

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ  
ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «*Управління кар'єрою державного службовця*»

**Виконав(ла):** студент(ка)  
магістратури за спеціальністю  
281 Публічне управління та  
адміністрування  
Купельський В.А.  
(прізвище імя та по-батькові)

**Керівник:** \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

**Рецензент:** \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2022 рік

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КАР'ЄРОЮ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....</b>	<b>6</b>
1.1 Поняття та принципи державної служби.....	6
1.2 Професійна кар'єра: сутність, види та етапи.....	13
1.3. Нормативно-правові засади управління кар'єрним процесом у сфері державної служби.....	24
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ КАР'ЄРОЮ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....</b>	<b>33</b>
2.1 Місце державного службовця в державному управлінні .....	33
2.2 Аналіз процесів управління людськими ресурсами та кар'єрного зростання в органах державної влади.....	36
2.3 Недоліки державної служби при управління кар'єрою державного службовця.....	58
<b>РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ КАР'ЄРОЮ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....</b>	<b>68</b>
3.1. Зарубіжний досвід в управлінні кар'єрою державного службовця.....	68
3.2 Вдосконалення управлінських процесів щодо реалізація кар'єрного зростання в державній службі.....	68
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>81</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>90</b>

## ВСТУП

Інститут державної служби є невід'ємною частиною правової системи держави, а державні службовці – головними виконавцями в суспільстві демократичних і соціально-економічних перетворень.

У будь-якому державно організованому суспільстві неможливо обійтися без державного управління. Державний апарат — це, перш за все, люди, які професійно займаються управлінською роботою. Їхні послуги необхідні будь-якій країні, незалежно від державно-політичного устрою, форми правління чи правлячого режиму. Саме публічна влада виконує ті практичні завдання, які всі цивілізовані суспільства покладають на свої держави. Досвід багатьох країн показує, що суспільство, яке належним чином не організувало роботу органів державної влади, відчуває серйозні труднощі з якістю державного управління.

У сучасній Україні проблема модернізації державного управління стає однією з пріоритетних, враховуючи велику роль, яку держава завжди відігравала в суспільстві, а також особливий характер української бюрократії. Тому найважливішим ресурсом модернізації системи державного управління слід вважати реформу публічної влади. Ключовим напрямком реформування цієї сфери і водночас необхідним засобом створення ефективних організаційно-правових форм і механізмів управління є створення адекватного законодавства.

Держава, будучи особливою організацією публічної політичної влади панівного класу (суспільної групи, блоку класових сил усього народу), має свої завдання і функції. Ці завдання і функції практично реалізуються за допомогою конкретних дій персоналу на службі держави. Держава набуває реальності і сили саме в цих кадрах, у контингенті її службовців. Завдання і функції держави при їх практичному здійсненні стають завданнями і функціями найнятих державою службовців. Від органів державної влади залежить робота держави.

Розвиток державної служби України та її законодавче регулювання неодноразово ставали предметом наукових досліджень правознавців державницької (правничої) школи.

Питання державної служби в радянській юридичній науці тривалий час не порушувалося. Лише наприкінці 1940-х — на початку 1950-х років з'явилися праці С.С.Студенікіної, Т.Я. Ямпільської, присвячені питанням обслуговування населення.

В Україні поняття, принципи, організаційно-правові основи державної служби, правовий статус органів державної влади, особливості служби, актуальні питання правового регулювання державної служби досліджували відомі вчені-юристи Ю.Панейко, О.В. Петришин.

Об'єктом даного дослідження є кар'єра державного службовця України.

Предметом дослідження виступає процес управління кар'єрою державного службовця в Україні.

Мета роботи аналіз управління кар'єрою державного службовця.

Джерельна база дослідження. Вибір теми дослідження зумовив необхідність використання всі сукупності наявних джерел. Їх умовно можна поділити на 4 групи: а) нормативні акти; б) література і періодична преса по темі дослідження; в) архівні матеріали; г) документи офіційного діловодства.

Особливу групу досліджень склали нормативні акти України в сфері публічної служби.

Для досягнення мети було визначено такі завдання дослідження:

- розкрити поняття та принципи державної служби;
- дослідити професійну кар'єру: сутність, види та етапи;
- проаналізувати нормативно-правові засади управління кар'єрним процесом у сфері державної служби;
- охарактеризувати місце державного службовця в державному управлінні;
- проаналізувати процеси управління людськими ресурсами та кар'єрного зростання в органах державної влади;
- розкрити недоліки державної служби при управлінні кар'єрою державного службовця.;
- дослідити зарубіжний досвід в управлінні кар'єрою державного службовця;

- розкрити шляхи удосконалення управлінських процесів щодо реалізація кар'єрного зростання в державній службі.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження виступає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання: діалектичний (як базовий метод наукового пізнання), метод системного аналізу, структурно-функціональний, метод сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічний метод тлумачення правових норм, метод моделювання, спеціальні соціологічні та психологічні методи.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КАР'ЄРОЮ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

## 1.1 Поняття та принципи державної служби

Спроби дослідження проблем державної служби в сучасній Україні почалися порівняно недавно, хоча ще в 50-х роках ХХ століття відомий український правознавець Юрій Панейко визначив поняття «публічна служба», виходячи з визначення держави як «корпорація державних послуг», а тому державна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу».

У законодавстві України термін «державна служба» донедавна взагалі не використовувався. Натомість вживаються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Вперше термін «державна служба» в сучасній Україні було вжито на законодавчому рівні Кодексом адміністративного судочинства України, який визначає, що державна служба — це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, що це визначення є надто широким і наводиться лише для цілей цього Кодексу. Як мінімум необхідно відокремити діяльність політиків, які займають публічні політичні посади, та суддів від державної служби. За своїм характером ці посади не є офіційними.

Отже, першим проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (посадових, службових) посад в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Державна служба як соціальне поняття використовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного поділу праці. Державна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в суспільстві. У діяльності службовців державної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невіддільна

від його структури і водночас спрямована на організацію персонального складу органу - працівників державної служби. З посадою - первинним структурним підрозділом пов'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переведення з однієї посади на іншу. Отже, державна служба, якщо розглядати її з точки зору місця, яке вона займає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невіддільна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади її завершує [7, с.25].

Система державного управління та організація державного апарату, що дісталися Україні від радянських часів, не відповідали вимогам часу та новим політичним реаліям. Тому протягом 20 років структура та функції органів державної влади всіх рівнів постійно змінювалися. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему управління, яка б служила людям. У зв'язку з цим виникла потреба переосмислити призначення держави та публічної влади.

Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи стало впровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян та забезпечення державні послуги.

Відповідно має змінитися і діяльність державних службовців у нових умовах. Вирішальним критерієм таких змін є впровадження в діяльність українських службовців європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема, на державних службовців має бути покладено завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, включаючи розробку проектів нормативно-правових актів, управління державними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування фізичних осіб [8, с.32].

Для сучасної України багато викликів держави були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного врядування. Вони, як і досліджувані в певних ідеологічних

рамках, також мали проблеми з інститутом державної служби. На жаль, можна констатувати, що навіть саме поняття «державна служба» поки що є новим для українського адміністративного права.

Прихильником ще ширшого розуміння державної служби став наш сучасник професор О. В. Петришин, який під публічною службою розуміє державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах). На його думку, державна служба характеризується такими ознаками [23, с. 25]:

1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності та конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, яка полягає в діяльності не для себе, а для обслуговування «чужих» інтересів;

3) професіоналізм службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, яка вимагає певних знань і наступності і є основним джерелом матеріального забезпечення працівника.

В основному погоджуючись із такою позицією, слід лише застереження щодо суперечливості публічної служби в громадських організаціях і, тим більше, на приватних підприємствах. За таких умов нівелюється різниця між державним і приватним секторами, зайнятістю за приватним (трудовим) правом і самою державною службою. На нашу думку, існує потреба у чіткому визначенні межі, яка встановлює межі державної служби.

Відповідь на це питання пов'язана з різними підходами до меж публічної служби, для визначення яких пропонується методологічно розглянути феномен публічної служби в інституційному та функціональному аспектах.

Враховуючи інституційний аспект, державну службу в широкому розумінні можуть виконувати працівники всіх організацій державного сектору: органи державної влади (виконавчої, законодавчої та судової); державні підприємства та установи; органи місцевого самоврядування; комунальні підприємства та установи. Тобто, поняття публічної служби включає діяльність працівників усіх установ, які виконують державні завдання, включаючи діяльність



державних чи муніципальних лікарів, вчителів тощо. У більш вузькому розумінні, в інституційному вимірі, публічна служба розглядається як діяльність, насамперед, працівників органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [12, с.41].

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиліть завдання державного управління в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями державного (державного та муніципального) сектору, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватні структури. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, та про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

При виборі підходу, на нашу думку, слід керуватися, перш за все, потребами практики. Зокрема, функціональне розуміння публічної служби важко назвати корисним для правового регулювання відповідних відносин в Україні. У цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи, до якої належить наша держава. Адже в країнах романо-германської правової сім'ї відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, але в англосаксонській правовій системі поділ права на публічне та приватне є фактично відсутній [5, с.47].

Отже, на нашу думку, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками державного управління в законодавчому розумінні, тобто в Україні це насамперед органи виконавча влада та виконавчі органи місцевого самоврядування. Сюди ж можна додати ще одну ознаку державної служби – здійснення владно-розпорядчих (управлінських) функцій і повноважень на постійній основі.

До речі, з цієї точки зору цікавою є норма Конституції ФРН, згідно з якою «здійснення влади як постійне завдання має, як правило, доручатися особам, які публічно службу і пов'язані публічно-правовими відносинами служби та вірності».

Слід визнати, що в законодавстві зарубіжних країн простежуються різні підходи до розуміння категорії «публічна служба», враховуючи також історико-правові традиції конкретних країн.

Наприклад, у країнах англо-американської правової системи термін «державна служба» поширюється на всі організації державного сектора, а статус державного службовця поширюється на більшість працівників державного сектора, включаючи вчителів, лікарів тощо. Термін «державна служба» використовується для позначення діяльності професійних чиновників - службовців державного (урядового) апарату в цих країнах.

