основні напрями, концептуальні засади модернізації роботи вітчизняних органів державної влади з державними службовцями.

Здійснена наукова робота створює передумови для подальших досліджень змісту, форм, методів діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення і кар'єрного розвитку державних службовців.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### 1.1. Методологічні підходи щодо розвитку професійної кар'єри

Складно знайти людину, яка була б байдужа до кар'єри, до розвитку та просування, оскільки все життя людини будується на пристосуванні до обставин, вдосконаленні способу діяльності, у прагненні досягти більш високого соціального та професійного статусу.

В українській юридичній науці категорія «кар'єра» представлена слабо, ще недавно цей термін взагалі трактувався як щось не зовсім гідне, обов'язково пов'язувався з кар'єризмом, нескромністю. Вважалося, що «робити кар'єру», є справою не зовсім припустимою з моральної точки зору. Тепер на ці речі погляд змінився, є розуміння, що професія, професіоналізм, життєвий інтерес та прагнення кар'єрного зростання цілком природні та нормальні.

Кар'єра сприймається як поступально-послідовне просування працівника щаблями ієрархічних сходів посад, чинів і звань, як соціальна успішність, слава, і матеріальне благополуччя. Причому не за рахунок якихось хитрощів, протекцій та зв'язків, а самостійно, завдяки своїм власним творчим зусиллям та особистісним якостям, завдяки ефективній професійній діяльності та гідній поведінці.

Кар'єра – це професійна і службова самореалізація, це можливість більше заробляти, підвищувати добробут сім'ї, розсувати межі свого соціального буття і розширювати культурно-духовний кругозір. Звідси популярність, престиж, матеріальні та моральні переваги, свого роду щастя. Кар'єра забезпечує не лише самореалізацію особистості, а й виконує важливі соціальні функції: селекції та адаптації кадрів, забезпечення їх динамічної соціальної та



професійної мобільності, ресурсної оптимізації та кадрової стабільності апарату управління.

На розвиток кар'єри впливає кар'єрне середовище. Вона забезпечує необхідні умови для ефективного зростання та реалізації зростаючого потенціалу особистості. Багато визначається структурою апарату, кількістю вакантних посад, процедурами, стандартами та традиціями у роботі з кадрами, можливістю своєчасного підвищення кваліфікації, кар'єрним ресурсом та реальним особистісним потенціалом людини – авторитетом, сумлінністю, рівнем професійної майстерності, ініціативністю, цілеспрямованістю тощо.

У правовому просторі демократичної правової держави на кар'єрне зростання практично не впливають національність, політичні орієнтації, релігійно-конфесійна приналежність, матеріальне становище людини. Хоча не можна абстрагуватися від того, що в реальному житті факти клановості, родинних зв'язків, земляцтва, націоналістичних проявів також нерідкі. Їх не можна недооцінювати. Кар'єра досить часто переривається різними адміністративними та корупційно-бюрократичними бар'єрами, кар'єрними кризами. Тому розумні та найбільш підготовлені фахівці прагнуть опанувати алгоритм успішної кар'єри, правильно вибудувати кар'єрну стратегію, намагаються продумати і за можливістю передбачити кар'єрні нюанси своєї професійної та службової тактики.

Кар'єра – це процес суттєвих якісно-позитивних змін на основі самореалізації, самовираження та здорових амбіцій. У справжнього професіонала кар'єрні устремління носять прогресивний характер, орієнтують його на інноваційну та здорову морально-етичну складову тієї справи, яку він здійснює.

Загальноприйнято під «професійною (службовою) кар'єрою» розуміти кар'єру загалом, яка не має яскраву галузеву приналежність, а отже, може бути розкрита на підставі словникових джерел, у яких вона трактується, як:

– «швидкісне, успішне просування в службовій, суспільній, науковій та іншій діяльності; досягнення слави, вигоди тощо; рід занять» [9, с. 417];

– «просування в якій-небудь сфері діяльності; досягнення популярності, слави, вигоди; рід діяльності, професії» [49, с. 337];

– «швидке й успішне просування по службі в певній сфері діяльності, підвищення соціального статусу, досягнення популярності, успіху, слави; позначення роду занять, професії» [12, с. 48];

З аналізу значення цього слова можна, попри все, відмітити, що воно характеризує певне просування, певний рух, а за своїм сутнісним значенням пов'язується зі здійсненням такого руху, наприклад, у формі просування в певній соціальній сфері, в якій людина здатна реалізувати себе, свої здібності. Причому слово «кар'єра» фактично нерозривно пов'язується із якоюсь сферою діяльності людини (службова, суспільна, наукова), а тому, як правило, застосовується поряд із відповідним означенням, в якій саме сфері здійснюється просування людини.

Слід звернути увагу на те, що поняття «кар'єра» розглядається деякими науковцями як у вузькому, так і в широкому сенсі. Наприклад, на це звернули увагу в навчальному посібнику з управління персоналом за редакцією О. В. Крушельницької, Д. П. Мельничука. Так, вони відмічають, що у широкому розумінні під терміном «кар'єра» необхідно розуміти успішне просування в службовій, виробничій або науковій діяльності, в досягненні більш високого статусу, владних повноважень, матеріальних благ. Кар'єра є суб'єктивним усвідомленням позиції та поведінки у сфері державної службової діяльності, пов'язаної з посадовим чи професійним підвищенням. Це є самовираження, зміна навичок, знань, умінь, просування вперед згідно до обраного шляху діяльності, як у межах організації, так і поза нею» [25, с. 107].

Однак, є всі підстави вважати, що, незважаючи на виділення «широкого» та «вузького» розуміння кар'єри, ми все одно ведемо мову про одне й те саме поняття, а тому обидва аспекти характеризують одне й те саме явище. І, як ми вважаємо, розрізнення двох аспектів (широкого та вузького) дає уявлення про два основних прояви єдиного за своєю сутністю явища кар'єри, де, на наш погляд, широкий підхід відображує сам процес здійснення кар'єри, а вузький

визначає досягнутий у результаті кар'єри результат або результати. Але, ми вважаємо, що ці аспекти існування кар'єри не можна відділяти один від одного. Так, результат є наслідком існування та здійснення певного процесу, а процес є умовою та засобом досягнення результату, до того ж результат в якості мети процесу визначає засоби, способи та форми його організації.

Можна виділити наступні підходи до розуміння поняття «кар'єра»: це суб'єктивна індивідуально усвідомлена позиція й обумовлена нею поведінка працівника у сфері державно-службової діяльності, пов'язані із службовим майбутнім поступовим просуванням по службових сходах, посадовим чи професійним підвищенням; особистісне самовираження, досягнутий людиною результат державно-службової діяльності, пов'язаний з посадовим або професійним зростанням, підвищення конкурентоздатності працівника та зростання знань, умінь і навичок, отриманий нею соціальний статус; проходження працівником різних стадій розвитку під час державно-службової діяльності, поетапне зростання людини в певному напрямку діяльності, процес змістовних і сутнісних змін певних якостей, кваліфікаційних вимог і розміру очікуваної заробітної плати, сукупність елементів проходження служби.

Зазначимо, що в науковій літературі поняття «службова кар'єра» тією чи іншою мірою ототожнюють з поняттям просування по службі [1, с. 6; 28, с. 70; 19, с. 104; 47, с. 242]. Проте слід мати на увазі, що поняття службової кар'єри в теорії має два значення, а саме:

- у широкому значенні це – професійне просування та зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму (результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу);

- у вузькому значенні кар'єра – це посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття певної посади (у цьому контексті йдеться про свідомо обраний і реалізований службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійне та соціальне

самоствердження службовця відповідно до рівня його кваліфікації) [55, с. 25]. Таким чином, слід констатувати, що службова кар'єра є більш широким поняттям, ніж поняття просування по службі (воно охоплено поняттям службової кар'єри).

В означеному контексті вартої уваги той факт, що за часів існування колишнього СРСР поняття кар'єри та феномену кар'єризму сприймали негативно, як спосіб службового просування, що досягається незаконними та непорядними способами, використання у своїх інтересах наявної в суспільстві системи норм. Водночас у наукових джерелах ідеться про те, що «сучасна соціальна практика показує, що гонитва за успіхом у службовій та інших видах діяльності, викликана прагненням до особистого благополуччя, наявна й сьогодні: кар'єра може бути наслідком прагнення до особистого благополуччя» [6].

Професійна (службова) кар'єра є невід'ємною складовою державної служби як правового інституту, яка не тільки характеризує її як особливий вид діяльності людини, але й, власне, забезпечує її динамічну та мотиваційну сутність [6, с. 61].

Дослідженню правового регулювання професійної (службової) кар'єри присвячено праці Л. Р. Біла-Тіунової, яка зробила висновок, що службова кар'єра – це правове просування державного службовця по державній службі, завданням якого є задоволення інтересів держави, а також реалізація власних інтересів шляхом заміщення вищої посади або присвоєння вищого рангу [6, с. 100].

Зазначимо, що у зв'язку з тим, що на законодавчому рівні відсутнє визначення професійної (службової) кар'єри працівника, фактично складається ситуація, за якої необґрунтовано розмежовуються професійна й службова кар'єра, що обумовлюється особливостями правового статусу державних службовців, суддів, прокурорів, а також інших категорій працівників.

Справді, до теперішнього часу продовжуються дискусії щодо розмежування сфери дії адміністративного та трудового права. Водночас, як

зазначає К. Ю. Мельник, служба в органах державної влади (окрім строкової військової) відноситься до несамостійної, найманої праці, яку традиційно розглядають як критерій предмета трудового права. Такий підхід до визначення вчений обґрунтовує тим, що, по-перше, вступ на службу до державного органу є результатом вільного волевиявлення громадянина щодо здійснення права на працю; по-друге, громадянин при влаштуванні на службу до певних державних органів, таких як, наприклад, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Державне бюро розслідувань, укладає контракт як особливий вид трудового договору; по третє, службі в державних органах притаманний несамостійний характер, оскільки вступ на службу має своїм наслідком підпорядкування службовця владі роботодавця [6, с. 313].

На нашу думку необхідно погодитись з позицією К. Ю. Мельника, який вказує, що правова природа службової кар'єри є ідентичною професійній кар'єрі, відмінності складають виключно суб'єкти, які наділені відповідними правами на її реалізацію.

Таким чином, можна зробити висновок, що у науковій літературі сформульовано численні визначення кар'єри, у зміст яких автори вкладають достатньо різні характеристики, що дають змогу сформулювати поняття професійної (службової) кар'єри в соціологічному, економічному, педагогічному, психологічному та правовому аспектах.

Проаналізувавши дефініції, можна стверджувати, що, по-перше, багато хто з вчених розглядає поняття кар'єри як певний тривалий процес та одночасно його результат, по-друге, більшість з них в недостатній мірі розкривають саму суть поняття, відбиваючи тільки окремі аспекти його змісту, що підтверджує обґрунтованість висновку про те, що найбільш виправданим буде інтегрований підхід до визначення поняття професійної (службової) кар'єри працівника. У понятті кар'єри однією з найважливіших складових є просування, тобто рух уперед. Можна сказати, що кар'єра – це процес, який визначається як проходження, послідовність станів системи. Безумовно цей процес ускладнений безліччю чинників, передусім пов'язаних з особливостями

особистості працівника, який робить кар'єру, і середовища, в якому розвивається кар'єра, а також особливостями і рівнем розвитку суспільства, в якому діють людина та організація.

Варто зазначити, що безпосередньо поняття «службова кар'єра» на законодавчому рівні застосовано у Законі України «Про державну службу» (Розділ V «Службова кар'єра»), яким регулюються відносини щодо прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, їх переведення, оцінювання результатів службової діяльності, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців тощо [35].

Врегулюванню процедури проведення окремих засобів здійснення професійної (службової) кар'єри присвячений Закон України «Про професійний розвиток працівників» [41], яким визначено порядок проходження працівниками професійного навчання як процесу цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь, що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, та атестації як процедури оцінки професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінки їх професійного рівня, за результатами якої працівнику може бути присвоєно чергову категорію, встановлено надбавку до заробітної плати або збільшено її розмір, організовано стажування на більш високій посаді або направлено на підвищення кваліфікації з метою просування по роботі.

Не можна залишити без уваги й положення кодифікованого нормативно-правового акту – Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), яким визначаються загальні засади здійснення працівниками професійної кар'єри. Так, наприклад, відповідно ст. 203 КЗпП України при підвищенні кваліфікаційних розрядів або при просуванні по роботі враховуються успішне проходження працівниками виробничого навчання, загальноосвітня і професійна підготовка, та успішне проходження навчання в закладах освіти. Крім того, ст. 206 КЗпП України передбачено, що робітникам, який успішно

закінчив виробниче навчання, присвоюється кваліфікація відповідно до тарифно-кваліфікаційного довідника і надається робота відповідно до набутої ним кваліфікації та присвоєного розряду [23].

Відповідні положення конкретизовані Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженим наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 26 листопада 2008 року № 557, відповідно до п.п. 10-11 Розділу 2. «Професії робітників» якого кваліфікаційні розряди підвищуються насамперед тим робітникам, які успішно виконують професійні завдання та обов'язки, норми праці і вимоги робітничої інструкцій та пройшли відповідне професійне навчання. Присвоєння і підвищення кваліфікаційних розрядів робітникам здійснюють кваліфікаційні комісії в ході кваліфікаційної атестації, у процесі проведення якої враховується складність виконуваних працівником робіт. При цьому безпосередньо роботодавець для кожного конкретного підприємства, установи, організації затверджує положення про проведення кваліфікаційної атестації, графік її проведення, а також склад атестаційної комісії.

Щодо аналізу перспективного законодавства, на нашу думку, видається цілком виправданим в проєктах Трудового кодексу України закріплення формулювання визначення категорії «професійна (службова) кар'єра працівника».

Так, у проєкті Трудового кодексу України № 1658 від 20.05.2015 р. закріплено, що під професійною (службовою) кар'єрою необхідно розуміти професійне зростання чи просування (підвищення) працівника по службі шляхом присвоєння йому більш високого кваліфікаційного розряду чи зайняття ним вищої й відповідальнішої посади та виконання ним ширшого кола обов'язків чи роботи більш високої кваліфікації, наслідком чого є зростання оплати праці (винагороди), посилення гарантій і збільшення розміру компенсацій, що гарантуються працівникові, а у випадках, передбачених Кодексом та іншими нормативно-правовими актами про працю, – членам його сім'ї [52]. Таке саме визначення поняття професійної (службової) кар'єри

сформульовано й у проєкті Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019 р. [53]. В свою чергу, Закон України «Про працю» № 2708 від 28.12.2019 р. не містить визначення професійної (службової) кар'єри працівника [40].

Як видається, закріплення на нормативно-правовому рівні, зокрема, в перспективному законодавстві – проєкті Трудового кодексу України визначення професійної (службової) кар'єри працівника, є достатньо обґрунтованим. Адже за своєю сутністю дане поняття є інтегрованим і враховує ключові характеристики кар'єри в соціологічному, психологічному, педагогічному, економічному й правовому аспектах, оскільки передбачає:

- набуття працівником більш значущої ролі на підприємстві, в установі, організації чи загалом у суспільстві в процесі професійного зростання шляхом присвоєння вищого кваліфікаційного розряду або отримання вищої посади (соціологічний аспект);

- узгодження збільшеного обсягу прав і обов'язків з підвищеним характером відповідальності (психологічний аспект);

- формування у працівника позитивної життєвої траєкторії, спрямованої на сумлінне ставлення до виконання обов'язків, ефективну реалізацію наданих прав (педагогічний аспект);

- покращення матеріального становища працівника та членів його сім'ї (економічний аспект);

- закріплення нормативно-правового регулювання відносин, що пов'язані з реалізацією права працівників на професійну (службову) кар'єру, організаційно-правовий механізм його охорони та захисту, визначення їх правового статусу в міжнародно-правових актах, національному законодавстві, актах соціального діалогу тощо (правовий аспект).

Таким чином, право працівників на професійну (службову) кар'єру закріплено в Україні системою законів, підзаконних та локальних нормативно-правових актів. При цьому за сферою дії відповідні нормативно-правові акти поділяються на дві категорії: загальні, які закріплюють правові приписи для усіх без винятку працівників і забезпечують єдність регулювання відносин



професійної (службової) кар'єри, та спеціальні, які визначають особливості реалізації відповідного права окремих категорій працівників.

Варто також зауважити, що поняття професійної (службової) кар'єри в чинних нормативно-правових актах України не закріплено. Однак законодавчими актами різного рівня досить детально визначено порядок проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, умови зміни трудового договору, зокрема у зв'язку з переведенням на іншу роботу, порядок підвищення кваліфікації тощо. Тому на нашу думку, закріплення на нормативно-правовому рівні, зокрема, в перспективному законодавстві – проєкті Трудового кодексу України визначення професійної (службової) кар'єри працівника, є достатньо обґрунтованим. Пропонуємо визначити професійну (службову) кар'єру як процес професійного просування або зростання (підвищення) шляхом набуття більш високого кваліфікаційного розряду або отримання більш високої посади яка потребує більш високої кваліфікації, з відповідним рівнем обов'язків, відповідальності, наслідком чого є підвищена оплата праці.

## **1.2. Функціональні чинники систематизації професійної діяльності державних службовців**

Під діловою кар'єрою розуміється просування працівника по східцях службової ієрархії чи послідовна зміна занять як у рамках окремої організації, так протягом життя, а також сприймання людиною цих етапів [7].

З організаційної точки зору кар'єра розглядається як сукупність взаємопов'язаних рішень особистості у виборі того чи іншого варіанту майбутньої діяльності, виходячи із тих, що відкриваються перед нею, можливостей подолати розходження між реальним і бажаним посадовим положенням. Оскільки ці рішення приймаються в умовах недостатньої інформації, суб'єктивної оцінки себе і обставин, нестачі часу або емоціональної

нестабільності, вони далеко не завжди бувають послідовними, раціональними, цілеспрямованими і взагалі виправданими.

Кар'єра може бути динамічною, яка пов'язана із зміною робочих місць, і статичною, яка здійснюється в одному місці і на одній посаді шляхом професійного росту. Вона буває вертикальною, що передбачає посадовий ріст, і горизонтальною, яка проходить в межах одного рівня управління, однак із зміною занять. Поєднання двох цих підходів дає так звану ступеневу кар'єру.

Іншими словами успіх в кар'єрі можна розглядати як з точки зору просування від однієї посади до другої, більш високої, так і з точки зору ступені володіння професією, навичок та знань, що її складають [11].

Внутрішня оцінка успіху та неуспіху кар'єри проходить шляхом співставлення реального стану речей з власними цілями і бажаннями даної людини, а зовнішня базується на думці оточуючих, займаній посаді, статусі, впливу. Ці оцінки можуть і не відповідати одна одній, на підставі створюється основа для розвитку внутрішнього особистісного конфлікту, який може обернутися небажаними наслідками.

Рухомий мотив кар'єри отримав назву «якоря». Саме виходячи із нього, люди здійснюють активні зусилля для того, щоб досягти конкретних цілей [20]. Виділяють декілька типів «якоря»:

Автономія – людиною керує досягнення незалежності, щоб отримати можливість робити усе по – своєму. В рамках організації таку можливість надає або висока посада, або статус, або авторитет, знання і заслуги, з якими усі змушені рахуватися.

Техніко-функціональна компетентність. Людина намагається бути кращим спеціалістом у своїй справі, вміти вирішувати складні проблеми. В конкретній діяльності вона орієнтується на професійний ріст, а посадове просування розглядає через призму професійного. До матеріального боку справи такі люди в основному байдужі, зате високо цінують зовнішнє визнання з боку адміністрації та колег.

Безпека та стабільність. Діяльністю працівників керує бажання зберегти і закріпити своє становище, свій статус в організації, тому в якості основного завдання вони розглядають отримання посади, яка дасть їм такі гарантії.

Управлінська компетентність. Людиною керує бажання влади, лідерства, успіху, які асоціюються з високою посадою, рангом, званням, статусними символами, важливою і відповідальною роботою, високою заробітною платнею, привілеями, визнанням керівництва, швидким просуванням по службовій драбині.

Підприємницька креативність. Людсьми керує бажання створювати чи організовувати щось нове, одним словом – займатися творчістю. Тому для них головний мотив кар'єри – надбання необхідних для цього влади і волі, які надає відповідна посада.

Потреба у першості. Людина прагне кар'єри заради того, щоб бути завжди і всюди першим, «обійти» своїх колег.

Стиль життя. Людина ставить перед собою задачу інтегрувати потреби особистості і сім'ї, наприклад, отримати цікаву, достатньо високо оплачувану роботу, що надає волю просування, розпорядження своїм часом і таке інше. Якщо у людини немає сім'ї, то на перше місце може вийти змістовність роботи, захопленість нею, різноманіття.

В діловій кар'єрі можна виділити чотири основних етапи:

1. Підготовчий (18-22 рр.) пов'язаний з отриманням вищої або середньої професійної освіти. Кар'єра починається з моменту зарахування випускника в штат організації, саме в рамках цього етапу закладаються основи майбутнього спеціаліста.

2. На етапі адаптації (23-30 рр.) проходить вхід молодого спеціаліста в світ роботи, оволодіння професією, пошук свого місця у колективі. Середина цього етапу може співпадати з початком кар'єри керівника, для якого попередня посада вузького спеціаліста створила всі необхідні передумови.

Вважається, що ідеальним «стартовим майданчиком» кар'єри керівника є тяжка посада низового лінійного керівника яка знаходиться «на виду», а не

«тепле місце» в апараті. Ця посада приносить перед усім цінний досвід самостійної роботи і в той же час не є ключовою, в результаті чого можливі невдачі починаючого керівника котрі не наносять організації великих збитків, а у нього не відбивають бажання для просування вперед. Тут швидко з'ясовується, чи має дана особистість здібності управлінської діяльності і чи потрібно його як можна скоріше просувати вперед чи навпаки - повернути до виконання обов'язків спеціаліста.

3. В рамках стабілізаційного етапу кар'єри (30-40 років) проходить кінцевий розподіл співпрацівників на перспективних і не перспективних у відношенні керівництва. Хтось, досягнувши кар'єрного росту, назавжди залишається на посаді молодших керівників чи спеціалістів, а для інших відкриваються безмежні можливості просування по службовій драбині. Але всі до кінця цього періоду стають професіоналами, які чітко пізнали свою роботу.

Відсутність перспектив просування, доповнена психологічними проблемами, пов'язаними з природною перебудовою організму, приводить більшість людей до «кризи середини життя», коли вони починають підбивати підсумки зробленого і розуміють, що подальше просування за посадою неможливе, відтоді вони шукають шляхи пристосування до нової ситуації і вирішують, як жити далі. Прийняття такого рішення означає перехід до етапу консолідації кар'єри, який приходить на вік в інтервалі 40-50 років.

Для осіб, які бажають і можуть продовжувати кар'єру керівника тут в сутності змін не проходить. Вони продовжують з інтервалом в декілька років (оптимально – не більше 6-7, інакше у подальшій роботі, намаганнях кар'єрного росту починають проявлятися консервативні тенденції) просуватися по службовій драбині. При цьому ті, що володіють більш рішучим характером, продовжують кар'єру лінійних керівників, а менш рішучі, але більш вдумливі – штабних. Інші оволодівають новими сферами діяльності і переходять до «горизонтальної кар'єри».

4. У віці 50-60 років в діловій кар'єрі настає етап зрілості, коли літні службовці можуть зосередитися на передачі своїх знань, досвіду, майстерності молоді.

Завершуючим етапом кар'єри, який настає у віці 60 років, є підготовка до виходу на пенсію. Питання про це особисто індивідуальне. Для одних категорій осіб цей вихід бажано здійснювати як можна раніше з моменту виникнення у них відповідного юридичного права; для інших, повних фізичних і духовних сил – як можна пізніше.

Наприклад, в Японії вважається нормою, коли вищі (але тільки вищі) керівники мають вік, який наближається до 80-ти років.

Існує декілька типів службової кар'єри. У той же час джерелознавчий аналіз наукових розробок і досліджень службової кар'єри показали, що всі розуміння варіантів кар'єри здійснюються за рахунок сполучення чотирьох основних моделей, а саме - «трамплін», «драбина», «змія», «роздоріжжя» [57].

Кар'єра «трамплін» широко розповсюджена серед керівників і спеціалістів. Життєвий шлях працівника складається із довготривалого підйому по службовій драбині з поступовим ростом його потенціалу, знань, досвіду і кваліфікації. Відповідно, змінюються займані посади на більш складні і краще оплачувані.

Кар'єра «трамплін» найбільш характерна для керівників періоду застою в економіці, коли різні посади в центральних органах влади і на підприємствах займалися тими ж людьми протягом 20-25 років. З другого боку, ця модель є типовою для спеціалістів і службовців, які не ставлять перед собою, як таких, цілей просування по службі, в силу різних обставин.

Модель кар'єри «драбина» передбачає, що кожна сходинка службової кар'єри являє собою визначену посаду, яку працівник займає на протязі чітко визначеного періоду, наприклад не більше 5-ти років. Такого терміну достатньо, щоб зайняти нову посаду і відпрацювати з повною віддачею. З ростом кваліфікації, творчого потенціалу і виробничого досвіду керівник чи спеціаліст піднімається по службовій драбині. Кожну нову посаду працівник

займає після підвищення кваліфікації, після того як на практиці довів свій фах, знання, здатність вирішувати кризові ситуації. Психологічно ця модель дуже незручна для перших керівників із-за їх небажання залишати «перші ролі». Тому вона повинна підтримуватися, як вищим керівником, так і кадровими службами з позицій збереження працездатності працівника.

Модель кар'єри «змія» годиться для керівника і спеціаліста. Вона передбачає горизонтальне переміщення працівника з однієї посади на іншу шляхом призначення з обійманням кожної на протязі короткого строку (1-2 роки). Це дає можливість лінійному керівнику глибше вивчити конкретні функції управління, які йому будуть необхідні на вищій посаді.

Головна перевага даної моделі - можливості задоволення потреб людини у розумінні його функцій управління, що його цікавлять. Це передбачає постійне переміщення кадрів в апараті управління, наявність чіткої системи призначення і переміщення, детальне вивчення соціально-психологічного клімату у колективі.

Модель кар'єри «роздоріжжя» передбачає закінчення визначеного або перемінного терміну роботи, проходження керівником чи спеціалістом комплексної оцінки (атестації), за результатами якої приймається рішення про підвищення, переміщення, чи пониження за посадою. Ця кар'єра може бути рекомендована для спільних підприємств і закордонних фірм, які застосовують трудовий договір у формі контракту. За своєю філософією це американська модель кар'єри, яка орієнтована на індивідуалізм людини [57].

Якісне планування та організація кадрових процесів, кар'єрного зростання державних службовців через призму функцій державної служби є проблемою не тільки організаційно-правовою, соціальною та економічною, а й політичною [20].

Гальмівними факторами формування сучасного висококваліфікованого, авторитетного кадрового корпусу державних службовців є: надмірний вплив політичних процесів на апарат державного управління; відсутність централізованого управління кадровими процесами в апараті державного

управління; бідність форм, способів, нерозвиненість механізмів мотивації державних службовців до підвищення якості своєї професійної діяльності; низька культура організаційного прогнозування як кадрових процесів, так і державної кадрової політики; незадоволеність роботою, негативні явища в організаційній поведінці службовців; непрофесіоналізм у застосуванні кадрових технологій.

Необхідною передумовою розробки концепції нової кадрової політики в державному апараті, визначення її цілей, пріоритетів і принципів є комплексний та об'єктивний перегляд кадрового потенціалу держави, ефективності й раціональності його використання, стану і технологій функціонування кадрової складової державної служби [59].

Актуальним питанням сьогодення в кадрових процесах є практична реалізація професійної кар'єри державних службовців. Дослідження виявили значущість наступності управлінських традицій для успішного функціонування кадрового корпусу державної служби. Службовці відзначають важливість для успішної діяльності організаційно-службового досвіду. Важливою характеристикою кадрових процесів у державній службі є реалізація професійних здібностей службовців, можливість досягнення ними високих професійних результатів, стимулювання розвитку професійної кар'єри.

Почуття дисгармонії, розчарування, незадоволеність службовців виробничим середовищем, які зараз мають місце на державній службі, спричинені переважно тими факторами, що піддаються управлінському впливу і мають ситуативний характер (низька оплата праці, незадовільна організація діяльності, відсутність перспективи кар'єрного зростання та ін.). У свою чергу, оптимізація стану кваліфікації працівників і професійних вимог, визначення способів і технологій їх професійної самореалізації, зміна умов і змісту праці здатні гармонізувати кадрові відносини і процеси в державній службі, знизити рівень незадоволеності роботою.

На сучасному етапі суспільного розвитку України необхідне якісно нове вирішення проблем професійного зростання державних службовців, що дало б

їм змогу об'єднати практичні дії з упровадженням нових технологій навчання із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій і при цьому виявляти самостійність і відповідальність фахівців державної служби. У свою чергу, для цього необхідне послідовне введення людини у сферу професіоналізації державної служби, проходження нею певних етапів індивідуальної професіоналізації, кар'єрне становлення державного службовця (добір, адаптація, професійно-кваліфікаційне і службове просування, професійне навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації службовців, навчання впродовж усього життя та ін.). Це сприятиме більш раціональному використанню його можливостей, як збагаченню особистості, так і задоволенню інтересів державної служби, а також переваг та інтересів кожного окремого службовця [3].

Деякі керівники, професійно підходячи до розвитку персоналу, звертають увагу на психологічні особливості своїх працівників. Це дуже актуально для забезпечення динамічної діяльності, коли не тільки працівника обирають, виходячи з вимог посади, але й напрям його роботи та функціональні обов'язки формують, ураховуючи можливості й особливості даної особи. У таких випадках і державному службовцеві, і керівникові важливо знати верхню й нижню межі компетентності та здібностей кандидата на посаду, що не завжди є явними. Крім того, варто не тільки знати досягнення й невдачі державного службовця, але й вивчити ті внутрішні механізми, які їх породжують.

План розвитку кар'єри – це базовий чинник зусиль з виховання державних службовців. На жаль, багато керівників і кадрових служб не витрачають часу на створення такого плану для своїх працівників, натомість переконані, що в разі необхідності вони знайдуть спосіб навчити, як відповідати цій потребі.

Ключовими елементами механізму кар'єрного розвитку державних службовців виступають засоби й методи впливу на процес їхнього професійного зростання. До них слід віднести такі кадрові технології, як щорічне оцінювання, навчання (підготовка, перепідготовка, підвищення



кваліфікації), робота з кадровим резервом, проведення конкурсів, стажування, мотивація державних службовців та ін. Також сюди належать технології постійного вивчення змісту, характеру та умов праці державних службовців з метою оперативного вирішення проблем організаційного розвитку: своєчасної зміни структури, штату, корекції професійно-кваліфікаційних вимог, внесення змін у реєстр посад державної служби та програми професійного навчання.

У плануванні кар'єрного розвитку державних службовців особливу роль відіграє інформація про них, зокрема про їхні мотиви, спрямованість на кар'єру, потенціал і ступінь його реалізованості, оскільки дає можливість виділити тих, хто націлений на професійний розвиток. При цьому важливо визначити, чи базуються їхні кар'єрні амбіції на міцній професійній основі або, принаймні, на передумовах оволодіння нею.

Процес планування кар'єрного розвитку державних службовців на сьогоднішній день до кінця не сформований. Існують лише деякі його фрагменти, частини, що реалізуються епізодично. Наприклад, застосовується практика з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що не впливає на їхні призначення й підвищення по службі. Проте державний службовець, отримавши додаткові знання в процесі навчання, не має можливості їх реалізувати у своїй установі. У результаті не використані на практиці знання втрачають свою цінність, а форми професійного розвитку – стимулюючу роль в управлінні кар'єрним розвитком. Крім того, економічна ефективність витрат на підготовку персоналу виявляється дуже низькою. У зв'язку із цим доцільно було б здійснювати додаткову підготовку державних службовців під конкретне призначення.

Важливим стимулюючим фактором професійного розвитку може стати система управління кар'єрою державного службовця – від прийому на роботу і до звільнення чи відставки. Державний службовець повинен уявляти свою перспективу та знати можливі напрями зосередження своїх зусиль. Це надасть йому впевненості та стимулюватиме прагнення до підвищення свого професійного рівня.

Управління кар'єрою включає:

- планування індивідуальної кар'єри працівників (отримання професійних консультацій, створення робочих груп планування кар'єрного розвитку, надання допомоги співробітникам у плануванні їхнього саморозвитку, виявлення кар'єрного ресурсу);
- загальне планування кар'єри (аналіз рівня розвитку кадрів установи, зокрема за допомогою центрів оцінки потенціалу та розвитку, спільне планування кар'єри);
- організаційні процеси (призначення на посади, планування наступності та безперервності кар'єри, рекламування шляхів можливого розвитку, планування потреби в працівниках, використання спеціальних схем швидкого підвищення по службі для перспективних співробітників).

Процеси управління кар'єрою сприяють підвищенню конкурентоспроможності співробітників і змушують керівників та підлеглих учитися спільно справлятися зі змінами, що відбуваються. Успішність цих процесів багато в чому залежить і від організаційної культури, зокрема від спільності інтересів працівників і керівництва, від того, чи поділяє керівництво з підлеглими їхні висхідні принципи та ціннісні пріоритети.

Таким чином, основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усе цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалося і для досягнення цілей державної служби, і для задоволення інтересів особистості. Уміло розпорядитися цим надбанням – найважливіше й найскладніше завдання керівників і кадрових служб органів державної влади.

Планування індивідуального професійного розвитку та посадового підвищення означає для державного службовця, що він повинен бути включений у план кар'єрного розвитку. Цей план може бути складений на наступні 3-5 років з моменту призначення державного службовця на посаду.

План кар'єрного розвитку – це документ, у якому представлено варіант (варіанти) професійного розвитку та посадового підвищення державного

службовця в організації. Він має включати положення плану професійного розвитку державного службовця та назви посад, у разі призначення на які працівники можуть пройти стажування й тимчасово виконувати посадові обов'язки інших працівників, а також заплановані призначення та необхідні для цього заходи з його професійного розвитку [46].

План кар'єрного розвитку може бути коротко-, середньо- і довгостроковим. У плані кар'єрного розвитку важливо враховувати терміни і стадії перебування на посаді, як показано на рис. 1.1 [3]. Цей документ слід складати з урахуванням того, що оптимальний час перебування спеціаліста на одній посаді становить 4-5 років. Планомірне, постійне переміщення (ротація) персоналу сприяє підвищенню його трудової віддачі.