Проте в країнах романо-германської правової системи існують різні підходи до визначення публічної служби та її обсягу. Наприклад, у Франції існує поняття «працівник державного апарату», яке охоплює всіх службовців держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату відносяться працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, крім традиційного корпусу посадових осіб, належать викладачі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які складають окремий корпус державних службовців. При цьому всі названі категорії осіб мають права та обов'язки державного службовця, на них поширюється ряд обмежень, пов'язаних із наданим статусом [8, с.52].

У законодавстві ФРН існує така категорія, як «посадові особи вищих навчальних закладів». Зокрема, керівники на посади, члени органів управління на посади за основною професією, а також посадові особи, які належать до наукового і творчого складу вищого навчального закладу, відповідно до законодавства країни отримали якість вищій навчальний заклад державного визнання і персонал якого перебуває на службі Федерації, є безпосередніми федеральними посадовими особами.

Але в будь-якому разі основний акцент у законодавстві як Франції, так і Німеччини робиться на регулюванні статусу посадових осіб державного управління [14, с.14].

В новітньому законодавстві європейських країн цей акцент став ще більш чітким і однозначним. Наприклад, естонське законодавство визначає, що «державна служба — це робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Подібні підходи є також у законодавстві Литви, Грузії тощо.

І якщо для розвинених демократичних держав поділ політики та управління є аксіомою, то в Україні лише у 2001 році після тривалих дискусій Указом Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого проведення адміністративної реформи» встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, а не до категорій посад державних службовців. А для керівництва апаратом міністерств були введені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було ліквідовано, ми вважаємо, що виключно через короткочасну політичну ситуацію можна впевнено говорити про те, що рано чи пізно Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних і адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх європейських країн. Існує ряд ознак, які дають змогу відрізнити посади державних політиків від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Таким чином, політичні посади характеризуються переважно виборністю на певний строк або «похідним» призначенням за політичними критеріями, до яких передусім належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне, завдання людини на політичній посаді полягає, перш за все, у формуванні політики. Також політикам, у тому числі членам уряду, на відміну від професійних службовців, притаманна так звана «політична відповідальність», яка передбачає можливість звільнення без формальних причин та обмежує право на судовий захист у разі звільнення [17, с.25].

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від державних службовців. Зокрема, для претендентів на політичні посади не

обов'язково мати певну освіту чи досвід роботи в певній сфері, що не потребує проходження конкурсу для перевірки професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні публічного політичного діяча є висунення чи підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки, мають бути політично нейтральними щодо легітимного керівництва держави [9, с. 14].

Щодо розмежування завдань міністра та державного секретаря міністерства можна зазначити, що міністр, виходячи зі своїх особистісних характеристик, має бути лідером, здатним розвивати ідеї, стратегічне планування, формулювати політичні завдання та програми. Міністр несе політичну відповідальність за стан справ у певній сфері державного управління. А найважливішими функціями державних секретарів міністерств є створення умов для ефективної та стабільної роботи міністерства, тобто реалізація політики міністра (уряду) та збереження інституційної пам'яті центрального органу виконавчої влади. потужність [11, с.24].

Саме з огляду на ці важливі обставини необхідно розрізняти посади державних політиків і державних службовців в органах виконавчої влади, що є передумовою ефективного функціонування як влади, так і виконавчої вертикалі в цілому. Отже, окрім законодавства про державну службу, правовий статус Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією України та регулюється спеціальними законами – «Про статус» народний депутат України», «Про Кабінет Міністрів України».

Власне, такий перелік посад поза державною службою міститься у ст. 9 Закону України «Про державну службу» 1993 р., хоча назва цієї статті Закону («Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апаратів») вводить в оману навіть спеціалістів. До речі, звертаємо увагу на те, що з досвіду інших країн ми не знаємо жодного прикладу використання терміну «посадова особа» щодо, наприклад, члена уряду чи члена парламент. І, вочевидь, це пов'язано з тим, що політик самостійно формує свою

позицію та завдання. Але працівник виконує (втілює в життя) «чужу» (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Подібні підходи мають застосовуватися і в органах місцевого самоврядування, оскільки очевидно, що посади місцевих депутатів і місцевих голів є саме політичними посадами і також мають бути виключені із законодавства про державну (чи муніципальну) службу.

Крім того, від державних службовців слід відрізнити працівників патронатних служб політиків. Оскільки патронатні працівники обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними посад (без конкурсу) та звільнення (у зв'язку з відставкою певного політичного діяча) поширення статусу державного службовця на працівників патронатних служб є як нераціональним, так і не зовсім правильно. Хоча і тут законодавство зарубіжних країн має деякі винятки, про які буде зазначено нижче.

## **1.2 Професійна кар'єра: сутність, види та етапи**

Багатофункціональність держави зумовлює внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами державної служби є служба в органах державної влади (державна служба) і служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців і службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття державний службовець (у теоретичному розумінні) та державний службовець (у розумінні законодавства України) часто вживатимуться як синоніми. Однак для більш повного розуміння сутності державної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях державної служби.

Зокрема, загальновідомим є поділ державної служби на цивільну та мілітаризовану. Воєнізована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, особливим порядком формування та проходження служби, які

висувають особливі вимоги до професійної підготовки. Особливостями мілітаризованої служби є: здійснення охоронної функції, яка полягає в охороні та охороні правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, охороні життя і здоров'я громадян; можливість примусу (легального застосування насильства); наявність чіткої системи підпорядкованості, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, як правило, при прийнятті на військову службу встановлюються більш жорсткі вимоги до: віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також працівники військової служби мають особливі зовнішні ознаки (одяг, зовнішні відмінності), їм присвоюються спеціальні звання [15, с.36].

В Україні мілітаризована служба включає військову державну службу у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронну (воєнізовану) державну службу - в органах внутрішніх справ, державній прикордонній службі тощо.

Іншим видом державної служби є служба професійного апарату посадових осіб, тобто осіб, які забезпечують діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В європейських країнах цей вид служби прийнято називати державною службою, що також дозволяє відрізнити її від воєнізованої служби і найбільше відповідає основному обов'язку цих службовців - служінню суспільству. Акцент на цивільний характер служби робиться в багатьох країнах, наприклад, в Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про державну службу», Законі Російської Федерації «Про державну цивільну службу» і т.д.

Але вважається, що термін «державна служба» залишив Великобританію. Загальновідомо, що в правовій системі цієї країни основним джерелом права є прецедент, заснований на традиції та конституційних конвенціях, і на сьогодні немає єдиного уніфікованого закону чи положення про державну службу. Нормативні положення щодо створення державної служби – як апарату, що забезпечує функціонування держави та реалізацію прав і свобод людини, визначаються розпорядженнями Ради державної служби (незалежний

аполітичний орган, який контролює призначення вищих посадових осіб). державні службовці). Цими ж актами регулюється порядок добору кандидатів на державну службу, порядок призначення на посаду тощо. Важливу роль відіграє Кодекс поведінки посадової особи, який визначає обов'язки державного службовця перед громадянами та органом призначення. Можна сказати, що цей акт також визначає принципи діяльності державних службовців, зокрема пріоритет суспільних інтересів, чесність, об'єктивну обґрунтованість та неупередженість. Ці цінності сприяють владі у здійсненні політики якості та дозволяють забезпечити реалізацію прав громадян у відносинах з публічною адміністрацією [20, с.41].

В європейських країнах державна служба поділяється на загальну державну службу та спеціалізовану державну службу. Таке розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії. Подібний підхід спостерігається і в Законі Польщі «Про державну службу», де встановлено, що корпус державної служби (по суті – загальний корпус) утворюють службовці, які працюють на офіційних посадах у: 1) Управлінні Голова Ради міністрів, 2) департаменти міністрів і очолює комітети, які входять до складу Ради міністрів і центральні департаменти органів державної адміністрації, 3) воєводські департаменти та інші департаменти, що складають допоміжний апарат органів місцевої влади. підпорядковані міністрам або органам центральної державної адміністрації, 4) Урядовий центр стратегічних досліджень, 5) комендатури, інспекції та інші організаційні одиниці, що складають допоміжний апарат керівників воєводських об'єднаних служб, інспекцій і охорони та керівників повітових служб, інспекцій і охорони. Водночас польське законодавство виділяє іноземну службу, організація та функціонування якої регулюється спеціальним законодавчим актом [7, с. 25].

У Законі про державну службу Естонії зазначено, що Генеральний аудитор, Канцлер юстиції, судді, поліцейські посадові особи, посадові особи прикордонної служби, службовці пенітенціарних установ і прокурори підпадають під дію цього Закону лише в тій мірі, в якій Конституція чи закони передбачають інше. Звідси можна зробити висновок про віднесення до спеціалізованих корпусів військової

служби, служб поліцейських, прикордонних, пенітенціарних і прокурорських тощо [12, с. 26].

Загальна державна служба пов'язана з виконанням подібних, "стандартних" функцій державного управління, які в принципі не мають своєї специфіки. У сучасних умовах основною метою діяльності державних службовців є службові функції. Водночас такі функції виражаються в багатьох формах, включаючи обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організацію надання інших державних послуг. Для України це, насамперед, служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, так званих «державних органах державного управління», у місцевих державних адміністраціях. Прояв «універсальності» загальнодержавної служби, на нашу думку, проявляється також у тому, що в багатьох країнах (особливо кар'єрна система) заохочується мобільність (горизонтальне переміщення посад) службовців між міністерствами. Крім того, ця тенденція стає де-факто правилом для вищих посадових осіб, зокрема на рівні державних секретарів міністерств, і в країнах поштової системи.

Але спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані органи державної цивільної служби, як правило, складають дипломатичну службу і консульську службу, оскільки міжнародний характер їх діяльності має ряд особливостей, пов'язаних з організацією служби.