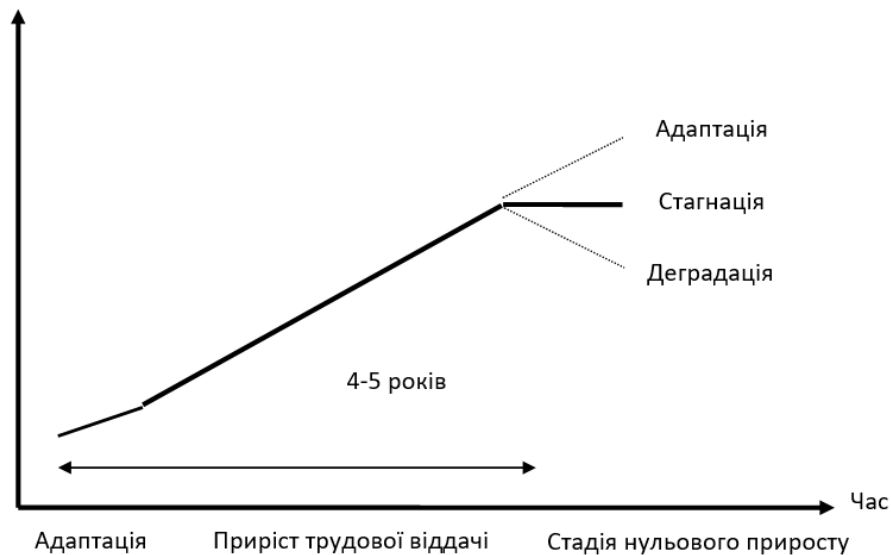


Рис. 1.1. Стадії перебування на посаді

Практика країн з розвинуеною демократією та ринковою економікою свідчить, що для успішної кар'єри працівника його термін перебування на одній посаді в середньому має не перевищувати 5 років. Після закінчення цього строку обов'язково необхідно створити для державного службовця нові умови для роботи та повернути його на стадію адаптації. У протилежному випадку в працівника може знижуватись інтерес до професійного розвитку та зацікавленість до процесу і результату праці, а також відбуватися професійна деградація. За відсутності можливостей професійного чи посадового зростання

необхідно передбачити та застосувати механізми стимулювання трудової віддачі та професійного розвитку.

Однак орієнтуватися при ротації державних службовців лише на 4-5-річний термін перебування на посаді не слід. Адже багато залежить від професійного потенціалу службовця, індивідуальної роботи з ним і можливостей створювати умови для активізації розвитку його здібностей [34].

У системі кар'єрного розвитку першочергове значення мають початкова та адаптаційна підготовки. Особи, які вперше приймаються на роботу на державній службі, не мають спеціальної підготовки для виконання своїх обов'язків. Початкова підготовка спрямована на отримання загальних знань і навичок, необхідних для роботи на державній службі. Адаптаційні програми надають спеціальну підготовку для виконання нових функцій після або до переведення на іншу чи вищу посаду.

Державні службовці, як й інші працівники, користуються загальним правом на підвищення кваліфікації. Більшість нормативних актів проголошують обов'язок проходити підвищення кваліфікації, зокрема займатися самоосвітою, тобто підтримувати на сучасному рівні свої знання та кваліфікацію.

Системи підготовки, що існують сьогодні, практично задовольняють більшість потреб державних службовців щодо підготовки та підвищення кваліфікації. Крім того, законодавчі акти з державної служби передбачають можливість отримання академічної відпустки на тривалий період для продовження навчання або проходження спеціальних програм підвищення кваліфікації за певних умов.

Основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усі наявні можливості державного органу були оптимально задіяні для підвищення професійної компетенції персоналу з урахуванням цілей державної служби, з одного боку, та інтересів і здібностей службовця, з іншого.

З кар'єрою пов'язані будь-які переміщення персоналу, з яких не всі можна передбачити (наприклад, за наявності ситуативно обумовлених

чинників). Уявлення про кар'єру постійно зазнають змін, що дає можливість окремим державним службовцям осмислювати свій професійний розвиток, порівнювати власний теперішній і минулий досвід, реально оцінювати свої можливості в майбутньому.

Навчання та розвиток мають не тільки бути сфокусовані на потребах державного органу, але й відповідати вимогам індивіда, його можливостям, прагненням і потенціалу. Так, кожний державний службовець повинен узяти зобов'язання включити себе в програму подальшого розвитку та стати ключовою фігурою в плануванні своєї кар'єри і свого професійного розвитку.

Планування кар'єрного розвитку державного службовця є необхідною складовою ефективної діяльності будь-якого органу державної влади. Дбаючи про професійний розвиток своїх працівників, органи влади таким чином формують сприятливий і діловий мікроклімат у колективі, підвищують мотивацію співробітників та їхню відданість організації, забезпечують збереження управлінських традицій.

Планування та розвиток професійної кар'єри позитивно впливають на державних службовців. Підвищуючи свою кваліфікацію, здобуваючи нові знання та навички, вони стають більш конкурентоспроможними на ринку праці й отримують додаткові можливості для професійного зростання як усередині організації, так і за її межами.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

#### 2.1. Набуття статусу державного службовця: новації законодавства

Недосконалість кадрової політики в галузі державного управління стала однією з головних причин негативних явищ у суспільстві, і як наслідок цього – неналежне виконання державою своїх функцій.

На сьогодні ключовим завданням перед державою постає суттєве оновлення інституту державної служби, підвищення престижу державної служби, запобігання непрофесіоналізму та некомпетентності під час формування кадрового потенціалу.

Проблематика набуття правового статусу державного службовця, незважаючи на активні законодавчі перетворення, є недостатньо дослідженою та сформованою, саме тому пошук шляхів її вирішення є актуальним і необхідним.

У межах дослідження слід вказати на наявність значної кількості нормативно-правових актів, що були прийняті з метою реформування державної служби в Україні. Доцільно буде виокремити Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [35], Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р [48]. Прийняття вказаних нормативно-правових актів свідчить про прагнення на законодавчому рівні закріпити нові засади державної служби, гармонізовані з європейськими [12, с. 10]. Проте, поки що весь масив стратегій, концепцій та інших програмних документів не перейшов у нову якість законодавчого регулювання державної служби.

Насамперед, розгляду підлягає дискусійна новація Закону України «Про державну службу», який набрав чинності 1 травня 2016 року, а саме врегулювання статусу державного службовця та розмежування політичних і адміністративних посад.

У цьому напрямку першим кроком є аналіз статті 3 вищевказаного закону на предмет встановлення інституційної ознаки державного органу як фактору визначення статусу державних службовців. Статтею 3 Закону передбачено, що правовий статус державних службовців закріплюватиметься за службовцями:

- Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів прокуратури;
- органів військового управління;
- закордонних дипломатичних установ України;
- державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону;
- інших державних органів.

Якщо проаналізувати положення поданої статті можна дійти висновків про те, що, по-перше, законодавець до посад державних службовців відносить, здебільшого, працівників органів виконавчої влади. Цей момент аргументовано тим, що виконавча функція публічної влади передбачає здійснення державними службовцями службово-управлінських та адміністративно-розпорядчих завдань. Відповідно, органи судової та законодавчої влади, хоча і реалізують завдання державної служби, передбачені законом, але дія Закону на них переважно не поширюватиметься. Проте аналіз статті 3 Закон України «Про державну службу» свідчить, що найбільш гострою проблемою законодавчих новацій є позбавлення статусу державних службовців тих категорій працівників, які його отримали на підставі Закону України «Про державну службу» 1993 року. Зокрема, новим законом здійснюється розмежування політичних та адміністративних посад, що довгий час залишалось дискусійним

питанням і на сьогоднішній день абсолютної єдності серед дослідників цього питання немає.

Так, прихильники такого розмежування вважають, що основним напрямком наближення вітчизняної державної служби до європейських принципів «належного врядування» є гарантування політичної нейтральності державної служби шляхом розмежування політичних та адміністративних посад [42]. Це відокремлення видається можливим за умови встановлення чітких відмінностей між політичною та адміністративною посадою. Науковці визначають адміністративні посади, як посади держслужбовців, тобто ті посади, статус яких передбачає коло повноважень щодо прийняття управлінських рішень, здійснення державно-управлінських функцій з обов'язковою політичною нейтральністю осіб, які обіймають ці посади. Призначення на ці посади здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» і на ці посади не покладається виконання політичних функцій.

Що ж стосується особливостей статусу політичної посади, то вони виявляються у 3-х ключових ознаках: по-перше, в особливому порядку призначення на посаду; по-друге, в особливому порядку звільнення з посади; по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної відповідальності за наслідки діяльності.

Окрім таких параметрів розмежування політичних і адміністративних посад існує ще критерій мети діяльності. Так, управлінська діяльність у сфері державного управління має два різновиди залежно від виконуваних функцій і мети діяльності, тобто політична та адміністративна. Метою політичної діяльності є встановлення стратегічних пріоритетів розвитку суспільства, метою ж адміністративною діяльності є виконання й тактичне впровадження обраної стратегії [15, с. 436].

Прихильники окресленого погляду на розмежування політичних та адміністративних посад вважають розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні аксіомою адміністративної реформи.



Пояснюють це тим, що на цьому принципі будується сучасна європейська система управління, адже це є одним із ефективних способів здійснення суспільного контролю за діяльністю держслужбовців [15, с. 437].

Опоненти такої точки зору вважають, що при здійсненні розмежування адміністративних та політичних посад слід мати на увазі, що повне інституціональне розмежування адміністративної та політичної функцій викличе низку загроз і призведе до зниження якості як адміністрування, так і політики.

Проаналізувавши викладені погляди, можна дійти висновків, що більш прийнятною є позиція вчених стосовно того, що така новація законодавства у сфері державної служби, як розмежування політичних та адміністративних посад є безсумнівно кроком вперед і перспективним напрямком розвитку вітчизняної державної служби. Оскільки таке розмежування є загальноприйнятим принципом професійного державного управління в європейських демократичних країнах, а також є запорукою запобігання корупції та створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін.

І якщо із доцільністю розрізнення політичних та адміністративних посад державної служби більшість науковців погоджується, то, у свою чергу, виключення зі сфери дії Закону працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також закладів вищої освіти державної форми власності викликає, здебільшого, заперечення дослідників. Наприклад, Н. Р. Нижник та О. В. Муза вважають таке виключення таким, що не відповідає правовій природі державної служби та відносин, що нею охоплюються. Тобто, за таких умов, що передбачені Законом України «Про державну службу», зазначені категорії працівників, які одержують заробітну плату з Державного бюджету України, виконують передбачені функції державної служби, беруть участь у забезпеченні реалізації державної політики, де-юре не вважатимуться державними службовцями, однак

де-факто наділяються владними повноваженнями, оскільки можуть приймати управлінські рішення [31, с. 12].

Таким чином, можна простежити негативні наслідки виведення вищевказаних категорій працівників зі сфери дії Закону України «Про державну службу». Зокрема, в результаті такої законодавчої новації, працівники державних підприємств, установ, організацій виходять зі сфери контролю і нагляду за їх діяльністю, як це передбачено для державних службовців, а також на них не поширюватимуться вимоги щодо професійної компетенції, які передбачені Законом для держслужбовців. Це, відповідно, не може не позначитися на якості реалізації завдань та функцій служби у відповідних сферах суспільного розвитку.

Аналізуючи Закон України «Про державну службу» слід визначити які складові елементи український законодавець відносить до складоутворюючих правового статусу державного службовця, виявити прогалини їх практичної реалізації та запропонувати шляхи вдосконалення [35].

Перш за все, у розділі II вказаного Закону знаходить своє відображення такий традиційний елемент як права. Перелік прав за новим законом відрізняється від попередньої редакції у аспекті їх розширення. Зокрема, слід зупинитися на такому праві, як право на професійну (службову) кар'єру з урахуванням професійних знань, умінь та навичок та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків. Це право є відносно новим і безпосередньо стосується держслужбовця. Погоджуючись із думкою науковців, ми вважаємо, що також сприятимуть професійному виконанню працівником своїх службових обов'язків такі права, як, наприклад, право на позачергове присвоєння рангу, призначення на вищу посаду, тощо [8, с. 176]. У такому ключі доречним видається розширити зазначене положення з урахуванням пропозиції додати вищевказані права, що, в свою чергу, створило б додаткові гарантії забезпечення належних умов просування по службі. Іншими словами, пропонується сприймати таке право як подвійну категорію. З однієї сторони – це можливості (свобода) для державних службовців, з іншої – це покращення

функціонування інституту державної служби за рахунок належної уваги до забезпечення прав державних службовців [26, с. 29].

Наступний елемент правового статусу державного службовця, що зазначається у чинному Законі України «Про державну службу» – принцип політичної неупередженості держслужбовців [35]. Передусім, принципи державної служби віднесено до вихідних, основних, керівних положень, правил, на яких базується система державної служби [58, с. 150].

Наближення державної служби України до європейських принципів самоврядування передбачає деполітизацію державної служби. І одним з напрямків такої деполітизації є законодавча новація у вигляді принципу політичної неупередженості. Цей принцип розкривається, зокрема, через департизацію державних службовців; заборону демонструвати свої політичні погляди; заборону організовувати і приймати участь у страйках та агітації [35]. Ці нововведення спричинили активну дискусію в політичних і громадських колах. Найбільша кількість протиріч має місце навколо заборони державним службовцям бути членами політичних партій. Прихильники такої заборони наголошують на тому, що сучасна державна служба повинна бути засобом, діючим інструментом для здійснення державної політики України, а не кон'юктурою, яка б відповідала інтересам того чи іншого політичного угруповання в керівництві держави [29, с. 41].

Критики цієї норми закону вказують на її неконституційність, пояснюючи це тим, що вона вступає у протиріччя із статтею 36 Конституції України, згідно з якою громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії й ніхто не може бути обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Щодо поданих думок, слід згадати висновок до законопроекту «Про державну службу», який був підготовлений Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради. У цьому Висновку наголошено не стільки на неконституційності заборони державним службовцям бути членами політичних партій, скільки на непомірності її встановлення для всіх категорій

держслужбовців. Відповідне зауваження було враховано у чинній редакції Закону України «Про державну службу», відповідно до якої державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо такий службовець займає посаду держслужбовця категорії «А» [35]. Отже, має місце диференційований підхід до визначення права державних службовців на членство у політичних партіях. Тобто, інноваційний напрямок департизації працює лише стосовно держслужбовців категорії А, з підвищеним рівнем відповідальності.

Отже, закріплення цього принципу стало результатом тривалих дискусій щодо ступеню деполітизації державної служби між науковцями і практиками. Це стало кроком наближення державної служби до європейських стандартів, забезпечення яких вимагається від держав кандидатів на вступ до Європейського Союзу, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи. Проте, законодавчо закріплено досить помірне тлумачення цього принципу порівняно з принципом політичної нейтральності, який міститься в законодавстві багатьох держав. Основною відмінністю політичної нейтральності від позапартійності є те, що перша хоч і містить обмеження участі держслужбовця в політичній діяльності, проте не виключає його права і практичної можливості бути членом політичної партії. Сутність принципу політичної неупередженості розкривається відповідно до пункту 8 частини 1 статті 4 Закон України «Про державну службу» і полягає в недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, репрезентації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [35]. Тобто, кажучи про норми Закон України «Про державну службу» зрозуміло, що для державних службовців не забороняється членство у політичних партіях, проте їх політичні переконання не повинні впливати на виконання службових обов'язків. Беручи до уваги рівень політичної культури державних службовців і політичних діячів, забезпечити належне виконання й контроль за дотриманням цього принципу на практиці майже неможливо.

Таким чином, при оновленні національного законодавства з урахуванням основних європейських стандартів у сфері державної служби, залишаються суперечливі позиції стосовно принципу політичної неупередженості державних службовців. Це пояснюється тим, що існує проблема реалізації цього принципу на практиці, адже в новому законі відсутні заборони щодо членства державних службовців у політичних партіях, як це передбачалось чисельними законопроектами. Однак, слід мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, проте захищати її інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. До того ж, можна навести ще кілька аргументів на користь заборони державним службовцям бути членами політичних партій. По перше, якщо дозволити державним службовцям бути членами політичних партій але вимагати дотримання принципу політичної нейтральності, тобто заборонити їм діяти в інтересах цих політичних партій, то це буде об'єктивно сприяти виникненню конфлікту інтересів у відповідного держслужбовця. По друге, на практиці майже неможливо реалізувати ту модель поведінки, коли державний службовець одночасно є членом політичної партії і не використовує свої службові повноваження в інтересах цієї партії [54].

Отже, проаналізувавши усі «за» та «проти», вважається, що обґрунтованою, з позиції професіоналізації корпусу державної служби, є пропозиція щодо заборони державним службовцям бути членами політичних партій. Таким чином, пропонується внести зміни до пункту 3 статті 10 Закон України «Про державну службу» та викласти її у наступній редакції:

Стаття 10.

3. Державний службовець не має права:

- бути членом політичної партії;
- проводити передвиборну агітацію чи брати участь у агітації за інших кандидатів, інші партії – суб'єктів виборчого процесу;
- суміщати роботу на посаді державної служби з обов'язками народного депутата України або депутата місцевої ради;

– залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовані політичними партіями;

– будь-яким іншим способом використовувати своє службове становище у цілях політичних партій.

Видається, що саме така редакція зазначеної статті буде основою механізму практичної реалізації принципу політичної неупередженості державних службовців.

Розглянувши невід’ємні елементи правового статусу державного службовця, що закріплені у чинному законодавстві, можна дійти висновків, що, незважаючи на вдосконалення й розвиток правового статусу держслужбовця, законодавець усе ж дотримується вузького його розуміння.

На наш погляд, таке розуміння слід розширити за рахунок етикоправових вимог. Пояснити це можна тим, що державна служба повинна відповідати не тільки правовим, але й етичним нормам, що тісно пов’язані з правами і обов’язками державного службовця.

Основні стандарти етичної поведінки, доброчесності державних службовців та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способи врегулювання конфлікту інтересів визначені у Загальних правилах етичної поведінки держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування [36]. Основними серед яких є: загальні обов’язки держслужбовців; використання службового становища; використання ресурсів держави; використання та обмін інформацією.

Тільки наявність прямих заходів щодо відповідальності за порушення вказаних правил забезпечує їх належне виконання, оскільки правова культура і сумлінність державних службовців ще не досягли такого високого рівня, щоб їх свідомо дотримуватися. Тому, нам видається доречним закріплення морально-етичних засад державної служби у розділі «Правовий статус державного службовця».

Проаналізувавши усе вищевикладене, зазначимо, що реформування державної служби є одним із векторів стратегічних перетворень у державному управлінні.

По-перше, було виявлено позитивні риси та недоліки новацій щодо врегулювання статусу держслужбовця. Зокрема, було обґрунтовано доцільність розрізнення політичних та адміністративних посад задля створення адміністративної системи, яка буде здатною ефективно діяти в умовах політичних змін. Проте, серед недоліків було названо виведення за межі Закону України «Про державну службу» окремих категорій працівників, зокрема працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, тощо. Було встановлено, що таке виведення може негативно позначитися на якості реалізації завдань державної служби.

По-друге, щодо новації чіткого поділу держслужбовців на категорії, акцентовано увагу на перевагах і недоліках такого поділу. А саме, система категорій посад обґрунтовується можливістю прозорості та доступної кар'єри без адміністративно-політичного впливу з боку вищих органів державної влади та посадових осіб. У свою чергу, наголошено на проблематиці визначення поняття «вищого корпусу державних службовців». З цього приводу, з врахуванням традицій функціонування системи державного управління України, запропоновано визначити окреслене поняття як систему управління персоналом для неполітичних посад найвищого рівня органів влади.

Підсумовуючи усе вищевикладене, можна сказати про суттєвий вплив категорії правового статусу державного службовця на інститут державної служби в цілому. Видається, що запорукою якісного реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення елементів адміністративно-правового статусу державних службовців. У цьому аспекті пропонується внести такі зміни до чинного законодавства. По-перше, пункт 7 статті 7 Закон України «Про державну службу», що стосується основних прав держслужбовця, доповнити і викласти у такій редакції: право на просування по службі,

позачергове присвоєння рангу, призначення на вищу посаду з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків». По-друге, стосовно статті 10 зазначеного закону «Політична неупередженість», розробити і доповнити подану статтю механізмом практичної реалізації принципу політичної неупередженості держслужбовців. А саме скорегувати використані формулювання щодо участі у політичних партіях, на предмет усунення диференціації державних службовців за категоріями. І, по-третє, додати у розділ другий вищевказаного закону «Правовий статус держслужбовця» статтю, що буде відображати морально-етичні засади державної служби, за порушення яких, у свою чергу, буде наступати дисциплінарна відповідальність держслужбовця, як один з елементів правового статусу останнього.

Після прийняття на посаду власне і відбувається процес проходження служби. Проходження публічної служби та просування по службі можна віднести до особливих публічно-правових феноменів, які виявляються в цілеспрямованій діяльності, яка, по-перше, має місце у практичній площині на основі правових норм (тому, очевидно, це явище правовим), що закріплені в своїй більшості у нормативно-правових актах публічного права (це є підставою для того, щоб розглядати відповідне явище як публічно-правове); по-друге, є діяльністю, яка невідокремлена від об'єктивних контекстів публічних (організаційних, державницьких) і приватних (людських) інтересів, а саме – мотиваційних інтересів у службово-трудої діяльності людини, яка перебуває на публічній службі, а також мотиваційних інтересів у цій діяльності держави, що забезпечує існування зазначеної діяльності з метою забезпечення власного належного функціонування [24, с. 48].

Поняття «просування по службі» українські вчені розглядають як синонім поняття «проходження служби», з чим не можна погодитись, адже проходження державної служби – це «сукупність юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та



припиненням служби» [30, с. 122]. Проходження держслужби, як вказує А. В. Шаповалов, є загальним процесом, що «починається з моменту набуття статусу державного службовця» й завершується в момент втрати цього статусу. Натомість просування по держслужбі, навпаки, «означає посадове зростання на державній службі». Загальновідомо, що просування по службі – це найтриваліший етап проходження державної служби.

Слід констатувати, що службова кар'єра має негативний та позитивний аспекти, а просування по службі – лише позитивний аспект, що впливає зі змісту у ч. 1 ст. 40 Закону України «Про державну службу», у якій зазначено, що «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону». Тому просування по службі в цьому контексті виявляється як в особистісно-професійному (горизонтальному) контексті (зокрема, обіймаючи навіть рівнозначну посаду, особа може зростати професійно; це також може бути горизонтальне переміщення особи), так і в більш очевидному – ієрархічно-організаційному (вертикальному) контексті (передусім підвищення в посаді).

Отже, викладене вище дає змогу дійти висновку, що просування по службі можна розглядати в різних аспектах, а саме:

у динамічному контексті – урегульована на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентна діяльність і процес здійснення цієї діяльності, у межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу;

у статичному контексті – результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу органу публічної влади внаслідок здійснення компетентної діяльності стосовно зміни становища службовця на підставі й за умов, визначених у діючому законодавстві.

Закон України «Про державну службу» містить наступне формулювання державної служби: «це публічна, професійна, політично неупереджена

діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [35]. Тобто фактично цим поняттям охоплюється власне процес виконання службових (посадових) обов'язків, не включає в себе етапи відбору та припинення повноважень.

З урахуванням цього можна дійти висновку, що просування по службі шляхом зайняття вищої посади – це зайняття посади з більш високою групою оплати праці, зокрема в одному і тому ж органі.

У законодавстві про державну службу було введено чітку законодавчу системну класифікацію посад державної служби в залежності від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності (поділ посад державної служби на категорії А (вищий корпус державної служби), Б (керівники підрозділів), В (інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» та «Б»)) [36]. Прийняття на державну службу, просування по службі держслужбовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад та рангів держслужбовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Ранги держслужбовців є видом спеціальних звань. Встановлюється дев'ять рангів держслужбовців: у для категорії «А», – 1, 2, 3 ранг; у для категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг; у для категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

Прихильники запропонованої системи категорій посад державних службовців обґрунтовують такий поділ можливістю прозорої та доступної кар'єри без адміністративно-політичного впливу з боку вищих органів державної влади та посадових осіб [31, с. 14]. Але, разом із тим, деякі дослідники вважають, що саме використання трьох груп категорій державної служби навряд чи сприятиме підвищенню професіоналізації та стимулюванню до службової кар'єри держслужбовців так званого нижчого корпусу держслужби, враховуючи порядок проведення конкурсу для групи «А» та груп «Б» і «В». Як приклад, Н. Р. Нижник наводить ситуацію, коли заступники керівників територіальних органів виконавчої влади перебувають на єдиному

службовому рівні з керівниками структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади [31, с. 11].

Дослідники вказують на недолік щодо використання поняття «вищий корпус державної служби», вказуючи на категорію «А», не наводячи при цьому його чіткого нормативного визначення. З цього приводу слід вказати на відсутність єдиного підходу до визначення поняття «вищий корпус державної служби». Визначають декілька основних підходів до розуміння цього поняття.

Так, у Великій Британії, вища державна служба відповідає за процес управління системою державної служби та забезпечення виконання завдань уряду [16].

Існують країни, у яких в межах інституту державної служби існує категорія керівників, яка у свою чергу, може поділятися на три підгрупи. Тобто, незважаючи на той факт, що вища група посад одночасно може існувати і в інших категоріях посад держслужбовців, саме вищу групу в категорії керівників вважають «вищим корпусом державної служби».

Отже, можна виокремити два підходи до розуміння категорії «вищий корпус державної служби»: перший, де основою визначення є критерій управлінських повноважень (Велика Британія, Хорватія) і другий, де в основі лежить критерій організаційно-правового статусу органу, з яким перебуває в трудових відносинах державний службовець [32, с. 59].

Таким чином, визначення поняття вищого корпусу державної служби залежить від традиції та практики функціонування системи державного управління окремої країни. Стосовно українського законодавства, то враховуючи перелік керівних посад, що відносяться до «вищого корпусу державної служби, зокрема, Державний секретар Кабінету Міністрів України; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України та їх заступники, тощо, слід здійснити нормативне закріплення поняття «вищий корпус держслужбовців».

При виконанні своїх службових обов'язків державні службовці діють у межах повноважень, передбачених законодавством, та відповідно до посадової інструкції.

Інструкції, видані керівниками в межах своїх повноважень, є обов'язковими при виконанні підпорядкованих державних службовців.

Професійне (службове) просування можливе тільки у разі наявності у працівника наміру, прагнення, мотивації.

Одночасно з призначенням на посаду державному службовцю присвоюється відповідний ранг. Присвоєння чергового рангу державному службовцю здійснюється через кожні два роки з урахуванням результатів атестації [43, с.45].

Варто додатково зазначити, що процес проходження державної служби не включає в себе етап припинення державної служби, але завершується прийняттям відповідного рішення.

Поняття «припинення державної служби» і «звільнення з посади державної служби», які використовуються як у науковому, так і в нормативному обігу, не є тотожними, оскільки припинення державної служби завжди передбачає звільнення з посади державної служби, водночас, звільнення з посади державної служби не означає припинення державної служби. Тобто звільнення з певної посади може бути певним етапом проходження державної служби, етапом у кар'єрі державного службовця, а може й бути самостійним процесом – припиненням державної служби.

Для швидкої активізації професійно-особистісного розвитку державного службовця будь-якої категорії невід'ємними є: освіта та самоосвіта; аналітична складова, здатність передбачати розвиток подій, реалістичне мислення; комунікативні здібності, вміння працювати в команді; контроль поведінки, стресостійкість, цілеспрямованість; чітко визначені кар'єрні цілі; наполегливість; готовність до самостійного прийняття управлінських рішень, здатність вирішувати нестандартні завдання та проблеми; реалістична оцінка своїх умінь і навичок; повага до себе та інших.

В українській теорії адміністративного права вчені визначають два основні види просування по службі, а саме: за посадою та за рангом. Зокрема, А. В. Шаповалов зауважує, що просування по службі держслужбовця здійснюється шляхом:

- зайняття більш високої посади;
- присвоєння державному службовцю більш високого рангу [56, с. 221].

Українська вчена Л. Р. Біла-Тіунова, вважає, що цими формами є:

- просування по службі за посадами можливо за умов: наявності вакантної посади; оголошення конкурсу (чи іншої процедури) на заміщення вакантної державної посади; передбачення посади в Реєстрі державних посад; встановлення категорій державних посад; визначення вимог до кандидатів на заміщення вакантної державної посади; успішного проходження процедури відбору на заміщення вакантної державної посади;

- просування по службі за званнями (рангами, класними чинами) є істотною особливістю кар'єри в державній службі, оскільки, на відміну від просування за посадами, воно є: можливим і за відсутності вакантної посади; певною мірою автоматичним, оскільки: в окремих випадках держслужбовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад і, причому, чинне законодавство не передбачає конкретного переліку випадків, коли це є можливим, а віддає вирішення цього питання на розсуд керівника державного органу; питання якості виконання службовцем своїх службових обов'язків вирішує керівник за власним розсудом, тобто має місце суб'єктивне оцінювання держслужбовця для визначення можливості його просування за званнями [4, с. 19–20].

Критично аналізуючи вказані підходи до розуміння видів просування по службі, можна констатувати, що ці наукові позиції стосовно переліку видів відповідного просування по службі не повною мірою відповідають правилу, встановленому у ч. 1 ст. 40 Закону України «Про державну службу». Адже А. В. Шаповалов і Л. Р. Біла-Тіунова, на нашу думку, окреслюють саме види службової кар'єри, залишаючи поза увагою горизонтальну форму просування

по службі, основним виявом якої є горизонтальна ротація. З огляду на те, що законодавець ототожнює просування по службі виключно зі зайняттям службовцем вищої посади за результатами конкурсу, доходимо висновку, що саме в цьому контексті доцільно аналізувати просування по службі, не ототожнюючи відповідне просування зі службовою кар'єрою.

Необхідно зазначити, що просування по службі може здійснюватися щонайперше в порядку призначення на адміністративну посаду. Необхідно звернути увагу, що в чинних нормативно-правових актах поняття «адміністративна посада» розкривається лише в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу», де визначення цього поняття закріплюється як «визначена структура і штатний розпис первинної структурної одиниці органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби».

Водночас визначенню поняття «адміністративна посада» приділено широку увагу українських учених [5, с. 133; 18]. Утім, слід погодитись, що «адміністративні посади» – це такі державні посади, які «засновані у встановленому порядку, передбачені у штатному розписі державного органу, наділені державно-владними повноваженнями відповідно до завдань, функцій і компетенції державного органу, фінансуються за кошти державного бюджету». Тобто адміністративні посади – це «посади державних службовців, тобто ті посади, статус яких передбачає коло повноважень щодо прийняття управлінських рішень, здійснення державноуправлінських функцій та іншої діяльності відповідно до статусу державного органу з обов'язковою політичною нейтральністю осіб, які обіймають ці посади» [51, с. 296-297].

Варто звернути увагу і на те, що до загальних підстав професійної (службової) кар'єри є «прагнення людини досягнути становища, яке дало б їй можливість найбільш повно задовольнити свої потреби». Тобто професійну (службову) кар'єру можна розглядати як цілеспрямований процес ефективного

освоєння людиною основних сфер середовища її життєдіяльності: сімейної, трудової, рекреаційної тощо. Водночас просування по службі є результатом сукупності нормативних і фактичних підстав, в яких «прагнення людини досягнути становища» є лише окремим проявом фактичної підстави, що виявляється в результаті реалізації права на просування по службі. Тією чи іншою мірою це впливає також зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу», згідно з яким держслужбовець має право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків. Зазначимо, що в п. 8 ч. 1 ст. 11 уже не чинного Закону України «Про державну службу» 1993 року це право здійснювалось з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, шляхом участі у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії (при цьому в п. 6 ч. ст. 10 уже не чинного Закону України «Про державну службу» 2011 року взагалі не містились критерії реалізації цього права).

Дослідженню цього питання приділяється значна увага українських вчених. Так, Т.П. Кальна-Дубінюк вказує, що «право на просування по службі мають ті державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність і постійно підвищують свій професійний рівень» [22, с. 175]. В даному випадку мова йде про саме право на просування по службі. Як зазначає Ф. Ф. Кренслер, право на просування має бути здійснено «виключно за ознаками компетентності та професійної кваліфікації, як правило, на основі конкурсного відбору, на основі підстав, передбачених законодавством». До основних умов просування по службі, вчений відносить: наявність вакантної посади державної служби; відповідність претендента на посаду кваліфікаційним вимогам за рівнем освіти, стажу роботи, знань і навичок; успішне проходження конкурсу на заміщення вакантної посади. Подібної позиції дотримується українська вчена Т. Є. Кагановська, підкреслюючи те, що зазначене право публічний службовець може реалізувати «лише за наявності

сукупності декількох умов (юридичних фактів)», зокрема: наявності вакантної посади; відповідності претендента професійним і кваліфікаційним вимогам, які висуваються до посади; сумлінного, належного та якісного виконання службових обов'язків; відсутності інших більш достойних претендентів [19, с. 54]. Що стосується підстав для просування по службі, то в загальному виді їх можна поділити на такі види:

- нормативно-правові підстави просування по службі, а саме загальні та спеціальні положення чинного законодавства, яким встановлюється адміністративно-правовий режим просування по службі;

- фактичні підстави просування по службі, що виступають як юридично значимі факти об'єктивної реальності, які уможливають реалізацію права службовця на просування по службі на відповідних нормативних підставах, а саме такі факти: проведення конкурсного відбору кадрів та наявність успішних для службовця результатів цього конкурсу; прийняття компетентним органом розпорядчого акта про призначення публічного службовця на вищу посаду [24].

Таким чином, просування по службі є складною процедурою, яку можна розглядати в динамічному й статичному аспектах. Причому в загальному значенні просування по службі в органах публічного управління виявляється у врегульованій на законодавчому та підзаконному рівні компетентній діяльності та процесі здійснення означеної діяльності, у межах якої відбуваються виважені якісні зміни публічного статусу державного службовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України. Варто зауважити, що однією з найбільш значущих умов зайняття вакантної посади на підставі конкурсного відбору є наявність належного рівня професійних компетентностей службовця, який здійснює право на просування по службі. Водночас вказаний рівень професійної компетентності значною мірою підвищується внаслідок професійної підготовки.



## **2.2. Світовий досвід діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців**

Для своєчасного реагування на реальні потреби органів державної влади, система додаткової професійної освіти повинна бути достатньо гнучкою. Ефективне функціонування будь-якої організації насамперед визначається ступенем розвитку її персоналу. В умовах сучасного швидкого старіння теоретичних знань, умінь та практичних навичок спроможність організації постійно підвищувати фаховий рівень своїх працівників є одним із найважливіших факторів забезпечення конкурентоспроможності її на ринку, оновлення і зростання обсягів надання послуг [45, с. 123].

Розвиток персоналу – багатогранне та складне поняття, що охоплює широке коло взаємозв'язаних психологічних, педагогічних, соціальних та економічних проблем. Зокрема, Н. Том під системою розвитку персоналу розуміє цілеспрямований комплекс інформаційних, освітніх та прив'язаних до конкретних робочих місць елементів, які сприяють підвищенню кваліфікації персоналу організації відповідно до завдань розвитку самої організації та потенціалу її співробітників. У свою чергу, Р. Марра і Г. Шмідт розглядають розвиток персоналу як навчання та підвищення кваліфікації персоналу. Таке розуміння дещо звужує «системне» розуміння розвитку персоналу, але не заперечує думки Н. Тома.