В Україні спеціалізовану службу також пропонують проходити в органах прокуратури, незважаючи на обмежені можливості горизонтального переведення з органів прокуратури до органів виконавчої влади та те, що організаційно-правовий статус прокурорів, заступників і помічників прокурорів, слідчих прокуратура створюється Законом України "Про прокуратуру". Водночас правовий статус працівників органів прокуратури визначається відповідно до загального Закону «Про державну службу» [22, с. 44].

Також в Україні та інших країнах пострадянського простору поширена позиція щодо необхідності закріплення за корпусом спеціалізованих служб –



служб податкової адміністрації, митної служби, органів юстиції тощо. Так, згідно із Законом Латвії державний службовець спеціальної державної цивільної служби - це особа, яка виконує функції державного службовця в дипломатичній і консульській службі, в службі державних доходів, поліції, прикордонній службі, пожежній, рятувальній службі та тюремній службі.

Отже, державна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До державної служби можна також віднести професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Чітке розмежування видів громадської діяльності на законодавчому рівні є одним із актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити питання щодо статусу та порядку призначення та звільнення політичних діячів і державних службовців, порядку проходження служби тощо.

Організація державної служби має ґрунтуватися на принципах верховенства права, законності, прозорості, професіоналізму, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та добросовісності.

Аналізуючи чинний Закон України «Про державну службу», можна сформулювати такі основні ознаки державної служби:

а) державна служба є частиною або однією із сторін організаційної діяльності держави;

б) ця організаційна діяльність спрямована на кадрове забезпечення органів та інших державних установ та правове регулювання праці державних службовців;

в) змістом діяльності державних службовців є практична реалізація завдань і функцій держави.

На основі викладеного можна визначити поняття державної служби. Державна служба, як вид державної служби, є частиною (стороною) діяльності держави з організації та правового регулювання персоналу державних органів та інших державних установ і безпосередньою діяльністю персоналу - державних

службовців щодо практичної та безпосереднє виконання завдань і функцій держави.

Наведене визначення державної служби охоплює її найбільш суттєві аспекти, крім того, вказує, насамперед, на наявність в інституті державної служби елемента організаційної діяльності держави, підкреслює важливість державної служби.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

При цьому встановлено, що державним службовцем є громадянин України, який займає державну посаду в державному органі, органі управління Автономної Республіки Крим чи їх апараті, отримує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадках, визначених законом, та виконує покладені на цю посаду обов'язки, повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

підготовка пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері;

розроблення, експертиза та/або редагування проектів нормативно-правових актів;

надання адміністративних послуг;

здійснення державного нагляду (контролю);

управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, корпоративними правами держави;

управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апаратів;

здійснення інших повноважень відповідного органу.

Не тільки зараз, але й надалі робота державного апарату будуватиметься переважно на основі принципу професіоналізму, який найбільшою мірою відображає складний і динамічний процес управління.

Створити державну службу і врегулювати законодавство – справа складна. Необхідно здійснити структурні перетворення в державному апараті, здійснити їх правове забезпечення, відпрацювати системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, створення кадрового резерву, проходження служби. Для цього необхідно розробити пріоритети та напрями розвитку цієї фінансової установи, розставити акценти в термінології тощо [19, с. 20].

Як правовий інститут державна служба у значній кількості аспектів - адміністративно-організаційних засадах, змісті діяльності державної служби та характері вимог до службовців - виходить за межі трудових відносин. Це дає можливість говорити про державну службу як комплексний правовий інститут.

Формування адміністративно-правового статусу державної служби у сферах економіки, культури, обслуговування визначається не лише потребою в управлінні. Спрямованість діяльності працівників на обслуговування фізичних і юридичних осіб, крім відносин у трудовому колективі, породжує комплекс адміністративних правовідносин. Ці обставини разом із фактором управління визначають адміністративно-правовий статус працівників у різних галузях бізнесу.

У статтях Закону «Про державну службу» чітко визначено самі поняття: державна служба, державний службовець, посада та посадова особа, сформульовано категорії державних службовців, їх права та обов'язки. Крім того, з огляду на особливий правовий статус державних службовців, передбачено їхню підвищену відповідальність – матеріальну, кримінальну, адміністративну. Встановлено додаткові підстави для відсторонення державних службовців від роботи, припинення з ними трудових відносин. Закон охоплює питання професійної підготовки державних службовців, визначає порядок проходження ними служби, присвоєння рангів і категорій. Тобто врегульовано всі ті важливі моменти, які не були врегульовані трудовим законодавством.

Розглянемо основні аспекти державної служби.

Цей Закон регулює суспільні відносини, до яких належить діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних і соціальних умов для реалізації громадянами України права на державну службу [10, с.14].

Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апаратах щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Законом визначено, що посада – це визначений структурою та штатним розписом первинний структурний підрозділ державного органу та його апарату, на який покладено встановлене нормативно-правовими актами коло службових повноважень.

Посада є невід'ємною складовою служби як правового інституту, оскільки кожен громадянин, який вступив на державну службу, займає посаду, що характеризує рід трудової діяльності. Посада створюється наказом. Його найменування, місце в службовій ієрархії та порядок заміщення визначаються нормативно-правовими актами уповноважених органів. Вноситься до штатного розкладу, до єдиної номенклатури посад працівників. При цьому назва посади повинна якомога точніше характеризувати зміст і характер роботи, яку виконує працівник. Посадові посади за ідентичністю функціональних завдань розташовуються в ієрархічній структурі, в певних організаційних підрозділах, за такою ознакою, як наявність (відсутність), обсяг повноважень. Якщо проаналізувати єдину номенклатуру посад, то майже кожна посада є як керівництвом до попередньої, так і підпорядкованою наступній [24, с.33].

Відповідно до цього Закону посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами чи іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які здобули

відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір у ВНЗ. у встановленому порядку або в іншому порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції [5, с. 57].

Регулювання правового статусу державних службовців, які працюють в апаратах прокуратури, суду, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не встановлено законами України.

Особи, які:

- визнані в установленому порядку недієздатними;
- мають судимість, несумісну із займанням посади;
- у разі прийняття на службу перебувати в безпосередньому підпорядкуванні або підпорядкуванні особам, які є їхніми близькими родичами чи родичами.

Затвердження на державній службі, просування по ній працівників, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із проходженням служби, здійснюється відповідно до категорій посад працівників, а також відповідно до присвоєних їм рангів.

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, в якому вони працюють, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу [ 16, стор.29].

Категорія державної посади є одним із основних понять державної служби. Учені-юристи розуміють посаду як найпростіший елемент, як основну комірку структури управління. Класичним вважається таке визначення цього поняття: «Посада державної служби — це відокремлена та закріплена в офіційних

документах (статутах, системах посадових окладів тощо) частина організаційної структури державного органу (організації), з відповідною частиною компетенції державного органу (організації), яка надається особі – державному службовцю з метою її практичної реалізації Крім того, на сьогодні вже існує законодавчо закріплене визначення посади [19, с.26].

Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме позицію:

- 1) первинний підрозділ державного органу та його апарату; повноваження, покладені на посаду, певну структуру та штатний розпис державного органу;
- 2) нормативними актами встановлюється коло службових повноважень, закріплених за посадою.

З одного боку, посада є первинною складовою структури управління, найпростішим елементом в державному апараті, який призначений для одного працівника і визначає його місце і роль в структурі управління. З іншого боку, посада - це стійкий комплекс прав і обов'язків. Він орієнтований на одну особу, яка повинна виконувати частину роботи, покладеної на організацію.

Кожна посада створюється наказом, тобто її найменування, місце в службовій ієрархії та порядок заміщення визначаються компетентними органами. Вноситься до штатного розкладу, до єдиної номенклатури посад працівників. До штатів входять державні службовці. Штат об'єднує службовців, які підпорядковуються одному особливому статуту і мають право на однакові звання. Громадянин вступає на державну службу не тільки для того, щоб зайняти певну державну посаду, а й для того, щоб увійти в штат і зробити там кар'єру. Апарат є структурним елементом державної служби, до складу якого входять службовці, які мають ранги та отримали право обіймати посади [11, с.35].

Класифікацію посад державної служби, а саме категорії та ранги державних службовців запроваджено Законом України «Про державну службу». Зроблено це, перш за все, в інтересах формування штатного розкладу державних органів та розробки посадових інструкцій. Саме через необхідність входження в штат шляхом отримання розряду працівника призначають на посаду.

Посада — це юридичний опис соціального статусу особи, яка її займає. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка обійняла посаду. А це дає змогу зробити висновок, що організаційна структура апарату управління є структурою формалізованих «соціальних позицій», законодавчо закріплених ролей. Конкретні особи, які виконують офіційні повноваження, можуть змінюватися, але їх ролі не можуть.

Персональний (персональний) статус державної посади регулює заробітну плату, особисті права працівника (розмір відпустки, пільги тощо). Статус посади складається з норм адміністративного конституційного, трудового та інших галузей права.

Таким чином, посада визначається соціальним статусом (співвідношення з вищими, нижчими і рівними посадами); організаційний статус (положення в структурі тіла); правовий статус працівника (повноваження, функції, права, обов'язки).

За допомогою посади забезпечується персоналізація управлінських функцій і правових обов'язків. Важливе значення для професіоналізації апарату та підвищення рівня компетентності його працівників має чіткий розподіл праці між посадами.

### **1.3. Нормативно-правові засади управління кар'єрним процесом у сфері державної служби**

Одним із головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Територіальний принцип виявляється в такій структурній побудові, за якої органи

державної влади здійснюють комплексне управління в окремих, чітко визначених сферах (місцеві державні адміністрації).

Організаційні принципи функціонування апарату державного управління використовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Дотримання цих принципів дозволяє максимально ефективно використовувати потенціал державних службовців, працівників наукових установ, технічного персоналу. Ці принципи забезпечують прийняття правильних управлінських рішень, організацію раціональних управлінських процедур, ефективний контроль і виконавську дисципліну. Усі вони зафіксовані у відповідних нормативних актах. Отже, повноваження керівників державних служб залежатимуть від принципу організації органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів.