Таким чином, виходячи із аналізу сучасних поглядів науковців, розвиток персоналу – це системно організований процес безперервного професійного навчання працівників для підготовки їх до виконання нових виробничих функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування резерву керівників та вдосконалення соціальної структури персоналу. В організаційному плані управління професійним розвитком здійснюється шляхом розробки концепцій, індивідуальних планів та програм професійного розвитку, кадрового планування, прийняття обґрунтованих управлінських рішень, вибору технологій та механізмів реалізації.

Відповідно, програмою професійного розвитку персоналу потрібно вважати офіційний управлінський документ, на основі якого організовується, планується та здійснюється комплекс заходів для додаткового навчання співробітників організації. Також програму професійного розвитку персоналу можна визначати як запланований на перспективу, взаємопов'язаний за цілями, завданнями, виконавцями, строками виконання та необхідним обсягом фінансування комплекс заходів, спрямованих на підвищення рівня професіоналізму персоналу в інтересах підвищення ефективності та результативності професійної діяльності.

Однак, окрему увагу варто акцентувати на ряді проблем та недоліків, що виникають при запровадженні професійного розвитку персоналу, зокрема:

- відсутність стратегії у сфері професійного розвитку кадрів на рівні окремих установ, організацій, державних органів;
- низька розробленість нормативних, правових та організаційних основ професійного розвитку персоналу;
- слабка мотивація працівників та керівників організацій, органів державної влади;
- недостатнє регламентування та невисока ефективність діяльності кадрових служб;
- низька відповідальність кадрових служб за організацію професійного розвитку персоналу;
- слабкий зв'язок додаткової професійної освіти з практичними потребами установ та організацій;
- повільне опанування сучасних технологій управління професійним розвитком кадрів;
- непродумане використання зарубіжного досвіду розвитку та професіоналізації персоналу.

Таким чином, планування, розробка стратегій, програм та організація розвитку персоналу, використання кращого іноземного досвіду професійного

розвитку персоналу стають важливими функціями служби управління персоналом установ та організацій.

Слід зазначити, що в міжнародній практиці по відношенню до державних службовців, які обіймають керівні посади, широко розповсюджене застосування інструментів оцінки результативності та оплати за результатами, що тісно пов'язане з професійним розвитком персоналу державної служби. У ряді іноземних держав передбачена персональна відповідальність керівника за досягнення державним органом тієї чи іншої цілі. При успішному виконанні цілі державного органу керівник отримує додаткову винагороду, в протилежному випадку він може бути понижений у посаді або звільнений з державної служби. Однак, у країнах-членах Організації економічного співробітництва та розвитку вважають, що управління результативністю повинно бути більшою мірою спрямоване на професійний розвиток та кар'єрне зростання, а не на поточне збільшення заробітної плати чи преміювання.

Досить корисним, на нашу думку, може бути досвід таких країн, як Великобританія, Франція, Сполучені Штати Америки, щодо запровадження системи програм професійного розвитку персоналу державної служби.

Так, наприклад, у Великобританії цілі та завдання діяльності державних службовців вищого рівня посад встановлюються відповідно до цілей державного органу та його підрозділів. Основними розділами угоди про результативність державного службовця, який обіймає керівну посаду, є:

- основні сфери відповідальності;
- завдання, критерії результативності та їх цільові значення;
- коментарі, які розкривають поняття «ціль досягнуто» (або «ціль не досягнуто»);
- знання, вміння, навички;
- звіт за півріччя;
- план індивідуального розвитку, включаючи критерії оцінки.

Зокрема, сучасна практика розробки і реалізації у Великобританії програм професійного розвитку державних службовців пов'язана з прийняттям

Програми «Професійні навички для уряду» (Professional Skills for Government) (далі – Програма). В першу чергу, Програма була спрямована на формування та постійне удосконалення у державних службовців професійно значущих знань, навичок та умінь, а також інших якостей, необхідних для належного виконання посадових функцій та обов'язків. В окремих випадках Програма покликана найбільшою мірою розкрити здібності та потенційні можливості державних службовців в інтересах успішного вирішення завдань, які стоять перед ними, їх подальшого кар'єрного зростання і, не в останню чергу, в інтересах ефективної реалізації середньострокових і довгострокових стратегічних планів відповідних відомств.

Британськими вченими розроблена така модель професійних навичок для системи державних установ, яка є основою для формування програм професійного розвитку керівного складу державних службовців та осіб, які знаходяться у резерві на заміщення відповідних посад. В основі цієї моделі лежить необхідність розвитку в державних службовців такої риси, як «лідерство». При цьому, на ступінь розвитку основних навичок впливають професійні навички, які необхідно постійно вдосконалювати, з урахуванням застосування сучасних кадрових технологій і постійного розвитку системи підготовки та додаткової професійної освіти державних службовців.

Таким чином, для розвитку професійних навичок, на думку британських експертів, необхідно використовувати індивідуальний план професійного розвитку державного службовця, що складається службовцем та його безпосереднім керівником і затверджується керівництвом відомства, який одночасно є складовою частиною механізму індивідуального довгострокового планування кар'єри та професійного розвитку службовця. Зміст і спрямованість індивідуальних планів і програми державних органів з професійного розвитку державних службовців вирішальною мірою визначаються переліком компетенцій (знань, умінь і навичок), якими повинен володіти державний службовець, що виконує обов'язки на тій чи іншій посаді.

Секретаріат Кабінету Міністрів Великобританії виступає в цьому процесі, головним чином, як джерело методологічних рекомендацій щодо складання програм професійного розвитку керівного складу державних органів. Програма професійного розвитку керівного складу державної служби виділена в окремий напрям діяльності державних органів і реалізується переважно на робочих місцях шляхом розвитку системи наставництва та застосування дистанційного навчання. Важливо підкреслити, що зазначена програма була задумана і реалізується не як програма додаткової професійної освіти, а як стратегія професійного розвитку на рівні окремого службовця й окремого відомства. Її відмінними рисами є комплексний характер і націленість на перспективу, що означає взаємозв'язок освітньої складової з системами кадрового планування, оплати праці, управління за результатами та стратегією розвитку відповідного відомства і підрозділу, а також довгостроковий характер самої програми (як правило, програма розрахована на термін від трьох до п'яти років).

Основна частина службовців середньої та вищої ланки навчається в Коледжі державної служби. «Метою цього навчання є надання державним службовцям додаткових адміністративних навичок та вмінь, необхідних на посадах, які вони займатимуть у майбутньому. У період навчання вивчаються такі предмети, як конституція та закон, взаємовідносини між міністрами та державними службовцями, складаються проекти відповідей на парламентські запити та проводяться брифінги для міністрів перед парламентськими дебатами та виступами перед спеціальними комітетами парламенту». Тобто заняття проходять відповідно до програм підготовки майбутніх керівників, і успішне завершення такої програми дозволяє отримати кваліфікацію, необхідну для просування включно до 3 класу. Існують також спеціальні програми підвищення кваліфікації для керівників 4-7 класів. А фахівці, які займають вищі керівні посади 1-2 класу, відвідують спеціально розроблені для них «майстер-класи», присвячені тим проектам, якими вони займаються на даний час. Поряд із цим існує широка система семінарських занять, конференцій та навчальних курсів, організованих різними міністерствами та відомствами. Кожне відомство

розробляє власні програми підготовки з урахуванням потреб у навчанні. Зміст навчання та програми професійного розвитку державних службовців формуються з урахуванням специфіки виконуваних функцій та займаних посад. Усі програми обов'язково містять такі ключові компоненти, як робота над проектом (тип випускної роботи), теоретична підготовка в навчальному закладі, відрядження з метою набуття практичного досвіду. Отже, прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі у Великобританії є сильною мотивацією до постійного професійного вдосконалення державних службовців та підвищення ефективності їх діяльності. Таким чином, для української практики управління професійним розвитком кадрів державної служби, за прикладом Великобританії, були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі. Критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б впровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дозволить більш чітко сформулювати обов'язки державних службовців та обумовить необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму. А прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи.

Досить корисним для України також є і досвід Франції, де державна служба має свою внутрішню структуру, тобто функціонально організована з певними закономірностями і принципами діяльності, з високоефективним людським капіталом. Рівень кваліфікації персоналу державної служби – різних органів та їх підрозділів – визначає оптимальність її функціонування. Власне, діяльність системи державної служби Франції забезпечується існуванням ряду підсистем, основними серед яких є такі: відбір, підготовка та кар'єрне просування державних службовців. Державна служба у Франції побудована на засадах кар'єрного розвитку, який гарантує державним службовцям зайнятість упродовж усього їхнього професійного життя [33, с. 257].

Важливим елементом французької системи набору державних службовців, який вирізняє її від більшості інших держав, є наявність спеціалізованих шкіл державного управління, які готують майбутніх державних службовців». У Франції претенденти на посаду в органи державної служби повинні перш за все пройти курс теоретичної підготовки в університеті, після чого здати вступні іспити для навчання в професійній школі та закінчити її. «По суті, професійна підготовка в Національній школі державного управління (Париж) і п'яти регіональних інститутах державного управління (Бастія, Лілль, Ліон, Мец, Нант) є своєрідним механізмом вступу на державну службу зазначених рівнів у Франції. Випускники шкіл та інститутів після закінчення навчання призначаються в один із корпусів державної служби відповідно до рейтингу слухача в таблиці успішності».

Особливість сучасної моделі державної служби Франції полягає у тому, що державний службовець у разі прийняття на службу не тільки займає ту чи іншу посаду, а й вступає до певного корпусу державних службовців, у якому і здійснює свою професійну кар'єру та отримує відповідний ранг. Він може залишатися у ньому впродовж усього професійного життя, автоматично просуваючись кар'єрною висхідною тільки з огляду на стаж. Проте за час своєї служби він може змінити корпус. Такий перехід прирівнюється до нового призначення і нової кар'єри. Поняття корпусу є основним елементом французької державної служби: це поняття означає об'єднання державних службовців, що залежать від дії одного й того ж окремого статуту і мають право на присвоєння однакових рангів у межах цього корпусу.

За рівнем підготовки та виконуваних своїх функцій французькі державні службовці розподіляються на ієрархічні категорії. Кожен корпус пов'язаний з однією із ієрархічних категорій державних службовців, а саме: А, В, С. На центральному рівні державної служби до категорії А належать державні службовці, що виконують стратегічні завдання щодо підготовки концепцій та здійснення управління і найважливіших інтелектуальних функцій. Саме тому до цієї категорії належать службовці вищих державних корпусів (*grand corps*),

зокрема: Державної Ради, Рахункової палати, дипломатичного та префекторального корпусів. Категорія А є найчисленнішою і становить близько 37% від усього загалу державних службовців. Ця категорія включає не тільки найвищий адміністративний персонал, а й викладачів середніх та вищих навчальних закладів. Необхідно зазначити, що викладачі становлять три чверті від загальної кількості службовців цієї категорії. Корпуси, які входять до категорії В, характеризуються виконанням менш інтелектуально напружених та відповідальних функцій. Ця категорія найчисленніша у територіальній державній службі і представляє 28% службовців державної служби центрального рівня. Категорія С об'єднує службовців, які здійснюють канцелярські, технічні та допоміжні функції. На сьогодні їх кількість становить 30% від загалу службовців державного сектора.

У Франції професійне навчання державних службовців та підвищення їх кваліфікації має назву «постійної професійної підготовки», яка передбачає гармонійне поєднання теорії та практики. У ряді спеціальних навчальних установ створені центри підготовки кадрів державного управління. Національна школа адміністрації (НША) забезпечує підготовку державних службовців вищого ешелону, тобто спеціалістів для політичного, економічного, адміністративного управління, а також дипломатичного корпусу. Набір до НША здійснюється за двома конкурсами. Конкурс є основним способом набору державних службовців у Франції.

Конкурс – це спосіб розподілу обмеженої, заздалегідь визначеної кількості державних посад шляхом іспитів, які дозволяють незалежному органу – журі – класифікувати конкурсантів відповідно до їх заслуг, використовуючи порядок призначення». У першому беруть участь керівні робітники середньої ланки управління зі стажем роботи не менше ніж п'ять років. У другому конкурсі можуть брати участь випускники-відмінники вищих навчальних закладів, які не мають стажу роботи в державних установах. Після вступних випробувань претенденти направляються на річне стажування до апаратів префектур, мерій, регіональних рад, посольств. Друга частина стажування



проходить у великих фірмах, на підприємствах. Потім слухачі протягом року проходять стажування безпосередньо в НША. Кожна відомча адміністрація Франції прагне самостійно організувати підготовку кадрів для власних потреб. Після закінчення школи їй випускникам гарантується посада на державній службі, оскільки кількість слухачів відповідає кількості бюджетних посад, передбачених заздалегідь. Підготовка, яку забезпечує адміністрація, повністю безкоштовна для тих, хто навчається. Для молодих державних службовців різних категорій міністерства все частіше намагаються організувати різноманітні стажування, курси та виробничу практику для адаптації до умов роботи на першій посаді. У Франції існують різні форми навчання: курси підвищення кваліфікації; навчання, пов'язане з просуванням працівників державного апарату, наприклад, підготовка до професійних іспитів чи конкурсів, які організуються для тих, хто проходить службу на певній посаді, з метою підвищити чин чи перейти до іншого корпусу; вдосконалення професійної підготовки, коли працівник для самостійних занять чи наукових розробок, що є суспільно корисними, тимчасово відраховується зі служби до резерву чи отримує відпустку для підвищення кваліфікації. Відпустка на навчання оплачується і може бути надана за вимогою працівника державного апарату на строк, що не перевищує загалом (за весь час його перебування на службі) трьох років. Службовець обирає вид підготовки, однак за однієї умови: вона повинна бути схвалена на урядовому рівні, а щодо деяких видів стажувань – керівництвом регіону. Навчання державних службовців у Франції – від вступу до навчального закладу до закінчення службової діяльності – має безперервний характер, він є не тільки засобом соціального просування, але й інструментом модернізації державної служби в інтересах як співробітників адміністрації, так і її користувачів [45, с. 211].

Профільна освіта здобувається до зарахування в штат і є обов'язковою. Тільки після успішного закінчення навчального закладу відбувається призначення на посаду державного службовця. Для того, щоб претендувати на

зайняття посади вищої категорії, потрібно мати стаж роботи у нижчій категорії не менше, ніж чотири роки.

Всі державні службовці Франції підвищують свою кваліфікацію протягом усієї кар'єри за принципом постійного навчання. Метою навчання є безпосереднє адаптування до посади, забезпечення розвитку чи набуття нових навичок, полегшення внутрішнього просування по службі. У певних випадках таке навчання є обов'язковим. Наприклад, у зв'язку із об'єднанням Казначейства з податковою службою і утворенням «єдиного фіскального вікна» працівники були зобов'язані пройти відповідне навчання.

Пріоритетним завданням професійного навчання є підвищення якості людського капіталу державного управління. Основними засадами професійного навчання є: принцип безперервності навчання; якість навчання; наближення навчання до місця роботи; оптимізація витрат на навчання.

Обов'язки з організації професійного навчання на центральному рівні покладено на спеціальний підрозділ (Бюро RH-2C). До функцій зазначеного підрозділу належить розробка плану навчання (каталог) на наступний рік, сприяння у створенні навчальних програм підвищення кваліфікації, координація постійного навчання у загальнодержавному масштабі, підготовка модулів дистанційного навчання тощо. Бюро тісно взаємодіє з національними профільними школами.

Спираючись на досвід Франції, доцільним, на нашу думку, було б запровадження для українських державних службовців довготривалого поступового стажування в органах державної влади, на підприємствах і безпосередньо в навчальному закладі та багаторівневої диференціації навчання відповідно до специфіки виконуваної роботи та перспектив кар'єрного зростання.

Розглядаючи професійний розвиток персоналу державної служби за кордоном, не можна залишити поза увагою досвід Сполучених Штатів Америки у цій сфері. Таким чином, у США, якщо ефективність роботи державного службовця не відповідає встановленим вимогам, державний орган має право

або звільнити чиновника з посади, або перевести на іншу позицію. Якщо ж було прийняте рішення залишити службовця на посаді, яку він обіймає, то державний орган повинен здійснити підтримку з покращення якості його роботи. Відповідно, велика увага приділяється підвищенню кваліфікації державних службовців. Особливо інтенсивно здійснюється перепідготовка керівного складу державних установ. Уряд оплачує витрати навчальних закладів на організацію різноманітних курсів.

При цьому використовується досвід приватних фірм, тож багато управлінців навчаються спільно з менеджерами приватних компаній.

Система професійної перепідготовки розрахована переважно на тих, хто вже працює у державних установах, при цьому більше половини державних службовців опановують освітні програми в рамках внутрішньовідомчого навчання. Спеціальні відділи підготовки кадрів у міністерствах та відомствах оцінюють потребу в навчанні кадрів, організують набір кандидатів для участі у професійних програмах розвитку персоналу. До їхніх функцій входить також розробка програм професійного розвитку персоналу, навчальних планів, вибір методів навчання.

Деякі державні органи у своїй структурі мають навчальні центри для перепідготовки службовців (збройні сили, поліція, митна служба). В цих органах призначення практично на всі посади (окрім вищих), а також просування службовими сходами відбувається після успішного завершення курсів та програм професійної підготовки. Однак, під час навчання основна увага приділяється не тільки спеціалізованим професійним програмам, а й вивченню політологічних і соціальних дисциплін.

Програми професійного розвитку для службовців, котрі навчаються на міжвідомчому рівні, розробляються в міжрегіональних центрах Служби управління персоналом Адміністрації Президента США, які несуть основне навантаження у навчанні державних службовців. Залежно від мети навчання та категорії службовців, котрі навчаються, центри пропонують більше, ніж 300

програм професійного розвитку. Щорічно у таких центрах проходять навчання 3000 керівників середньої ланки.

Процес навчання у таких центрах направлений на вдосконалення управлінської кваліфікації, формування у службовців вмінь ефективно використовувати управлінські ресурси, вдосконалення організації службової діяльності. Також міжрегіональні центри проводять навчання по програмах для тих, хто отримав призначення на нову посаду.

Важливе місце в змістовій частині семінарів займає напрацювання системного мислення у прийнятті управлінських рішень. Організуються спеціальні семінари, на яких аналізується діяльність державних органів і досліджуються проблеми ефективного управління. Так досягається практична спрямованість навчання.

Таким чином, оскільки, система державної служби у США включає два компоненти – кар'єрний розвиток та просування в порядку позачергового призначення на вищі посади, професійний розвиток службовців включає підготовку в процесі посадового зростання та спеціалізоване навчання службовців вищої категорії.

Специфічною рисою американського підходу є те, що «у США не існує жорсткої цільової прив'язки фахової підготовки до призначення на посаду, відповідними фахівцями достатньо насичується ринок праці, звідки вони на конкурентно-конкурсних засадах добираються і призначаються на посади». Перші навчальні програми з підготовки державних службовців були введені в США у 20-х рр. ХХ ст. У той самий час була «обґрунтована необхідність спеціальної підготовки кадрів у галузі державного управління, а пізніше отримала розвиток система підвищення кваліфікації». На сьогодні періодичність підвищення кваліфікації державних службовців у США становить 3,5 роки. Методичне й організаційне управління підготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів державного апарату здійснюється Управлінням кадрів при Президентіві США, а курси підвищення кваліфікації створені в усіх міністерствах і відомствах. «Значна увага приділяється професійній перепідготовці керівного складу, при цьому широко

використовуються можливості і досвід приватних фірм». «Освітні технології у вищих навчальних закладах та навчальних центрах США орієнтовані на досягнення головної мети навчального процесу для керівників – приведення знань управлінського персоналу відповідно до сучасних вимог ринкових відносин».

Для можливої адаптації в системі професійного навчання державних службовців України досвід США може бути корисним з позиції взаємодії органів державної влади, навчальних закладів та ринкових структур.

Для того щоб вступити на державну службу в Німеччині, претендент повинен пройти попередню спеціальну підготовку. Вид та діяльність такої підготовки встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії. Загалом у системі підготовки спеціалістів для державної служби Німеччини можна виділити два етапи: початкову та профільну підготовку. Початкова підготовка, яка триває 2 роки і проходить у Федеральній академії публічно-правового управління, охоплює широкий діапазон базових навчальних дисциплін. На цьому етапі майбутні службовці отримують необхідні знання, що стосуються завдань державної служби, прав та повноважень, необхідних для виконання службових обов'язків, інтегруючись таким чином до системи державної служби та адаптуючись до її адміністративного середовища. Профільна підготовка триває 2 – 3 роки. Вона спрямована на отримання вузькоспеціалізованих знань, що дозволять ефективно виконувати службові обов'язки на федеральному та муніципальному рівнях управління. Метою цього етапу є формування навичок керівника та підготовка керівних кадрів для всіх рівнів державного управління Німеччини. Підвищення кваліфікації державних службовців проходить у Федеральній академії державного управління. Основними формами підвищення кваліфікації є: «підвищення кваліфікації для початківців; підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою; підвищення кваліфікації з метою переходу на службу вищого рангу; підвищення кваліфікації для керівників». Слід зауважити, що, на відміну від Великобританії, просування по службі в Німеччині залежить від стажу роботи та результатів складання іспитів, а не від результатів навчання. «До служби на найнижчому допоміжно-технічному рівні

допускаються особи, які успішно закінчили народну школу та пройшли підготовчу службу; до служби на середньому рівні – ті, які успішно закінчили народну школу, пройшли підготовчу службу протягом одного року та склали спеціальний іспит для вступу на посаду середнього рівня; до служби на вищому рівні першого ступеня – ті, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня; до служби на вищому рівні другого ступеня – особи з вищою освітою, які здали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом двох років та здали другий іспит» [45, с. 213].

Серед позитивних моментів управління професійним розвитком кадрів державної служби в Німеччині слід виділити збалансованість між теоретичними знаннями та практичним досвідом. Усі програми передбачають стажування в органах державної влади, які тривають протягом декількох місяців. Заслуговує на увагу також блочно-модульний принцип побудови німецьких навчальних програм, що обумовлює їх гнучкість у політичному та соціальному середовищі, яке швидко змінюється. Важливим фактором успіху німецької освітньої системи та високої якості результатів є орієнтація на безперервність навчання чиновників. Базова підготовка, профільна освіта, курси перепідготовки та підвищення кваліфікації – усі ці етапи підготовки кадрів зібрані в єдину систему кар'єрного та професійного зростання. Універсальність та збалансованість навчальних програм, централізований підхід та поступовість системи підготовки – від базового рівня до програм підвищення кваліфікації, а також гнучкість блочно-модульного принципу побудови навчальних планів – всі ці фактори перетворюють німецьку освітню модель в ефективний та затребуваний на міжнародній арені інструмент підготовки кадрового складу для систем адміністративного управління, що перебувають у процесі реформування. Із досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби Німеччини корисним для України буде, на нашу думку, використання розробки програм за блочно-модульним принципом, зміст яких вирізняється значною гнучкістю, що надасть можливість більш оперативно реагувати на цілі й завдання поточної політичної і соціально-

економічної ситуації та збалансованість теоретичної підготовки із практичним досвідом.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що планування, розробка стратегій, програм та організація розвитку персоналу, використання кращого іноземного досвіду професійного розвитку персоналу стають важливими функціями служби управління персоналом установ та організацій. Необхідно також враховувати ряд проблем та недоліків, які виникають на сьогоднішній день у професійному розвитку персоналу державної служби, та уникати їх.

Важливим моментом застосування досвіду зарубіжних країн є впровадження в національну систему державної служби різноманітних методів оцінювання професійної діяльності державних службовців, що сприятиме визначенню персоналу державної служби, який потребує професійного розвитку. Відмінними рисами програм професійного розвитку повинні бути комплексний характер і націленість на перспективу, що означає взаємозв'язок освітньої складової з системами кадрового планування, оплати праці, управління за результатами та стратегією розвитку відповідного відомства і підрозділу, а також довгостроковий характер самої програми.

Також слід зауважити, що в усіх розглянутих країнах особлива увага приділяється безперервній освіті державних службовців. «У різних країнах вона отримала різну назву: перманентна (permanent), відновлювальна (recurrent), освіта упродовж життя (longlife) тощо. Термін «безперервна підготовка» означає професійну підготовку державного службовця упродовж його кар'єри на державній службі». Таке важливе значення безперервності навчання в усіх країнах надається тому, що державний службовець у цьому випадку не тільки набуває знання, уміння, навички діяльності та управлінської культури, але й у нього формується певний світогляд. В Україні сьогодні набувають особливої ваги питання, пов'язані з розробкою концепції безперервності освіти фахівців, отже, закордонний досвід у цій сфері стане для неї в нагоді.

Таким чином, розглянутий досвід зарубіжних країн у сфері управління професійним розвитком кадрових ресурсів державної служби дозволяє

виокремити ряд позитивних для української практики моментів і наголосити на необхідності їх системної адаптації до умов України. Водночас слід акцентувати, що в зарубіжних країнах використовуються різні підходи до управління професійним розвитком кадрових ресурсів державної служби. Одні з них визначають глобальний характер та можуть бути задіяні в різних умовах. Інші діють ефективно лише в конкретних соціальних, економічних, політичних, культурних умовах, внаслідок чого мають обмежений радіус дії. Треті під впливом різноманітних причин залишаються неприйнятними для України. Тому постає проблема адаптації закордонного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби, що можливо завдяки використанню ефективних технологій, що застосовуються в закордонній освітній практиці, а також завдяки соціалізації службовців у результаті їх професійної освіти, що трактується нами як розвиток особистості службовця. Під час процесу реформування державної служби України підтверджується доцільність використання закордонного досвіду у сфері управління професійним розвитком кадрів. Однак під час його адаптації до українських умов необхідно враховувати історичні, соціально-економічні, політичні та культурні особливості нашої країни, її ресурсні та кадрові можливості. Крім того, перш ніж здійснювати адаптацію закордонного досвіду в Україні, слід подолати стереотип, який склався на сьогодні про те, що освіта є особистою справою. У загальнодержавному масштабі важливо досягти того, «щоб систематичне професійне навчання службовців стало складовою їх професійної діяльності, не особистою ініціативою, а обов'язковою вимогою, частиною державно-управлінської діяльності та здійснювалося за рахунок державного бюджету (в межах, встановлених законодавством). Треба змінити і ставлення кожного державного службовця до професійного навчання, виховати в нього постійну потребу до збагачення власних знань, навичок, розвитку особистості».



## РОЗДІЛ 3

### ОСОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

#### 3.1. Удосконалення права на професійну кар'єру в Україні

В умовах перманентної зміни державних службовців на посадах ситуація з кар'єрою державного службовця є складною і мало привабливою і це підтверджують різноманітні соціологічні дослідження. Зокрема, опитування серед державних службовців на тему: «Чи задоволені вони своїм кар'єрним становищем?», – засвідчило, що близько 55% респондентів повністю або частково незадоволені і прагнуть до реалізації мотиву влади [27]. Підтверджують цю думку і науковці, які зазначають, що на сьогодні для більшості державних службовців кар'єра є не результатом реалізації довгострокового плану, а набір випадків. Кар'єру в сфері державного управління можна охарактеризувати так, що це не тільки досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої платні, а це також і забезпечення можливостей самореалізації в сфері державного управління, отримання більш змістовної і адекватної професійним інтересам роботи і формування структури неформальних відносин у сфері державної служби і системи влади.

Для створення ефективної системи стимулювання кар'єри необхідно виділити ряд чинників і обставин, які впливають на процес кар'єри, а саме:

- соціально-професійні чинники (загальні та спеціальні знання, кваліфікація, професійні здібності, досвід);
- особистісні якості (працездатність, трудова й соціальна активність, орієнтація та установки, соціально-психологічні властивості);
- випадкові обставини (вдалий збіг обставин, походження, добрі стосунки з керівниками);

– демографічні чинники (стать, вік, природні дані).

Фактори, які впливають на розвиток кар'єри державного службовця, можна умовно поділити на зовнішні та внутрішні, як зображено на рис. 3.1.

Внутрішні фактори	Зовнішні фактори
<ul style="list-style-type: none"> <li>• цілі державної установи</li> <li>• організаційний стиль</li> <li>• професійний характер роботи</li> <li>• структура колективу</li> <li>• досвід</li> <li>• стиль керівництва</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• урядові вимоги</li> <li>• правова база</li> <li>• економічні умови</li> <li>• конкуренція</li> <li>• вимоги до нормативного складу державної установи</li> <li>• місцезнаходження (розташування) державної установи</li> </ul>

Рис. 3.1. Фактори, які впливають на розвиток кар'єри державного службовця

Згідно зі Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р головними завданнями держави в сфері удосконалення механізму управління кар'єрою держслужбовців є: по-перше, сприяння формуванню дієвих механізмів мотивування державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до професійного розвитку та безперервної освіти; по-друге, запровадження формування кадрового резерву на посади державної служби (із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків) із числа кандидатів, які мають відкладене право на зайняття посади та можуть бути призначеними на рівнозначну або нижчу посаду державної служби у цьому або іншому державному органі; по-третє, розроблення критеріїв та надання можливості кар'єрного просування, зокрема на посади вищої категорії, державних службовців, які отримали відмінну оцінку за результатами щорічного оцінювання службової діяльності [48].

Отже, для того, щоб державний службовець успішно реалізовував свої знання, уміння, навички у професійній діяльності, повинна бути для цього

достатня мотивація. Залежно від основних груп потреб розрізняють мотивацію матеріальну, трудову і статусну. Кожен з цих видів мотивації супроводжується відповідною системою стимулювання. Матеріальне стимулювання – це забезпечення певного рівня добробуту, певного матеріального стандарту життя.

Матеріальне стимулювання трудової діяльності залежить від цілого ряду чинників, а саме: рівня і структури доходу працівників; матеріального забезпечення наявних грошових доходів; дієвості системи стимулів, що застосовуються в організації.

Зацікавленість держслужбовців у ефективній діяльності, кар'єрному зростанні прямо залежить від умов праці та застосуванні різних видів заохочень – як матеріальних, так і не матеріальних. За бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

- оголошення подяки;
- нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- дострокове присвоєння рангу в порядку;
- представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- представлення до відзначення державними нагородами.

Заохочення до державних службовців, які займають посади категорій «Б» і «В», застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які займають посади категорії «А», – суб'єктом призначення.

Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [35].

Матеріальне стимулювання пов'язують з підвищеним рівнем заробітної плати та преміювання за досягнення в роботі. Згідно з Типовим положенням про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів), затвердженого Наказом Міністерства соціальної політики, преміювання державних службовців

проводиться з метою матеріального стимулювання високопродуктивної та ініціативної праці, підвищення її ефективності, якості, зацікавленості у досягненні її кінцевого результату та посилення персональної відповідальності державних службовців за доручену роботу або поставлені завдання.

Державним службовцям можуть встановлюватись такі види премій:

- премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;
- місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи державного органу.

Вид преміювання визначає керівник державної служби у державному органі залежно від особливостей виконання функцій і завдань державного органу. Встановлення премій державним службовцям проводиться керівником державної служби в державному органі відповідно до затвердженого ним положення про преміювання.

Розмір премії державного службовця встановлюється керівником державної служби в державному органі шляхом видання відповідного наказу (розпорядження).

Загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік. Фонд преміювання державного органу встановлюється в розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

Розмір місячної або квартальної премії державного службовця залежить від його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу з урахуванням таких критеріїв:

- ініціативність у роботі;
- якість виконання завдань, визначених положеннями про державний орган, самостійний структурний підрозділ, у якому працює державний службовець, його посадовою інструкцією, а також дорученнями керівництва відповідного державного органу та безпосереднього керівника державного службовця;
- терміновість виконання завдань;

– виконання додаткового обсягу завдань (участь у провадженні національних реформ, роботі комісій, робочих груп тощо).

Преміювання державного службовця за результатами щорічного оцінювання службової діяльності проводиться у разі отримання ним відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання.

Розмір премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності встановлюється в однакових відсотках до посадового окладу для державних службовців відповідного державного органу, які отримали відмінну оцінку за результатами щорічного оцінювання в поточному році.

Зазначена премія нараховується незалежно від фактично відпрацьованого часу у місяці, в якому вона виплачується.

У Звіті про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України серед основних проблемам функціонування державної служби та управління людськими ресурсами на державній службі в Україні на сьогодні названо низький рівень мотивації та відповідальності за результати своєї діяльності серед державних службовців. Більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та професійного навчання – відсутній достатній рівень професійних знань у сфері добору персоналу на посади державної служби. Окрім того, залишається актуальним питання вдосконалення системи оплати праці, класифікації посад та можливості кар'єрного зростання державних службовців [17].

Разом із тим мають місце певні досягнення. Так, Уряд затвердив концепцію реформи заробітної плати на державній службі, розроблена Класифікація посад державної служби та впроваджується пілотний проект з метою її повного впровадження протягом 2021-2022 рр.; змінена конкурсна процедура відбору, яка дозволяє проводити конкурсні процедури в умовах соціального дистанціювання; портал вакансій [career.gov.ua](http://career.gov.ua) розповсюджено на посади державної служби категорії «А» та посади державної служби категорій

«Б» і «В» міністерств, покращено його функціонал, інтегровано з іншими сайтами пошуку роботи.

Таким чином є певні зсуви щодо забезпечення підвищення ефективності та прозорості державної служби шляхом автоматизації процесів, систем управління людськими ресурсами на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [38].

Чинна система оплати праці має низку недоліків, які так і не вдалося повністю усунути під час перехідного періоду з моменту набуття чинності законом України «Про державну службу». За умов обмежених фінансових ресурсів дотримуватись норм закону про структуру оплати праці та вийти на оптимальні співвідношення розмірів оплати праці між різними державними органами та різними групами державних службовців у чинній системі складно [44]. Попри покращення структури заробітної плати державних службовців порівняно з 2015 р., вона все ще далека від цільових показників, передбачених стратегією реформи державного управління. Під час моніторингу рівня оплати праці держслужбовців відповідно до Схеми посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням категорій, підкатегорій та рівнів державних органів у 2021 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 січня 2020 р. № 16) виділено 5 рівнів державних органів:

- Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, апарати (секретаріати) Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, Конституційного Суду України, Офісу Генерального прокурора, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;

- міністерства, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, який встановлений законом;

- інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

– державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя;

– державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення [50].

За даними моніторингу зарплати держслужбовців 2020 р. середня частка фіксованих (гарантованих) виплат у загальній грошовій винагороді державного службовця зросла з 40 % у 2015 році до 64 % у 2020 році (для 1-4 рівнів державних органів) та до 88 % для 5-го рівня державних органів. Додаткова частина заробітної плати варіює від 7% (5-й рівень державних органів) до 27% (2-3 рівні); премії варіюють від 3% (5-й рівень) до 7% (3-й рівень); інші виплати від 2% (3-й рівень) до 3% (2,4,5-й рівні).