Для правового регулювання діяльності органів державного управління використовується принцип нормативності. Для виконання своїх функцій кожен орган державного управління повинен мати відповідну кількість повноважень. Їх зміст і характер визначаються сферою управління, довіреною органу, його місцем в управлінській ієрархії, структурними особливостями [10, с.41].

До його компетенції повинні входити завдання, функції, порядок його організації та діяльності. Відповідно до цього принципу методи, форми, процедури тощо, які використовує суб'єкт управління, мають вибиратися не довільно, а на основі відповідних норм. Принцип централізму детально визначає принцип індивідуальності, який полягає в тому, що орган державного управління очолює конкретна особа, яка призначається на посаду шляхом прийняття адміністративного акта і здійснює керівництво довіреними йому сферами діяльності.

Виконуючи функції державних довірених осіб, керівники державних служб на практиці реалізують завдання державної політики. Вони визначають цілі діяльності, реалізують завдання, виконують управлінські функції, мають повноваження, взаємодіють з іншими державними установами та посадовими особами. Відповідальність за стан виконання покладених завдань повністю



покладається на керівників державних служб, статус яких підтверджує їх важливу роль у механізмі реалізації виконавчої влади.

Принцип відповідальності за прийняті рішення має два аспекти. По-перше, завдяки його застосуванню забезпечується невідворотність відповідальності за помилкові рішення, прийняті без урахування об'єктивних закономірностей і конкретних ситуацій, по-друге, на його основі персоніфікується відповідальність [24, с.76].

Демократизм як принцип діяльності керівника державної служби закріплено в Конституції України такими положеннями [17, с. 80]:

визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3);

проголошуючи, що держава несе відповідальність перед людьми за свою діяльність, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3);

єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);

проголошення правової держави (ст. 8);

визнання та гарантії місцевого самоврядування (ст. 7);

здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6);

визнання та захист державної, комунальної та приватної власності (ст. 41);

відсутність у державі обов'язкової ідеології та цензури (ст. 15);

визнання того, що державний примус здійснюється виключно в рамках чинного законодавства (ст. 19);

державна гарантія свободи думки, слова, світогляду, об'єднання в політичні партії та громадські організації (статті 34-36);

закріплення права громадян на звернення до органів влади та органів місцевого самоврядування, а також обов'язку цих органів розглядати такі звернення (ст. 40);

проголошення права на працю, страйк, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я людини довкілля (статті 43-50; освіту, свободу творчості (статті 53, 54).

Однією з найважливіших умов успішної побудови демократичної, правової і соціальної держави є забезпечення реальної участі громадян у вирішенні всього розмаїття питань державного і суспільного життя. Саме тому участь населення в управлінській діяльності держави є неодмінним принципом державного управління, закріпленим у Конституції, законах України та багатьох підзаконних актах.

Чинне законодавство передбачає різні форми участі громадськості в управлінні справами держави. Серед них, наприклад, участь у референдумах (статті 38, 69, 70, 72 Конституції України); служба в органах державного управління (ст. 4 Закону України від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу"); об'єднання в політичні партії з метою участі у виробленні державної політики та формуванні органів влади (п. 2 Закону України від 16 червня 1992 р. "Про об'єднання громадян"); звертається з пропозиціями та рекомендаціями до органів державної влади щодо вдосконалення їх управлінської діяльності (ст. 3 ЗУ «Про звернення громадян»); об'єднання споживачів у громадські організації з метою сприяння державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів (робіт, послуг), торгівлі та інших послуг (статті 23, 26 Закону України від 12 травня 1991 р. із змінами, внесеними до ст. відповідно до Декрету Закон України від 15 грудня 1993 р. «Про захист прав споживачів»).

Принцип рівноправності осіб різних національностей у своєму конкретному вияві забезпечує рівне становище в державному управлінні всіх громадян України незалежно від їх громадянства. Так, відповідно до ст. 24 Конституції України не може бути пільг чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри чи національності. У ст. 4 Закону «Про державну службу» наголошується, що право на неї мають громадяни України незалежно від расової та національної належності. Цей принцип також означає, що державне управління здійснюється з урахуванням як національних, так і національних інтересів.

Так, ст. 53 Конституції України громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою та на вивчення рідної мови в державних навчальних закладах. Принцип рівності осіб різних національностей тісно пов'язаний із принципом рівності всіх перед законом.

Конституція України закріплює рівність перед законом усіх суб'єктів права власності (ст. 13); рівноправність законної дружини та чоловіка (ст. 24); об'єднання громадян (ст. 36); рівність дітей перед законом (ст. 52).

Рівність громадян перед законом означає також рівний захист їхніх прав. Так, згідно з Конституцією України кожен громадянин має право на життя, яке держава зобов'язана захищати (ст. 27); про особисту недоторканність (ст. 29); соціальний (ст. 46), судовий (ст. 53) захист; правова допомога (ст. 59). Особливе місце серед усіх принципів державного управління належить принципу законності [21, с.33].

Стаття 1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює верховенство права як державний принцип, а ст. 6 і 19 встановлено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе і чітке дотримання законів і нормативних актів є єдиним прийнятним варіантом для державних органів, посадових осіб і керівників.

Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від нього (ст. 68).

Дотримання принципу законності в державному управлінні передбачає: формування органів управління на основі неухильного дотримання чинного законодавства; функціонування державних органів виключно в межах законодавчих приписів; висока свідомість і дисциплінованість керівного персоналу. Здійснення демократичних перетворень, удосконалення адміністративних процесів відповідно до вимог документів з адміністративної реформи, забезпечення легітимності державного та реального правопорядку можливе лише за умов широкої гласності та врахування громадської думки [17, с.52].

Громадськість дозволяє громадянам побачити механізм формування та реалізації державного управління, перебіг процесів управління. Громадська думка відображає уявлення найбільш активної частини населення щодо ефективності, корисності, правильності управлінських рішень, є масивом інформації для прийняття керівниками органів державної влади найбільш обґрунтованих і ефективних управлінських рішень.

Статус державних службовців залежить від умов, за яких проходить державна служба. Отже, особливості статусу державного службовця можуть визначатися як суспільно-політичною, так і державно-правовою ситуацією, що об'єктивно виникає, наприклад, введення надзвичайного стану, мобілізація; інші адміністративні режими, встановлені спеціальними законами. У цих випадках може змінюватися зміст статусу державного службовця; працівники можуть отримати додаткові права та повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови служби та юридична відповідальність.

Правовий статус державних службовців визначає характер правовідносин державних службовців з державним органом, установою, організацією щодо виконання спеціальних функцій за посадою, передбаченою штатним розписом державного органу (службові правовідносини). Їх особливість визначається змістом діяльності державних службовців, який полягає у здійсненні організаційно-владних повноважень або здійсненні професійної діяльності, що належить до компетенції державних органів, установ, організацій. Трудові відносини за участю державного службовця передбачають встановлення іншого виду правовідносин – переважно адміністративно-правових (правовідносин, заснованих на жорсткій субординації, розмежуванні суб'єктів «влади» і «підпорядкування») [10, с.42]. ]

Характерними складовими правового статусу державних службовців є підвищений рівень спеціальних прав і гарантій, зумовлених правосуб'єктністю, а також підвищена відповідальність, які ґрунтуються на дотриманні вимог до професійного рівня, відповідного певній посаді, що надає державним службовцям, з одного боку, більші засоби впливу на поведінку людей, а з другого – обмежують

їх особисту свободу перевагою імперативних норм регулювання правовідносин за їх участю.

Правовий статус державних службовців характеризується тим, що:

1) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;

2) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню покладених на відповідний орган завдань і має службовий характер;

3) службові права та обов'язки державних службовців характеризуються єдністю, особливістю якої є те, що їх права є водночас обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки є правами, оскільки інакше обов'язки будуть виконуватися. бути неможливим для виконання;

4) здійснення працівником своїх прав і обов'язків гарантується законодавством;

5) законні приписи та вимоги державного службовця повинні виконуватись усіма, до кого вони звернені. Державні службовці мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру [30, с.40].

Порядок і умови здійснення цього права встановлюються нормативними актами; передбачено обмеження загальних цивільних прав державних службовців з метою забезпечення ефективності виконання завдань і функцій органів влади; для них передбачені певні пільги, а також посилена відповідальність за правопорушення. Для державних службовців законодавець може встановлювати особливі правила проходження державної служби, особливі права та обов'язки, обмеження по службі, особливий порядок атестації (оцінювання), притягнення до кримінальної відповідальності та можливість кримінального покарання.

Особливості правового статусу державних службовців значною мірою визначаються покладеними на них обов'язками та характером службових повноважень, специфікою діяльності державних органів і різних видів державної служби (наприклад, податкової служби, дипломатичної служби, органів державної влади та ін.). діяльність обласних адміністрацій тощо). Спеціальний статус державних службовців встановлюється спеціальними нормативними актами.

Правовий статус державних службовців передбачає:

1) безпосередня участь у межах виконання посадових обов'язків у підготовці, прийнятті та реалізації рішень у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави. Іноді ці дії тягнуть за собою політичні, економічні та інші соціальні наслідки для всього суспільства чи будь-якої його частини;

2) наявність у державного службовця повноважень і здатність діяти в межах своєї компетенції від імені державного органу (а тим самим як би від імені держави), що представляє інтереси держави;

3) поєднання жорсткої нормативної регламентації діяльності з формально-процесуальної точки зору з досить широкими можливостями вольового прийняття рішень на основі суб'єктивного тлумачення як ситуації, так і законодавчих норм, що її регулюють;

4) належність до особливої професійно-статусної групи; хоча він складається з представників різних професій, але об'єднуючим фактором для нього є робота в державних органах [21, с.40].