До основної частини заробітної плати належить посадовий оклад, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця. До додаткової частини заробітної плати належить надбавка за інтенсивність праці, надбавка за виконання особливо важливої роботи. Найбільший відсоток основної частини заробітної плати в структурі заробітної плати в районних державних адміністраціях – 90%. Найменший – в міністерствах і їх територіальних органах 62 %. Найбільша частина додаткової заробітної плати – в міністерствах 29 %, а найменша – в районних державних адміністраціях – 5%. Найбільша частина премій (7 %) у структурі заробітної плати в центральних органах виконавчої влади, територіальних органах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а найменша – 2 % в РДА.

Частина інших виплат розподілена рівномірно по 3 % в міністерствах, їх територіальних органах та територіальних органах виконавчої влади, обласних та районних державних адміністраціях, а в центральних органах виконавчої влади – 2%.

В державних органах п'ятого рівня найбільша частина посадового окладу в складі основної частини заробітної плати – 45,27 %, а найменша в державних органах першого рівня – 28,11%.

Середній розмір варіативної складової заробітної плати державних службовців за рівнями державних органів:

- найбільша надбавка за інтенсивність 101,09% в державних органах третього рівня, а найменша в державних органах п'ятого рівня – 27,81%;
- найбільша надбавка за виконання особливо важливої роботи 66% в державних органах третього рівня, а найменша в державних органах п'ятого рівня – 6%.

Найбільший середній відсоток премій по відношенню до посадового окладу за рівнями державних органів становить 29,5% у державних органів першого рівня. Найнижчий – 8,3% у державних органів п'ятого рівня. Найбільша середня заробітна плата – 131513 грн., а найменша – 7307 грн.. Найбільший обсяг видатків фонду оплати праці виявлено у державних органах четвертого рівня – 19763 млн. грн., а найменший обсяг видатків у державних органах першого рівня – 1098 млн. грн..

Станом на 31 грудня 2020 року загальна чисельність державних службовців у державних органах: першого рівня – 2,4 тис. посад; другого рівня – 11,6 тис. посад; третього рівня – 13,4 тис. посад; четвертого рівня – 131,6 тис. посад; п'ятого рівня – 70,6 тис. посад [50].

Реформа системи оплати праці держслужбовців перебуває в активній стадії реалізації. Так, Голова Національного агентства України з питань державної служби Наталія Алюшина відзначає, що в 2021 р. проведена значна робота в цьому напрямі: затверджено Методику проведення класифікації посад державної служби, Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад. Крім цього, проведено ґрунтовні аналітичні дослідження, а також прокласифіковано всі посади в пілотних державних органах. Розроблено систему ґрейдів та проведено співставлення рівня заробітної плати на державній службі з ринковим. Впродовж 2022 р. має розпочатися впровадження нових умов оплати праці в пілотних державних органах. Крім цього, за дорученням Прем'єр-міністра України до 31 грудня 2021 р. у всіх міністерствах повинно бути проведено класифікацію усіх посад



державної служби. Першим етапом стане класифікація посад фахівців з питань реформ. В 2023 р. апробовану модель оплати праці буде поширено на всі державні органи України [39].

Від початку реформи зарплата працівників державних органів дещо підвищилася і не лише за рахунок зростання мінімальної заробітної плати, а і порівняно з середнім рівнем по економіці. Так, у 2015 р. Співвідношення заробітної плати в державному управлінні до середньої по економіці становило 1,21, а станом на жовтень 2021 р. – 1,32.

Необхідно враховувати також і те, що особливості державної служби та певні обмеження й заборони, пов'язані з проходженням державної служби (відповідно до законів України «Про державну службу» (ст. 13, 16) та «Про запобігання корупції»), не дозволяють державним службовцям збільшити свої доходи шляхом комерційної діяльності. Крім того, чинним законодавством України їм заборонено займатись підприємницькою діяльністю, брати участь в управлінні комерційними структурами, виконувати іншу оплачувану роботу на умовах сумісництва, крім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності. Тому заробітна плата державних службовців є фактично єдиним джерелом їх доходів.

Протягом службової діяльності державний службовець «заробляє» стаж державної служби, який дає право на встановлення йому надбавки за вислугу років – на рівні 3% посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50% посадового окладу (понад 3 роки – 10%, понад 5 років – 15%, понад 10 років – 20%, понад 15 років – 25%, понад 20 років – 30%, понад 25 років – 40% посадового окладу), а також надання додаткової оплачуваної відпустки (за кожен рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів) [10].

Було би доцільно закріпити в чинному законодавстві обов'язкову дефініцію для державного службовця щодо його просування по службі,

ґрунтуючись на певних критеріях, що було би гарантією його повільного, але цілеспрямованого просування за вислугою років, за результатами діяльності або за старшинством перебування в даній установі. Така система забезпечуватиме соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі і призведе до ініціативності щодо підвищення рівня компетентності та якості роботи.

Звісно, результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню, проте за його результатами не можливе просування по службі, бо це суперечить чинному законодавству, адже воно здійснюється тільки за результатами конкурсу шляхом зайняття вищої посади, з урахуванням професійної компетентності. За результатами оцінювання державний службовець разом зі службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності з метою планування особистої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні тощо. Саме постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності є одним із обов'язків державного службовця.

### **3.2. Основні напрями вдосконалення діяльності державно-управлінських органів з професійного розвитку державних службовців**

Складовою механізму управління кар'єрою державного службовця є система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Розвиток людського потенціалу, наповнення державної служби професійно підготовленими кадрами в нинішніх умовах стає важливим фактором підвищення її ефективності. Нова державна служба потребує службовців, здатних:

– своєчасно позбавлятися успадкованих малопродуктивних стереотипів професійної діяльності та кваліфіковано відповідати на соціально-орієнтовані вимоги, які ставляться до державних службовців стосовно їх професіоналізму;

- чітко та якісно виконувати функціональні обов'язки в ситуації постійних змін, неузгодженості нормативно-правового забезпечення;

- глибоко осмислювати свої упущення та професійні надбання, оцінюючи ефективність їх використання в процесі управлінської діяльності, приділяючи при цьому особливу увагу безперервному професійному розвитку.

Система навчання державних службовців може успішно розвиватися тільки при постійно та якісно зростаючій потребі і з усвідомленням наслідків діяльності. Таким чином, необхідним є створення нового мотиваційного механізму, не просто зобов'язуючого, а стимулюючого державного службовця постійно оновлювати свої професійні вміння та знання. Найбільш універсальний спосіб досягнення цього – пов'язати службову кар'єру з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання [6].

Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року одним із основних складових реформи державного управління у частині модернізації державної служби та управління людськими ресурсами визначено реформу системи професійного навчання державних службовців, зокрема шляхом впровадження сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання державних службовців з розвинутою інфраструктурою та належним ресурсним забезпеченням, яка орієнтована на розвиток компетентностей та потреби в професійному розвитку державних службовців.

Також згідно зі Стратегією починаючи з 2020 року міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до власних потреб повинні передбачати в межах затверджених бюджетах призначень кошти на підвищення кваліфікації державних службовців.

Оцінювання реформування державного управління за напрямом «Державна служба та управління людськими ресурсами» за індикатором «Професійний розвиток і навчання державних службовців» проводилось за 2 напрямками та 14 субіндикаторами, які відповідають «Методологічним основам принципів державного управління»:

## 1. Правова база та організація професійного розвитку:

- визнання навчання як права та обов'язку державного службовця (2/2);
- координація політики навчання на державній службі (3/3);
- розробка, впровадження та моніторинг навчальних планів (3/3);
- оцінка навчальних курсів (2/2);
- професіоналізм оцінювання результатів службової діяльності (2/4);
- зв'язок між оцінюванням результатів службової діяльності та заходами, спрямованими на покращення професійних досягнень (4/4);
- ясність критеріїв мобільності та заохочення мобільності (2/2);
- адекватність законодавчої бази щодо вертикального просування по службі на основі досягнень (2/2);
- відсутність політичного втручання до вертикального просування по службі (0/2);
- право державних службовців на оскарження рішень про оцінку результатів службової діяльності (2/2);
- право державних службовців на оскарження рішень щодо мобільності (2/2).

## 2. Застосування практики професійного розвитку:

- витрати на навчання пропорційно до річного фонду оплати праці, % (0/4);
- участь державних службовців у навчанні (0/5);
- рівень сприйняття меритократії в державному секторі, % (3/5).

Відповідно до Стратегії та з урахуванням рекомендацій SIGMA було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», якою визначено, що: міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах затверджених їм відповідних бюджетних призначень під час складання кошторисів мають передбачати починаючи з 2020 року

кошти на підвищення кваліфікації державних службовців апарату цих органів, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників у розмірі не більше ніж 2 відсотки фонду оплати праці; підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами є обов'язковим для державних службовців [37].

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами є обов'язковим:

- для державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, зокрема на посаду державної служби категорій «А» та «Б», протягом року з дня їх призначення на посаду; які займають посади державної служби, не рідше одного разу на три роки;

- для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше призначених на посади в органах місцевого самоврядування, протягом року після призначення; вперше обраних на виборну посаду, протягом року після набуття повноважень; призначених на посаду в органи місцевого самоврядування, не рідше одного разу на три роки; обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень;

- для голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників не рідше одного разу на три роки.

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними короткостроковими програмами є обов'язковим для державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (крім визначених в абзаці третьому цього пункту) не рідше одного разу на три роки; посадових осіб місцевого самоврядування, обраних на виборну посаду на місцевих виборах, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше двох разів протягом строку здійснення повноважень; депутатів місцевих рад не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень [37].

Ураховуючи вищевикладене, у 2020 році НАДС започатковано проведення моніторингового дослідження системи професійного навчання державних службовців за субіндикаторами «Витрати державного органу на навчання пропорційно до річного фонду оплати праці» та «Кількість державних службовців, які протягом року пройшли професійне навчання». Цей звіт охоплює перший період моніторингового дослідження системи професійного навчання державних службовців в Україні – 2020 рік. Субіндикатор «Кількість державних службовців, які протягом року пройшли професійне навчання у 2020 році» розраховувався як відношення кількості державних службовців, які пройшли професійне навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, до загальної кількості державних службовців, які фактично працюють у відповідному державному органі станом на початок звітного року. Під час розрахунку субіндикатора ураховувались дані щодо: кількості державних службовців, які в 2020 році завершили навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; кількості державних службовців, які в 2020 році підвищили кваліфікацію хоча б за однією загальною (спеціальною) професійною (сертифікатною)/ загальною (спеціальною) короткостроковою програмою підвищення кваліфікації. У рамках цього дослідження не враховувались державні службовці, підвищення кваліфікації яких здійснювалось за рахунок їх власних коштів та/або за рахунок коштів програм (проектів) міжнародної технічної допомоги, інших джерел, не заборонених законодавством

У 2020 році пройшли професійне навчання 67 049 державних службовців, з яких: 74 державних службовців категорії «А», 19 250 державних службовців категорії «Б», 47 725 державних службовців категорії «В». Відповідно значення субіндикатора «Кількість державних службовців, які протягом року пройшли професійне навчання», розрахованого для визначення частки державних службовців категорії «А», «Б», «В», становить 49 %. За результатами аналізу інформації про професійне навчання державних службовців у розрізі категорій

та підкатегорій посад виявлено таку особливість у професійному навчанні у 2020 році: із зниженням категорії посади державної служби частка державних службовців, які пройшли професійне навчання (в межах відповідної категорії посад державної служби) зменшується з 56% – державних службовців категорії «А», 51% – державних службовців категорії «Б» до 44% – державних службовців категорії «В»; зі зниженням підкатегорії посади державної служби в межах категорії посад державної служби «Б», «В» частка державних службовців, які пройшли професійне навчання, також зменшується: з 62% – державних службовців підкатегорії Б1 категорії «Б» до 50% – державних службовців підкатегорії Б3 категорії «Б»; з 46% – державних службовців підкатегорії В1 категорії «В» до 40% – державних службовців підкатегорії В3 категорії «В», як показано на рис. 3.2 [3].

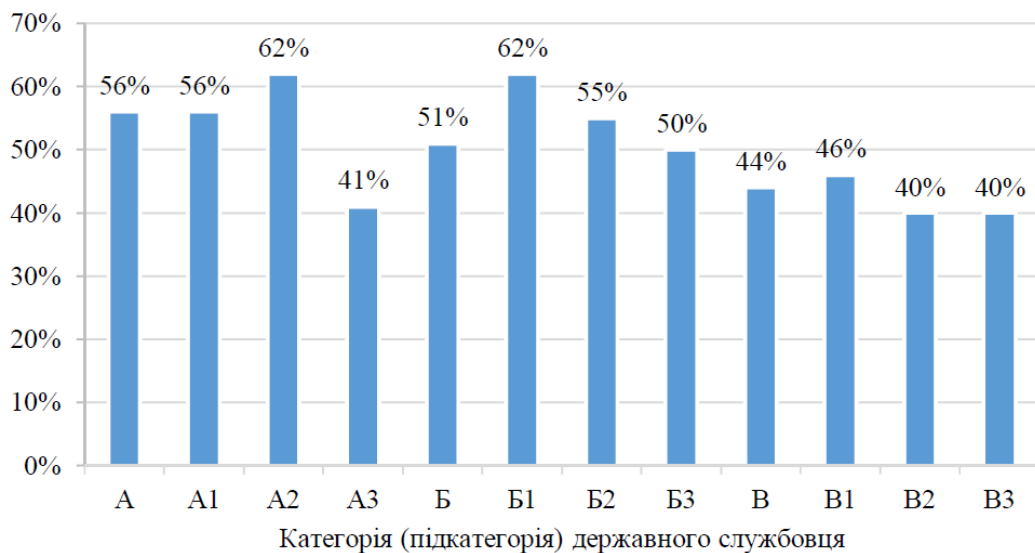


Рис. 3.2. Частка державних службовців України, які пройшли професійне навчання у 2020 р., за категоріями посад державної служби

Підготовка, перепідготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні традиційно було головним завданням Національної академії державного управління при Президентові України. Але з початком реформи державної служби підготовку бакалаврів та магістрів у галузі «Публічне управління та адміністрування» стали здійснювати

непрофільні навчальні заклади і на даний момент така підготовка здійснюється у 97 вищих навчальних закладах.

Національним агентством України з питань державної служби було створено Портал управління знаннями, його мета – забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

Портал призначений для інформування провайдерами про наявні освітньо-професійні та освітньо-наукові програми підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації; організації електронної взаємодії суб'єктів Порталу з метою забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, обміну практиками та досвідом [6].

У 2017 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а в 2018 – затверджено план заходів щодо реалізації цієї Концепції. У лютому 2019 року Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування (ВЦПК) було реорганізовано та перейменовано в Українську школу урядування, а 27 травня 2020 р. Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій були переіменовані в регіональні центри підвищення кваліфікації.

Українська школа урядування підпорядковується НАДС (натомість ВЦПК підпорядковувався Міністерству соцполітики). За даними Звіту про результати діяльності Української школи урядування (УШУ) за 2020 рік однією з найважливіших подій, що надади імпульс діяльності на рік, стала розробка і прийняття Стратегії розвитку Української школи урядування на 2021-2023



роки, а також Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку Української школи урядування на 2021-2023 роки.

З метою ефективного забезпечення діяльності та освітнього процесу було затверджено ряд внутрішніх документів: Концепцію освітньої діяльності в УШУ, Положення про внутрішнє забезпечення якості освітньої діяльності в УШУ, Положення про організацію освітнього процесу в УШУ, Створено постійно діючий колегіальний дорадчий орган – Навчально-методичну раду. Низку програм підвищення кваліфікації та навчально-методичного забезпечення до них розроблено спільно із зарубіжними та українськими партнерами, серед яких:

Проект Програми розвитку Організації об'єднаних націй (ПРООН);  
Проект ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR);

Проект «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія»; ООН Жінки та Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу НАДС; Національна Асамблея людей з інвалідністю; ГО «Український інститут з прав людини»; Програма «U-LEAD з Європою»;  
Проект Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»; Ініціатива Українського незалежного центру політичних досліджень «Підтримка інтеграції та управління різноманіттям: навчальний компонент», яка впроваджується організацією за сприяння ВНКМ ОБСЄ; Програма розвитку ООН в Україні у рамках реалізації проекту «Онлайн-освіта задля сталого розвитку; Національний демократичний інститут міжнародних відносин (НДІ) National Democratic Institute (NDI); Проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE); Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO); Координатор проектів ОБСЄ в Україні у рамках проекту «Сприяння діалогу щодо реформ в Україні»; Освітній Хаб міста Києва; Координатор проектів ОБСЄ в Україні у рамках проекту «Посилення спроможностей українських державних органів у

сфері кібергігієни та кібербезпеки»; Проєкт «DOBRE»; Проєкт міжнародної технічної допомоги «Права людини для України». Всеукраїнська платформа підвищення кваліфікації для мерів міст та керівників територіальних громад (спільно із Асоціацією інноваційної та цифрової освіти за безпосередньої підтримки НАДС) [6].

Планом-графіком підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування в УШУ на 2021 рік передбачено проведення для держслужбовців навчальних курсів за загальними професійними (сертифікатними) та спеціальними програмами.