Визначення Правовий статус державних службовців також визначається через поняття аспектів державної служби:

- процесуальний, який розглядає державну службу як механізм реалізації державних законів і загальнодержавних рішень, професійну діяльність працівників державних органів щодо виконання покладених на посаду функцій, а також функціонування державних органів у межах їх компетентність;

- організаційний, що визначає систему державних посад і контрактних посад;

- структурний, що визначає державну службу як систему державних органів, кожен з яких за предметом своєї компетенції можна назвати службою (дипломатична служба, служба безпеки тощо);

- інституційний, що розкриває сутність державної служби як системи інститутів, що діють на виконання положень Конституції та законів України, указів Президента України, обраного народом, постанов демократично сформованих органів влади та управління.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про державну службу», правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України. України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова та члени Конституційного Суду України, Голова та судді Верховного Суду України, Голова та судді Вищого спеціалізованого суду України. України, діяльність Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Регулювання правового статусу державних службовців, які працюють в апаратах прокуратури, суду, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу", якщо інше не встановлено. передбачені законами України. Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі профілів компетенцій і є змістом посад та інструкцій, які затверджуються керівниками відповідних державних органів. Важливо зазначити, що згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», особа набуває правового статусу державного службовця з момент прийняття рішення про зарахування його на посаду незалежно від складення присяги.

Ще однією ознакою правового статусу державного службовця є грошові зобов'язання. Законодавець встановив дві вимоги до подання відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру:

- 1) подання такої інформації до вступу на посаду;
- 2) річна декларація про доходи. Існуючий механізм декларування доходів потребує вдосконалення. Наприклад, у багатьох країнах поширена практика подання декларації не тільки при вступі та під час служби, а й протягом кількох років після закінчення служби [11, с.36].

Отже, правовий статус державного службовця є поняттям, похідним від інституту адміністративної правоздатності та визначається як здатністю мати права та обов'язки, так і виконувати доручення, керуватися у своїй діяльності

принципом політичної неупередженості , а також нести певну відповідальність за вчинені дії.

## **РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ КАР`ЄРОЮ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ**

### **2.1 Місце державного службовця в державному управлінні**

Важливого значення відносно ефективності виконання службових функцій набуває явище професіоналізму керівників у системі державного управління, показниками якого є професійна компетентність, професійна придатність, професійна затребуваність, професійна задоволеність, здатність до творчої діяльності, професійний успіх.

Доцільно зазначити, що проблема неефективної роботи органів державного управління, зокрема місцевих державних адміністрацій, є похідною від дефіциту професійної компетентності та професіоналізму. Тому, цілком логічно, постає питання підвищення професіоналізму керівників у системі державного управління.



Професіоналізм на державній службі проявляється, перш за все, через здатність службовця визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найефективніші шляхи та способи реалізації поставлених перед ним завдань у межах нормативно визначених повноважень. Слід розрізняти професіоналізм діяльності та професіоналізм особистості. Перший являє собою якісну характеристику суб'єкта діяльності, яка відбиває високу професійну кваліфікацію та компетентність особи, як представника певної професії, що визначається мірою володіння сучасним змістом і сучасними засобами рішення професійних задач, продуктивними способами її здійснення тощо.

Професіоналізм особистості — це якісна характеристика суб'єкта праці, яка відбиває високий рівень розвитку професійно значущих якостей і особистісно-ділових якостей, адекватний рівень домагань, мотиваційну сферу і ціннісні орієнтації, спрямовані на позитивний прогресивний розвиток фахівця. Професіоналізм діяльності, насамперед, пов'язаний з високою продуктивністю трудової діяльності, у той час як професіоналізм особистості орієнтує на майбутній професійний розвиток за допомогою особистісних якостей [17, с.85].

Отже професіоналізм керівника місцевої державної адміністрації складається не тільки з високого кваліфікаційного рівня, а й з високого рівня розвитку особистісних якостей.

Можна сказати, що керівника-професіонала відрізняє те, що:

а) це кваліфікований спеціаліст, який разом з цим володіє вмінням перемагати у вільній конкурентній боротьбі;

б) це соціально компетентна, психологічно зріла особистість, яка відзначається високою професійною майстерністю, яка визначає її спосіб життя, особливий професійно орієнтований, відповідний світогляд і почуття єдності з професійною спільнотою;

в) це особистість, яка володіє нормами професії як в мотиваційному, так і в інструментальному планах, результативно і успішно, з високою продуктивністю і якістю здійснює свою трудову діяльність, відзначається розвинутими професійними перспективами, самостійно будує сценарій свого професійного

життя, розвиває свою особистість та індивідуальність засобами професії, протистоїть зовнішнім перешкодам, збагачує досвід професії оригінальним творчим внеском, сприяє підвищенню престижу своєї професії в суспільстві і суспільного інтересу до неї. З метою знизити ризики некомпетентності та непрофесіоналізму, доцільно враховувати вимоги, зазначені в професіограмі до професії, що особливо стосується і сфери державної служби.

Слід зазначити, що існує професіограма державного службовця, проте аспект, що стосується керівних посад, не знаходить достатнього висвітлення. Тобто, існують загальні вимоги до професії держслужбовця, але професіограми керівника не існує.

Враховуючи, що поняття «керівник» вужче за поняття «державний службовець», керівник місцевих органів виконавчої влади повинен дотримуватись загальних вимог до посади держслужбовця, і разом з тим, орієнтуватись на вимоги до нього як до управлінця.

Загальна професіограма державного службовця в місцевих державних адміністраціях містить такі професійно важливі компоненти, як особистісні якості, знання, вміння, навички та звички [27, с.28].

Охарактеризуємо їх. Особистісні якості (якості особистості державного службовця) – це якості, які характеризують сучасного державного службовця; узагальнені, найбільш стійкі характеристики, які впливають на управлінську діяльність. Це складні утворення, що містять в собі соціальні, соціально-психологічні й психологічні властивості.

Соціальні властивості визначаються суспільними функціями, які служать характеристиками його управлінської діяльності (професіоналізм і компетентність, організаторські здатності, завзятість тощо).

Соціально-психологічні властивості визначаються формами спілкування, взаємодії й поведження (відповідальність, доброзичливість, вимогливість, схильність до взаємодопомоги, співробітництва й т. ін.). Психологічні властивості апелюють до характеру людини (стриманість, урівноваженість, чесність, порядність, принциповість і т.п.). Основні структурні елементи діяльності

державного службовця передбачають перелік обов'язків, виконання яких веде до підвищення професійного рівня. Така конструктивна діяльність сприяє появленню професійно важливих знань, якостей, вмінь.

Професійно важливі якості можуть виступати передумовою успішного оволодіння професією, можуть бути взагалі відсутні, та можуть бути сформовані й розвинені у процесі виконання професійної діяльності. Але однозначно слід зауважити, що формування і розвиток професіоналізму державного службовця нерозривно пов'язаний з професійно важливими якостями.

Професійно важливі якості розуміються як індивідуальні якості суб'єкта діяльності, що впливають на ефективність професійної діяльності й успішність її освоєння. Керівник в системі державного управління – це специфічна категорія державних службовців [18, с.56].

Для набуття такого статусу державний службовець повинен займати встановлену нормативними актами державну посаду, володіти владними повноваженнями, дотримуватися вимог щодо норм та правил діяльності, мати у своєму підпорядкуванні підлеглих держслужбовців, виконувати керівні функції, нести особливу юридичну відповідальність.

## **2.2 Аналіз процесів управління людськими ресурсами та кар'єрного зростання в органах державної влади**

Важливе значення щодо ефективності виконання службових функцій має феномен професіоналізму в системі державного управління, показниками якого є професійна компетентність, професійна придатність, професійна затребуваність, професійна задоволеність, здатність до творчої діяльності, професійна успішність. Доречно зазначити, що проблема неефективної роботи органів державного управління, зокрема місцевих державних адміністрацій, є похідною від недостатньої професійної компетентності та професіоналізму. Тому цілком логічно постає питання підвищення професіоналізму управлінців у системі державного управління.

Професіоналізм на державній службі проявляється, насамперед, через здатність службовця визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи і методи реалізації поставлених перед ним завдань у межах нормативно визначених повноваження.

Слід розрізняти професіоналізм діяльності та професіоналізм особистості. Перший – це якісна характеристика суб'єкта діяльності, яка відображає високу професійну кваліфікацію та компетентність особи, як представника певної професії, що визначається ступенем володіння сучасним змістом та сучасними засобами вирішення професійних завдань, продуктивні способи його реалізації та ін. Професіоналізм особистості - це якісна характеристика суб'єкта праці, яка відображає високий рівень розвитку професійно значущих якостей і особистісно-ділових якостей, адекватний рівень домагань, мотиваційну сферу і ціннісні орієнтації, спрямовані на позитивний прогресивний розвиток особистості. спеціаліст. Професіоналізм діяльності пов'язаний насамперед з високою продуктивністю трудової діяльності, а професіоналізм особистості орієнтує на майбутній професійний розвиток за допомогою особистісних якостей [17, с.85].

Тому професіоналізм державного службовця складається не тільки з високого кваліфікаційного рівня, а й з високого рівня розвитку особистісних якостей. Можна сказати, що професіонала відрізняє те, що: а) є кваліфікованим спеціалістом, який водночас має здатність перемагати у вільній конкуренції; б) це соціально компетентна, психологічно зріла особистість, яка вирізняється високою професійною майстерністю, що визначає її спосіб життя, особливим професійно спрямованим, відповідним світоглядом і почуттям єдності з професійним співтовариством; в) це людина, яка володіє нормами професії як у мотиваційному, так і в інструментальному плані, виконує свою роботу ефективно та успішно, з високою продуктивністю та якістю, відрізняється розвиненою професійною перспективою, самостійно будує сценарій свого професійного життя, розвиває особистість та індивідуальність засобами професії, протистоїть зовнішнім перешкодам, збагачує досвід професії оригінальним творчим внеском, сприяє підвищенню престижу своєї професії в суспільстві та суспільного інтересу до неї.

З метою зменшення ризиків некомпетентності та непрофесіоналізму доцільно враховувати вимоги, зазначені у професіограмі професії, що особливо стосується сфери державної служби. Слід зазначити, що існує професійна характеристика державного службовця, але аспект, пов'язаний з керівними посадами, висвітлений недостатньо. Тобто загальні вимоги до професії державного службовця є, а професіограми керівника немає. Део = державний службовець місцевих органів виконавчої влади повинен відповідати загальним вимогам до посади державного службовця і при цьому орієнтуватися на вимоги до нього.

Загальна професійна характеристика державного службовця місцевих державних адміністрацій містить такі професійно важливі компоненти, як особистісні якості, знання, уміння, навички та звички [27, с.28].

Опишемо їх. Особистісні якості (якості особистості державного службовця) — якості, що характеризують сучасного державного службовця; узагальнені, найбільш стійкі характеристики, що впливають на управлінську діяльність. Це складні утворення, які містять соціальні, соціально-психологічні та психологічні властивості.

Соціальні властивості визначаються соціальними функціями, які є характеристиками його управлінської діяльності (професіоналізм і компетентність, організаторські здібності, наполегливість тощо). Соціально-психологічні властивості визначаються формами спілкування, взаємодії та поведінки (відповідальність, доброзичливість, вимогливість, схильність до взаємодопомоги, співпраці тощо). Психологічні властивості апелюють до характеру людини (стриманість, врівноваженість, чесність, порядність, принциповість тощо).

Основні структурні елементи діяльності державного службовця включають перелік обов'язків, виконання яких призводить до підвищення професійного рівня. Така конструктивна діяльність сприяє виникненню професійно важливих знань, якостей, умінь. Професійно важливі якості можуть бути передумовою успішного оволодіння професією, можуть бути відсутніми

взагалі, а можуть формуватися і розвиватися в процесі виконання професійної діяльності. Але слід чітко зазначити, що формування та розвиток професіоналізму державного службовця нерозривно пов'язане з професійно важливими якостями.

Під професійно важливими якостями розуміють індивідуальні якості суб'єкта діяльності, що впливають на ефективність професійної діяльності та успішність її розвитку. Керівник у системі державного управління є особливою категорією державних службовців [18, с.56]. Для набуття такого статусу державний службовець повинен займати встановлену нормативно-правовими актами державну посаду, мати повноваження, дотримуватись вимог щодо норм і правил діяльності, мати у підпорядкуванні державних службовців, виконувати керівні функції, нести особливу юридичну відповідальність. [11, с.55].

Виділяють п'ять основних ознак, що характеризують прийняті рішення (рис. 2.1)

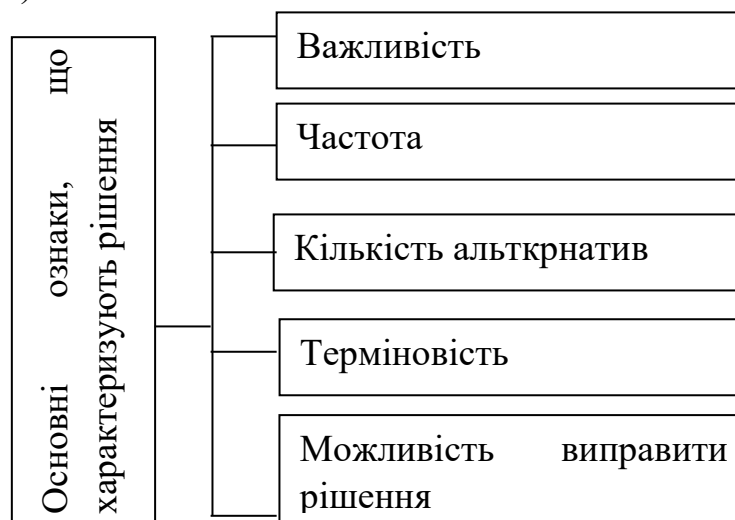


Рисунок 2.1. Основні ознаки, що характеризують рішення

Таким чином, від державного службовця залежить оптимальне використання всіх форм і методів управління. Серед професійно важливих якостей працівників місцевих державних адміністрацій окремо виділяються лідерські якості, які є основою успіху всього підрозділу. Важливо, щоб державна служба в Україні мала необхідні навички для підтримки та розвитку професійної державної служби. Розвиток стійкого лідерського потенціалу є однією з необхідних умов розвитку професійної державної служби [10, с.40].

Державна служба в Україні — професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Ці особи є державними службовцями, мають відповідні посадові повноваження, обіймають певні посади та отримують заробітну плату за рахунок державних коштів [15, с. 21].

Функції державної служби [17, с. 22]:

забезпечення ефективного функціонування всіх гілок державної влади;  
забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів та обов'язків людини і громадянина.

Державна служба є основним засобом реалізації функцій соціальної держави. Виходячи зі ст. 1 Закону України "Про державну службу" державний службовець - це особа, яка: 1) здійснює професійну діяльність на посаді в державному органі та його апараті та виконує завдання і функції держави; 2) виконує організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, покладені на цю особу законами чи іншими нормативно-правовими актами; 3) одержує заробітну плату за рахунок державних коштів.

Правовий статус державного службовця становить зміст (сутність) державно-службових правовідносин. Воно виявляється через встановлення обов'язків, прав, обмежень і відповідальності. Обов'язки характеризують сутність його службової діяльності, оскільки держава приймає громадянина на службу переважно з метою покладення на нього відповідних службових обов'язків. До загальних обов'язків державних службовців належать: додержання Конституції України, виконання законів і підзаконних актів, забезпечення ефективної роботи та сумлінне виконання завдань і функцій державних органів, своєчасне і точне виконання рішень державних органів і посадових осіб [15, с.23].

Конкретні посадові обов'язки визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в посадових інструкціях. Зі службовими обов'язками тісно пов'язані права, які надаються державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Права можна розділити на три групи:

1) права, що забезпечують обізнаність державного службовця про його правовий статус та його правовий захист (право на ознайомлення з документами, що стосуються посади державної служби, умов просування по службі; право на проведення службового розслідування тощо);

2) права, що сприяють безпосередньому виконанню посадових обов'язків (право на отримання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків, право на підвищення кваліфікації);

3) права, що сприяють підвищенню службової активності державного службовця та забезпеченню соціального захисту (участь з власної ініціативи в конкурсі на заміщення вакантної посади, право на просування по службі, право на щорічну оплачувану відпустку, право на пенсію).

До правового статусу державного службовця входять також норми, які встановлюють певні обмеження щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби. При прийнятті на державну службу не можуть бути призначені на посади особи, які: визнані в установленому порядку недієздатними; мати судимість, несумісну із займанням посади; у разі прийняття на службу вони будуть безпосередньо підпорядковані або підпорядковані особам, які є їхніми близькими родичами чи родичами [11, с.26].

До обмежень, пов'язаних з державною службою, належать: заборона брати участь у страйках чи інших діях, що перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів; заборона дій, визнаних законом корупційними (незаконне одержання матеріальної вигоди, пільг, кредитів, позик чи інших переваг у зв'язку з виконанням службових обов'язків), та інші спеціальні обмеження, передбачені Законом України "Про запобігання корупції".

Порушення державними службовцями норм, що регулюють їх службову діяльність, тягне за собою юридичну відповідальність. Залежно від характеру та тяжкості вчиненого правопорушення може наставати дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова та кримінальна відповідальність. Дисциплінарна відповідальність застосовується в порядку службової підлеглості.



Дисциплінарна відповідальність настає за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, вчинення дій, що ганьблять особу як державного службовця або дискредитують державний орган, в якому вона працює. До державного службовця можуть бути застосовані такі заходи дисциплінарного впливу, як догана та звільнення (на підставі Кодексу законів про працю), а також заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року присвоєння нового рангу або призначення на вищу посаду (на підставі Закону України "Про державну службу").

Цивільно-правова відповідальність державних службовців настає в порядку, передбаченому Цивільним кодексом України.

Адміністративна відповідальність державних службовців, зокрема посадових осіб, настає за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить своїм службовим обов'язків

Тому вони несуть адміністративну відповідальність не тільки за невиконання цих вимог і правил ними особисто, а й за невиконання цих вимог і правил їх підлеглими. Державні службовці також є спеціальними суб'єктами адміністративних правопорушень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції».

Правові акти управління. Правові акти управління розглядаються у зв'язку з діяльністю органів і посадових осіб виконавчої влади, яка має підзаконний характер. Ця діяльність спрямована на забезпечення законів. Видання правових актів органами (посадовими особами) виконавчої влади зумовлене необхідністю реалізації завдань державного управління.

Тому їх можна вважати важливим засобом реалізації цілей виконавчої влади.

Правові акти управління характеризуються такими характеристиками:

вони мають статутний характер; виражені в офіційно встановлених документах (постанова, розпорядження, розпорядження);

містять юридично-владні волевиявлення органу (посадової особи), правила поведінки чи індивідуальні приписи, які є обов'язковими для суб'єктів адміністративного права;

породжують виникнення, зміну, припинення адміністративно-правових відносин.

У теорії адміністративного права нормативно-правові акти прийнято класифікувати за різними ознаками:

за генетичними властивостями (нормативні та індивідуальні); за зоною дії; за характером компетенції (акти загального, міжгалузевого, галузевого управління);

за органами, які їх видають (укази, накази, постанови, накази, розпорядження).

Нормативно-правові акти Президента набирають чинності через 10 днів після їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо інше не передбачено цими актами. Акти Кабінету Міністрів, які визначають права та обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях. Це газети "Офіційний вісник України", "Відомості Верховної Ради України", "Урядовий кур'єр", "Голос України".

Розподіляючи зазначені підходи, слід зазначити, що змістом державної служби є сам процес проходження певних етапів та здійснення певних процедур перебування на державній службі – починаючи з прийняття на державну службу і закінчуючи припиненням такої служби. , з урахуванням просування по службі та переміщення по службі, обсягу повноважень за конкретною посадою в державному органі чи його апараті.

Інститут публічної служби виділено для того, щоб «практична реалізація компетенції органу виконавчої влади є предметом повсякденної турботи персонального складу органів – професійних працівників: державних службовців, керівників, керівників, власників, осіб, уповноважених їх» [22, с. 35].