Отже, сьогодні першочерговим завданням державної служби має стати підготовка нової генерації державних службовців, що відповідатиме вимогам часу. Трансформування основної маси державних службовців з безініціативних виконавців, бюрократичних статистів, адміністративних контролерів та командирів у компетентних спеціалістів, здатних до ініціативного пошуку оптимальних рішень політичних, економічних та соціальних проблем кожного регіону, кожної галузі, кожного функціонального напрямку державного управління – це одна з головних і найскладніших проблем у реформуванні адміністративної системи України, яка потребує суттєвих змін як у базовій професійній підготовці кадрового резерву державної служби, так і в організації їх праці та професійної кар'єри.

Таким чином, узагальнюючи засоби кар'єрного зростання, можемо підсумувати наступне:

– низький рівень мотивації та відповідальності за результати своєї діяльності серед державних службовців пов'язані з тим, що більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та професійного навчання – відсутній достатній рівень професійних знань у сфері добору персоналу на посади державної служби;

– попри покращення структури заробітної плати державних службовців порівняно з 2015 р., вона все ще далека від цільових показників, передбачених стратегією реформи державного управління: у 2020 р. середня частка фіксованих (гарантованих) виплат у загальній грошовій винагороді державного службовця зросла до 64% (порівняно з 40% у 2015 р.); додаткова частина заробітної плати варіює від 7% до 27%; премії варіюють від 3% до 7%. За умов успішної реалізації концепції реформи заробітної плати на державній службі, а також пілотного проекту запровадження Класифікації посад державної служби повне впровадження змін відбудеться уже до кінця 2023 р.;

– доцільним є створення мотиваційного механізму, який пов'яже службову кар'єру з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання;

– засобом стимулювання кар'єрного розвитку держслужбовців може бути закріплення в чинному законодавстві обов'язкової дефініції для державного службовця щодо його просування по службі, на основі певних критеріїв, що було би гарантією його цілеспрямованого просування за вислугою років, за результатами діяльності або за старшинством перебування в даній установі. Така система забезпечуватиме соціальну стабільність державним службовцям;

– планування кар'єрного розвитку держслужбовця повинно передбачати розробку програми (плану) професійного і посадового зростання кожного публічного службовця – професіограми, де фіксується перелік позицій його поступового розвитку і шлях (термін), який він повинен пройти, для того, щоб одержати необхідні знання, досвід, оволодіти потрібними навичками не тільки для ефективної роботи за даною посадою, а й для підготовки просування на вищу посаду.

## ВИСНОВКИ

На підставі здійсненого дослідження можливо окреслити наступні висновки:

1. Констатовано, що кар'єра – це процес, який визначається як проходження, послідовність станів системи. Безумовно цей процес ускладнений безліччю чинників, передусім пов'язаних з особливостями особистості працівника, який робить кар'єру, і середовища, в якому розвивається кар'єра, а також особливостями і рівнем розвитку суспільства, в якому діють людина та організація.

Службова кар'єра – це важливий елемент публічного управління, який відіграє значну роль щодо підвищення якості, зміцненні та ефективності державної служби, а також є показником компетентності персоналу. Поняття кар'єри є багатоаспектним та об'єднує у собі вдосконалення професійного рівня, культурного розвитку, нарощування та зміцнення необхідних зв'язків, а також не менш важливою складовою є зовнішнє кар'єрне середовище, що забезпечує умови для необхідної реалізації та зростання особистості. Кар'єра державних службовців розглядається як система, що є динамічною та складною та містить у собі різні підсистеми сфери трудової діяльності людини.

2. Виокремлено місце та роль функціональних чинників професійної діяльності державних службовців на прикладі окремих елементів системи професійної діяльності державних службовців: статус та компетенція державного службовця, посада державної служби.

Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців націлені на формування, розкриття та застосування концепту системогенезу з позиції взаємодії усіх складових елементів системи професійної діяльності державних службовців.

У роботі відзначено, що функціями органів державної влади виступають основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Визначено, що основними передумовами системогенезу

професійної діяльності державних службовців з позиції функціонування державної служби є такі: напрями діяльності державних інституцій, які вирішують функції держави; характеристика здійснення державної служби, її сервісний характер; задоволення публічного інтересу, тобто інтересу соціальної спільноти, який визначається потребою суспільства; компетенція інституції, що здійснює дану функцію; охоплення основних сфери суспільного життя: адміністративно-політичної, соціально-гуманітарної, економічної; функції як правило, мають неперервний характер щодо свого виконання, постійний та оперативний характер діяльності. Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням і функціям підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади. Базовим положенням щодо визначення предметів компетенції є визначена у законодавчому полі позиція, за якої посадова особа є виконавцем функцій, зокрема таких як управлінських, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих.

3. В ході дослідження було виявлено позитивні риси та недоліки новацій щодо врегулювання статусу держслужбовця. Зокрема, було обґрунтовано доцільність розрізнення політичних та адміністративних посад задля створення адміністративної системи, яка буде здатною ефективно діяти в умовах політичних змін. Проте, серед недоліків названо виведення за межі Закону України «Про державну службу» окремих категорій працівників, зокрема працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, тощо. Було встановлено, що таке виведення може негативно позначитися на якості реалізації завдань державної служби.

Щодо новації про врегулювання статусу держслужбовця обґрунтовано доцільність розрізнення політичних та адміністративних посад задля створення адміністративної системи, яка буде здатною ефективно діяти в умовах політичних змін. Отже, крізь призму новітнього законодавства у сфері державної служби було виявлено головні напрями її подальшого розвитку: напрямом деполітизації та адаптації національної правової системи державного

управління до системи врядування, притаманної розвиненій міжнародній спільноті.

4. Розглянутий досвід зарубіжних країн у сфері управління професійним розвитком кадрових ресурсів державної служби дозволяє виокремити ряд позитивних для української практики моментів і наголосити на необхідності їх системної адаптації до умов України. Однак під час його адаптації до українських умов необхідно враховувати історичні, соціально-економічні, політичні та культурні особливості нашої країни, її ресурсні та кадрові можливості.

Із досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби Німеччини корисним для України буде використання розробки програм за блочно-модульним принципом, зміст яких вирізняється значною гнучкістю, що надасть можливість більш оперативно реагувати на цілі й завдання поточної політичної і соціально-економічної ситуації та збалансованість теоретичної підготовки із практичним досвідом.

Важливим моментом застосування досвіду зарубіжних країн є впровадження в національну систему державної служби різноманітних методів оцінювання професійної діяльності державних службовців, що сприятиме визначенню персоналу державної служби, який потребує професійного розвитку.

Також слід зауважити, що в усіх розглянутих країнах особлива увага приділяється безперервній освіті державних службовців. У різних країнах вона отримала різну назву: перманентна, відновлювальна, освіта упродовж життя тощо. Таке важливе значення безперервності навчання в усіх країнах надається тому, що державний службовець у цьому випадку не тільки набуває знання, уміння, навички діяльності та управлінської культури, але й у нього формується певний світогляд. В Україні сьогодні набувають особливої ваги питання, пов'язані з розробкою концепції безперервності освіти фахівців, отже, закордонний досвід у цій сфері стане для неї в нагоді.

5. Одним із пріоритетних напрямів сучасного етапу реформи державної служби є автоматизація моніторингу складу і результатів діяльності держслужбовців, оскільки вона забезпечить прозорість системи управління службою, а відповідно зробить прозорим і механізм проходження кар'єри держслужбовців. Запущена 2021 р. Інформаційна система управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати поки що перебуває на етапі формування і почне виконувати повноцінно свою функцію лише з включенням до неї даних по всіх службах і службовцях. Засобом стимулювання кар'єрного розвитку держслужбовців може бути закріплення в чинному законодавстві обов'язкової дефініції для державного службовця щодо його просування по службі, на основі певних критеріїв, що було би гарантією його цілеспрямованого просування за вислугою років, за результатами діяльності або за старшинством перебування в даній установі. Така система забезпечуватиме соціальну стабільність державним службовцям. Також доцільним є створення мотиваційного механізму, який пов'яже службу кар'єру з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання.

Перспективним важелем управління кар'єрою державних службовців вважаємо застосування технік кар'єрного самоменеджменту, що дозволить держслужбовцям ефективніше упорядкувати кар'єрні плани і оптимально будувати кар'єрний процес, визначаючи траєкторії кар'єрного просування, регулярно оцінювати кар'єрні можливості та перспектив, розвивати кар'єрну компетентність, оптимізувати витрати часу на досягнення кар'єрних цілей, оцінювати швидкість та ефективність кар'єрного процесу, визначати найважливіші напрями професійного розвитку.

Планування кар'єрного розвитку держслужбовця повинно передбачати розробку програми (плану) професійного і посадового зростання кожного публічного службовця – професіограми, де фіксується перелік позицій його поступового розвитку і шлях (термін), який він повинен пройти, для того, щоб одержати необхідні знання, досвід, оволодіти потрібними навичками не тільки

для ефективної роботи за даною посадою, а й для підготовки просування на вищу посаду. До процесу планування кар'єри мають бути залучені крім безпосередньо службовця служба управління персоналом відповідного державного органу, а також керівництво службовця. Така взаємодія забезпечить формування обґрунтованого, виваженого та реально досяжного плану кар'єрного розвитку.

6. Виявлені напрямки формування кадрової політики у сфері державної служби у контексті євроінтеграційних процесів. Перший напрямок – удосконалення існуючих вітчизняних кадрових технологій. Так, стосовно технології відбору кандидатів на державну службу було обґрунтовано позитивні риси конкурсної процедури та надано рекомендації щодо її поліпшення. А саме, запропоновано у напрямку професіоналізації залучати до проведення конкурсу фахових спеціалістів з галузі та розробити критерії добору на державну службу, до яких до яких будуть віднесені як професійнокваліфікаційні, так і психологічно-моральні якості.

Також обґрунтовано у напрямку стимулювання громадської довіри, ввести на законодавчому рівні участь представників громадських об'єднань у процедурі проведення конкурсу. Щодо другого напрямку кадрової політики у сфері державної служби, освітньо-підготовчого, з'ясовано перспективи імплементації для України професійно фахової підготовки держслужбовців, що склалися у Польщі та Франції. А саме, досвід Франції щодо децентралізації системи підготовки кадрів та досвід Польщі щодо диференціації проходження підготовки держслужбовців різних категорій.

Рекомендовано щодо третього напрямку кадрової політики, здійснити переорієнтацію системи мотивації на співвідношення якості виконуваної роботи до заходів винагороди. Таким чином, виявлено перспективу подальшого розвитку професійного, освітньо-підготовчого та мотиваційного напрямків формування кадрової політики у сфері держслужби.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Автушенко І. Б. Кар'єрне зростання військовослужбовців Збройних Сил України. *Актуальні питання гуманітарних наук*. 2018. Т. 1. Вип. 20. С. 4–9.
2. Артеменко Н. Планування кар'єрного розвитку державного службовця. *Вісник державної служби України*. 2008. № 3. С. 76–79.
3. Артеменко Н. Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців. *Державне управління та державна служба : зб. наук. пр. / уклад. : О. Ю. Оболенський*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 2. С. 156–163.
4. Бабаєв В. Ю., Петренко А. М. Напрямки вдосконалення механізму конкурсного відбору на посади державної служби. *Державне будівництво*. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_20) (дата звернення 25.09.2022).
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
6. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 40 с.
7. Буцька І. О. Планування кар'єри державних службовців з використанням зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління*. 2004. № 8. С. 86–90.
8. Васильківська В. В. Теоретико-правова характеристика прав державного службовця. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2018. С. 175–178.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2004. 1440 с.
10. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного правління*. Т. 6. № 3. 2018. С. 39–47.

11. Гончарук Н. Т. Планування і розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. 2006. Вип. 3. С. 167–180.

12. Гончарук Н. Т. Управління персоналом у сфері публічної служби: європейський досвід. *Новітні стратегії реформування державної служби*: матеріали круглого столу, 5 грудня 2014 р. Київ: Ліра-К. С. 17–21.

13. Горбатенко В. П. Кар'єра. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 3 / ред. Ю. М. Шемшученко та ін. Київ : Юрид. думка, 2001. 790 с.

14. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 25.09.2022).

15. Дрозд Р. О. Розмежування політичних і адміністративних посад на державній службі як дієвий спосіб запобігання корупції в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 2. С. 433–440.

16. Запровадження інституту державного секретаря в Україні. Варіанти рішень. Міжнародний досвід. Матеріали до семінару. Частина 2/3. URL : [http://www.icps.com.ua/arh/pub/admin\\_reforms/p3.html](http://www.icps.com.ua/arh/pub/admin_reforms/p3.html) (дата звернення 25.09.2022).

17. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. Реформа державного управління. URL : [https://api.par.in.ua/uploads/progress\\_report/file\\_uk/20/02\\_PAR\\_Report\\_2020\\_ukr\\_web.pdf](https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/20/02_PAR_Report_2020_ukr_web.pdf) (дата звернення 25.09.2022).

18. Золотарьова Я. С. Адміністративні посади та їх правовий статус у судовій системі України. *Юридична наука*. 2015. № 10(52). С. 46–51.

19. Кагановська Т. Є. Неперервна професійна освіта кадрів як один з етапів проходження державної служби в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 48–59.

20. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 138 с.

21. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / В. М. Мартиненко, С. М. Серьогін, В. О. Євдокимов ; за заг. ред. В. М. Мартиненка. Харків : Магістр, 2008. 304 с.

22. Кальна-Дубінюк Т. П. Роль консалтингу в плануванні кар'єри державного службовця. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес.* 2014. Вип. 200, Ч. 1. С. 173–178.

23. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. Відомості Верховної Ради. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення 25.09.2022).

24. Комірчий П. О. Особливості просування по службі в правоохоронних органах України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск.* Том 2. 2019. С. 47–50.

25. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2003. 296 с.

26. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 196 с.

27. Лідерство в державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: загальна короткострокова програма. Портал управління знаннями. URL : <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/liderstvo-v-derzhavnii-sluzhbi-ta-sluzhbi-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia/> (дата звернення 15.10.2022).

28. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.

29. Наливайко Л. Р. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2016. С. 41–44.

30. Нечипорук І. В., Феєр І. І. Службова кар'єра та просування по службі працівника ДФС України. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні*

*аспекти юридичної науки: зб. тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 24 листоп. 2017 р.).* Вінниця : Нілан-ЛТД, 2017. С. 121–123.

31. Нижник Н. Р., Муза О. В. Інституційна модернізація державної служби в сучасних умовах. *Право України*. 2016. № 9. С. 9–16.

32. Носик О. А. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентісного підходу: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. Харків, 2018. 245 с.

33. Осійчук М. Модернізація державного управління і розвиток персоналу (французький досвід) ; збірн. наук. праць «Ефективність державного управління». Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 253–263.

34. Приходченко Л. Л. Обеспечение эффективности государственного управления: проблема качества образования государственных служащих. *Viešoji Politika ir Administravimas : Technologija, Kauno technologijos universitetas*, 2010. № 29. Р. 54–62.

35. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

36. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення 15.11.2022).

37. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.02.2019 р. № 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.09.2022).

38. Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої – другої категорії : постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 р. № 728. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npras/243607103> (дата звернення 06.10.2022).

39. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ НАДС 03.03.2016 № 50. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (дата звернення 25.09.2022).

40. Про працю : проєкт Закону України від 28 грудня 2019 р. № 2708. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67833](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833) (дата звернення 25.09.2022).

41. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 року № 4312-VI. 2012. № 39. Ст. 462. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text> (дата звернення 25.09.2022).

42. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (дата звернення 25.09.2022).

43. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.

44. Реформа оплати праці державних службовців: подальші кроки / аналітична записка І. Піонтківська. 23 травня 2019 р. Центр економічної стратегії. URL : <https://ces.org.ua/public-service-salary-reform/> (дата звернення 15.06.2022).

45. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу : навч. посіб. / В. А. Савченко. Київ : КНЕУ, 2002. 351 с.

46. Слюсаренко О. Про роль кадрового резерву в професійному вдосконаленні та кар'єрному розвитку державних службовців. *Держава та регіони*. 2006. № 2. С. 205–211.

47. Стародубцев А. А. Посада як основа службової кар'єри. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (2). С. 238–243.

48. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р.

№ 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9> (дата звернення 15.10.2022).

49. Сучасний словник іншомовних слів / уклад. О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.

50. Схема посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням категорій, підкатегорій та рівнів державних органів у 2021 році. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15 (в ред. постанови Кабінету Міністрів України від 13.01.2021 р. № 15). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення 24.10.2022).

51. Ткаченко Є. В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади. *Форум права*. 2016. № 4. С. 296–303.

52. Трудовий кодекс України: проєкт (доопрацьований) від 20.05.2015 р. № 1658. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53221](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221) (дата звернення 25.09.2022).

53. Трудовий кодекс України: проєкт від 08.11.2019 р. № 2410. URL : [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331) (дата звернення 25.09.2022).

54. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. С. 207-208.

55. Фуртатов В. С. Планування професійної кар'єри як складової покращення кадрового складу державного апарату в умовах адміністративної реформи. *Наукові праці*. 2011. Т. 160. Вип. 172. С. 24–27.

56. Шаповалов А. В. Особливості процедур просування по службі в органах прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 220–225.

57. Щокін Г. В. Практична психологія менеджменту: Як робити кар'єру. Як будувати організацію : наук. -практ. посіб. Київ : Україна, 1994. 399 с.

58. Янюк Н. В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України : європейський вимір. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 153–157.

59. Ярковий О. Пріоритетні напрями формування управлінської культури державних службовців у процесі їх підготовки та перепідготовки. Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації: досвід роботи та проблеми / за заг. ред. В. І. Лугового, І. В. Розпутенка, В. Г. Понеділко. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. Вип. 1. С. 46.