Державна служба є специфічним видом суспільно корисної послуги, і зазначається, що під час виконання службової діяльності між працівниками різних органів і організацій виникають специфічні відносини, зміст яких залежить від виду служби та організації чи органу в яким воно виконується. Таким чином, службові відносини — це державно-службові правовідносини, а також службові відносини в громадських об'єднаннях, органах місцевого самоврядування.

Причому специфіка служби як виду діяльності в різних організаціях зумовлена «встановленням (визначенням) у кожному конкретному випадку особливого правового статусу відповідного працівника» [27, с. 35].

Для з'ясування сутності поняття «державна служба» його слід відрізнити від такого поняття, як «службова кар'єра». У Законі України «Про державну службу» є спеціальний розділ «Службова кар'єра». Проте Закон не дає визначення цього поняття, хоча містить у названому розділі:

- проходження служби;
- класифікація посад;
- ранги державних службовців;
- просування по службі;
- підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців.

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

Проте погодитися з такою формою службової кар'єри досить важко, оскільки державна служба – це не завжди кар'єра, адже кар'єра – це рух лише вперед і кожного разу на сходинку вище. При цьому державна служба може проходити, але кар'єрного росту при цьому не буде. Схоже, що службова кар'єра – це просування по державній службі, яке є одним із етапів проходження державної служби.

Крім наукових дискусій щодо визначення поняття «публічна служба», в юридичній науці висловлюються різноманітні міркування щодо елементів публічної служби [21, с.40].

Аналіз різних точок зору на це питання дає підстави виділити такі елементи:

- встановлення державницької позиції;
- прийом на роботу (за конкурсом, призначення, зарахування);
- прийняття присяги державним службовцем;
- випробувальний термін (якщо це умова прийняття на службу);
- стажування державних службовців;
- перепідготовка та підвищення кваліфікації;
- щорічна оцінка якості діяльності державних службовців;
- службова кар'єра (присвоєння чергового чину, класу, чину);
- обертання;
- службове розслідування;
- просування по службі;
- відповідальність;
- припинення державно-службових відносин.

Важливим елементом державної служби є державна посада, яка передбачається штатним розписом державного органу. Державна служба також неможлива без такого елемента, як посада, адже саме вона об'єднує державний орган і надає особі, яка його заміщує, статус державного службовця. Щодо державної служби важливо зазначити, що окрім поняття «посада» використовується також термін «посада», який стосується лише одного державного службовця – Президента України [33, с.18].

Залежно від типу органу державні посади поділяються на два види:

- 1) посади в державному органі;
- 2) посади в органі місцевого самоврядування, тобто перший вид посад можна назвати державними.

При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що поняття «державна посада» не надає особі автоматично статус державного службовця, тобто це поняття є узагальнюючим, оскільки як політичні посадові особи, так і державні слуги, а судові чиновники замінюють саму державну посаду.

Залежно від функціональної спрямованості державного органу посади можна класифікувати на:

- 1) політичні (їх замінюють політичні чиновники);
- 2) адміністративні (їх замінюють державні службовці);
- 3) судові (їх замінюють професійні судді);
- 4) муніципальні (їх замінюють посадові та службові особи органів місцевого самоврядування).

Дискусійним і неоднозначним є питання вступу на державну службу в рамках адміністративного судочинства. Розглянемо вступ на державну службу з точки зору його співвідношення з поняттям «проходження державної служби». Як уже зазначалося, теоретико-управлінське поняття «публічна служба» містить у своїй структурі як елемент «прийняття на державну службу», так і елемент «припинення державної служби». Проте позиція КАСУ з цього питання дещо інша [24, с.28].

У п. 2 ч. 1 ст. 17 ЦК компетенція адміністративних судів поширюється на спори про прийняття громадян на державну службу, її проходження, звільнення з державної служби [2, с. 55].

Наведене свідчить про те, що законодавець передбачив три основні види спорів щодо державної служби:

- 1) прийняття на державну службу;
- 2) проходження державної служби;
- 3) звільнення з державної служби.

Так, у контексті адміністративного судочинства поняття «проходження державної служби» вживається у вузькому розумінні та відокремлюється від таких елементів, як «прийняття на службу» та «припинення служби».

З точки зору КАСУ, проходження державної служби включає такі складові:

- а) атестація;
- б) відпустка;
- в) переведення на іншу посаду;
- г) грошове забезпечення;
- д) соціальний захист;
- д) фінансове забезпечення;
- д) пенсійне забезпечення;
- є) дисциплінарна відповідальність.

Вважається, що такий підхід є виправданим, оскільки йдеться про розгляд конкретних судових справ, у яких особливого значення набуває питання статусу державного службовця, моменту його набуття та втрати.

У широкому розумінні термін «державна служба» включає також елементи прийняття на державну службу та звільнення з державної служби.

Одним із елементів державної служби є присяга. Зважаючи на його важливість для інституту державної служби, це питання більш детально розглядається в наступних розділах монографії.

Для перевірки відповідності службовця займаній посаді може встановлюватися випробування при прийнятті на державну службу. Слід зазначити, що тест у власному розумінні є типовим для державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування (крім виборних).

Зокрема, Законом України «Про державну службу» не передбачено встановлення випробування як обов'язкової умови для вступу на державну службу. Строк випробування вказується в наказі (розпорядженні) про прийняття на посаду і починається з першого дня вступу на посаду. У ст. 18 Закону «Про державну службу» не передбачено, як вирішується питання у разі тимчасової непрацездатності або з іншої поважної причини, що виникає під час випробувального терміну. У разі виникнення зазначених випадків слід посилатися на ст. 27 КЗпП України, яка передбачає можливість продовження випробування на кількість днів, протягом яких працівник був відсутній у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або з іншої поважної причини. При цьому слід звернути увагу

на те, що законодавство не передбачає обов'язкового продовження випробувального терміну, а лише надає таку можливість. У разі продовження строку випробування керівник видає наказ відповідного змісту, з яким працівник повинен бути ознайомлений.

До державних службовців під час випробування в повному обсязі поширюється дія закону "Про державну службу" та інших нормативно-правових актів, що регулюють державно-службові відносини. Він зобов'язаний дотримуватись правил внутрішнього трудового розпорядку, має право на допомогу у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, на грошове забезпечення та інші виплати в повному обсязі тощо. Єдиним обмеженням протягом випробувального терміну є те, що державний службовець є не присвоєні наступні кваліфікаційні класи/розряди.

Державний службовець вважається таким, що витримав випробування, якщо строк випробування закінчився і він не був звільнений із займаної посади до закінчення цього строку. Слід мати на увазі, що підставою для звільнення за результатами випробування може бути лише невідповідність займаній посаді. Термін «невідповідність» означає, що підставою для звільнення не може бути порушення трудової дисципліни. За такі порушення працівник може бути звільнений на підставі відповідних статей КЗпП України або спеціального закону, а не за результатами випробування. Звільнення за результатами випробування проводиться в усіх випадках без погодження з профспілковим органом [26, с.40].

Стажування як елемент державної служби є основним видом практичної підготовки працівників для заміщення державних посад. Його мета – отримати практичний досвід, перевірити професійний рівень та ділові якості особи, яка претендує на посаду державного службовця. Стажування може проходити у відповідному державному органі, органі місцевого самоврядування на строк до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи.

Відповідно до чинного законодавства стажування може проходити:

- 1) особи, які претендують на зайняття посади вперше;
- 2) державні службовці, які бажають зайняти вищу посаду.

Зміст стажування визначається індивідуальним планом, який затверджується керівником структурного підрозділу органу, в якому проводиться стажування [27, с. 40].

Під час проходження стажування стажист складає індивідуальний план, про що подає керівнику державного органу доповідь з висновками керівника структурного підрозділу щодо можливості використання стажиста на державній службі, а для основне місце роботи - стислий письмовий звіт. За результатами стажування в державному органі стажисту видається довідка для подання за основним місцем роботи.

Стажування проводиться окремо від основної роботи. За працівником, направленим на стажування, зберігається посада та оклад за основним місцем роботи з подальшим розглядом питання про зміну розміру мінімальної заробітної плати згідно з чинним законодавством. Стажисту за основним місцем роботи також відшкодовуються витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час перебування в дорозі та наймання житла. Витрати, пов'язані з проходженням стажування спеціаліста, відшкодовуються державним органом, який запросив спеціаліста на стажування, за рахунок коштів, передбачених на утримання цього органу [27, с.42].

Оцінка є важливим елементом державної служби, оскільки під час її проходження оцінюється відповідність державного службовця займаній посаді та приймається відповідне управлінське рішення, що тягне за собою певні правові наслідки аж до звільнення з посади. Таким чином, йдеться про реалізацію права на державну службу. Викладене свідчить про актуальність даного елемента державної служби та необхідність більш детального його вивчення в наступних підрозділах.

Наділення посадових осіб державно-владними повноваженнями, надання їм повноважень приймати управлінські рішення вимагає необхідності постійного контролю за їхньою діяльністю, виконанням службових і службових обов'язків. Для цього в інституті державної служби передбачено щорічне оцінювання діяльності державних службовців та працівників органів місцевого



самоврядування. Враховуючи те, що щорічна оцінка результатів діяльності державних службовців є відносно новим фактором у державній службі, вона заслуговує окремої уваги поза межами даної роботи [29, с.33].

Службовій кар'єрі як елементу державної служби, незважаючи на всю актуальність і важливість цього питання, приділяється недостатньо уваги як на науково-теоретичному, так і на законодавчому рівні. Досить зазначити, що Закон «Про державну службу» хоча й передбачає термін «службова кар'єра», але не дає його визначення, видів, структури, перебігу, управління [29, с.52]. Проте службова кар'єра є елементом, характерним для всіх видів державної служби. Крім того, однією з мотивацій державної служби є службова кар'єра.

Важливим етапом державної служби є чергування працівників. Під ротацією на державній службі розуміються різні види переміщення (направлення) службовців на інші державні посади та/або до інших державних органів чи органів місцевого самоврядування. Цей інститут добре відомий у трудовому законодавстві і виражається поняттям «переведення на іншу роботу». Законом «Про державну службу» не було чітко визначено та встановлено положення щодо ротації державних службовців, тому в цих питаннях слід керуватися нормами КЗпП України. Найбільш помітна ротація на держслужбі. Запровадження періодичної ротації та однорівневого переведення посадових осіб передусім передбачено Стратегією реформування системи державної служби в Україні [19, с. 17].

Основними завданнями ротації персоналу є:

підвищення кадрового потенціалу з метою створення професійного, ефективного державного апарату;

забезпечення планування службової кар'єри перспективної молоді, формування нового типу менеджерів;

запобігання та запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням серед державних службовців;

забезпечення ефективної та стабільної діяльності органів виконавчої влади, зменшення плинності кадрів.

Тому ротація кадрів на окремих посадах державних службовців сприяє оновленню кадрового потенціалу, оперативному маневруванню кадровими ресурсами.

Переміщення на військовій службі (просування по державній службі) передбачає зайняття особою інших вакантних військових посад і здійснюється:

а) на вищі посади (просування по службі);

б) за посадовим рівнем: у зв'язку зі скороченням штатів або здійсненням організаційних заходів; у разі заміни на ділянках із встановленими термінами служби; для більш відповідного використання за професією або досвідом роботи; за станом здоров'я (на підставі висновку військово-лікарської комісії); за сімейними обставинами (за особистим бажанням); з меншим обсягом роботи, за професійними, діловими та моральними якостями, за оціночним висновком;

в) на нижчі посади (посада вважається нижчою, якщо за цією посадою штатним розписом передбачено нижче військове звання, а при рівності звань - нижчий оклад): у зв'язку зі скороченням штатів або організаційними заходами, в випадок неможливості переходу в рівне положення; за станом здоров'я (на підставі висновку військово-лікарської комісії); за професійними, діловими, моральними якостями (на підставі оціночного висновку); з метою застосування дисциплінарних стягнень (відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України); за віком або сімейними обставинами за особистим бажанням;

г) у зв'язку з вступом до військового навчального закладу зі звільненням із займаної посади, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання;

д) у зв'язку із закінченням строку повноважень (крім осіб вищого начальницького складу, які призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України) [14, с. 39].

Пересування військовослужбовців на службі здійснюється з урахуванням таких вимог:

а) офіцери переміщуються по службі за основною або суміжною спеціальністю або набутим досвідом;

б) переміщення по службі осіб офіцерського складу здійснюється, як правило, після закінчення зимового та літнього періодів навчання у Збройних Силах України, а командно-педагогічного складу військових навчальних закладів - після закінчення навчального року. ;

в) переміщення офіцерів, прапорщиків (мічманів), які не досягли граничного віку перебування на військовій службі і визнані придатними або обмежено придатними до військової служби, в іншу місцевість;

г) у самих членів їх сімей за станом здоров'я виникла необхідність у зміні місця служби, яка здійснюється на підставі висновку військово-лікарської комісії [13, с.20].

На окрему увагу заслуговує службове розслідування як елемент державної служби. Зокрема, порядок проведення службового розслідування щодо державних службовців визначено Порядком проведення службового розслідування щодо державних службовців (далі – Порядок) [15, с. 29].

Важливо зазначити, що Порядком передбачено вичерпний перелік підстав для проведення службового розслідування, а саме:

а) у разі невиконання чи неналежного виконання державними службовцями своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або завдало значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян;

б) у разі недотримання законодавства про державну службу, боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки;

в) на вимогу державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень чи підозр.

Службове розслідування проводиться за рішенням вищих посадових осіб України, Першого віце-прем'єр-міністра України, керівника державного органу (посадової особи), який призначив державного службовця, щодо якого проводиться розслідування. Чинне законодавство передбачає, що Голодержслужба може проводити службове розслідування за дорученням вищих

посадових осіб України та Першого віце-прем'єр-міністра України. Водночас Головдержслужба може прийняти рішення про проведення службового розслідування у разі безпосереднього звернення до нього державного службовця [15, с.21].

Керівник державного органу, за рішенням якого проводиться службове розслідування, контролює роботу комісії і в разі необхідності може давати обов'язкові для виконання приписи. Для проведення службового розслідування створюється комісія, склад якої затверджується керівником державного органу або вищестоящою посадовою особою, яка призначила державного службовця на посаду. У розслідуванні можуть брати участь науковці, працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. При цьому посадові особи державного органу не повинні залучатися до роботи комісії, якщо обставини свідчать про їх особисту зацікавленість у результатах розслідування.

Державний службовець, щодо якого проводиться службове розслідування, має право в будь-який час взяти в ньому участь, пояснити обставини, зробити пояснення, подати відповідні документи та ініціювати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення. пояснення осіб, які беруть участь у справі.

За результатами службового розслідування члени комісії складають акт, який підписують і подають на розгляд керівника державного органу, що призначив службове розслідування. За результатами розгляду керівник державного органу в десятиденний строк приймає рішення, з яким ознайомлюється державний службовець [15, с. 27]. Якщо державний службовець не погоджується з рішенням за результатами службового розслідування, воно може бути оскаржене до суду.

Заохочення як елемент державної служби - це заходи морального, правового та матеріального характеру, пов'язані з публічним визнанням заслуг і відзнакою державних службовців за успішне виконання ними службових

обов'язків і досягнуті результати на державній службі. Важливим інструментом регулювання діяльності державних службовців є стимулювання.

Право на заохочення передбачено Законом «Про державну службу». Зі змісту цієї статті випливає, що підставами для заохочення можуть бути:

а) сумлінна безперервна праця в державних органах. Важливо, що необхідні одночасно дві умови: і сумлінна, і постійна праця. При цьому чинним законодавством про державну службу не передбачено строку безперервної роботи, і це питання вирішує в кожному конкретному випадку керівник державного органу. Сумлінне виконання службових обов'язків передбачає не лише чітке та своєчасне виконання державним службовцем покладених на нього завдань, а й творчий підхід, ініціативність, яка б забезпечувала ефективність роботи;

б) зразкове виконання трудових обов'язків. Як правило, під зразковим виконанням трудових обов'язків розуміють: забезпечення і додержання законних прав і свобод громадян; виконання наказів, розпоряджень, крім незаконних; дотримання встановленого трудового розпорядку; підтримання належного рівня кваліфікації, необхідного для виконання покладених обов'язків тощо;

в) особливі трудові заслуги. Чинне законодавство про державну службу не визначає перелік особливих заслуг. Це питання належить до компетенції керівника державного органу.

Відповідно до Закону України "Про прокуратуру" прокурорсько-слідчі працівники, а також працівники навчальних, наукових та інших установ прокуратури заохочуються за сумлінне і зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі. працювати.

Заходами заохочення є: подяка; грошова премія; подарунок; цінний подарунок; дострокове присвоєння класного чину або підвищення в класному чині; нагородження нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України». За особливі заслуги в роботі працівники прокуратури можуть бути представлені до державних нагород та присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України» [18, с.45].

До осіб офіцерського складу Збройних Сил України застосовуються такі види заохочень: оголошення подяки; зняття раніше накладеного дисциплінарного стягнення; нагородження грамотою, цінним подарунком або грошовою премією; занесення найменування до Книги пошани військової частини (корабля); дострокове присвоєння чергового військового звання до полковника (капітана 1-го рангу) включно; нагородження заохочувальними відзнаками Міністерства оборони України [19, с.39].

За особливі трудові заслуги передбачена можливість відзначення державних службовців державними нагородами. Державні нагороди України є найвищою формою відзначення громадян за визначні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, захисті конституційних прав і свобод, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги на Україну. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державні нагороди» державними нагородами є: звання «Герой України», орден, медаль, відзнака «Іменна вогнепальна зброя», почесне звання, Державна премія України, відзнака Президента.

Відзначення державними нагородами здійснюється указом Президента України. Звання «Герой України» є найвищим ступенем відзнаки в Україні. Нею нагороджуються громадяни України за визначний героїчний вчинок з нагородженням орденом «Золота Зірка» або значні трудові досягнення з нагородженням орденом Держави.

Однією зі складових державної служби є юридична відповідальність державного службовця (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова). У контексті адміністративного судочинства на особливу увагу заслуговує дисциплінарна відповідальність. Як уже зазначалося, установа державної служби – це комплексний правовий інститут, публічно-службові відносини в якому регулюються нормами різних галузей права, зокрема трудового.

Так, деякі питання дисциплінарної відповідальності державних службовців регулюються саме нормами трудового права. Закон «Про державну службу» передбачає особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, які виявляються в тому, що правовою основою дисциплінарної відповідальності є Кодекс законів про працю України (законодавство про працю) та цей Закон.

Відповідно до ст. 147 КЗпП України за порушення трудової дисципліни до державних службовців може бути застосовано лише один із таких видів стягнення, як догана або звільнення. Законом "Про державну службу" передбачено заходи дисциплінарного стягнення, які застосовуються до державних службовців за порушення трудової дисципліни, а саме:

попередження про неповну відповідність послуги;

відстрочка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду [19, с.15].

Важливо зазначити, що ці заходи є заходами дисциплінарного впливу, а не заходами дисциплінарного стягнення. Це підтверджується і п. 4 Положення про ранги державних службовців [15], у якому відстрочка у присвоєнні чергового рангу також називається заходом дисциплінарного впливу. А це означає, що застосування зазначених заходів дисциплінарного впливу не виключає можливості одночасного застосування заходів дисциплінарного стягнення, встановлених ст. 147 Кримінального кодексу.

Порушення службової дисципліни може виражатися, зокрема, в таких діях:

а) невиконання службових обов'язків, що означає невиконання державним службовцем дій, встановлених для нього як безумовних для проходження ним служби, тобто особа не виконує в повному обсязі свої службові обов'язки;

б) неналежне виконання службових обов'язків, тобто дії державного службовця в межах його службових повноважень, які здійснюються не так, як того вимагають інтереси служби, тобто особа діє неналежно, не до кінця, не виконує всіх очікуваних від нього дій;

в) перевищення службових повноважень;

г) порушення обмежень щодо публічної служби;

д) вчинення дії, що ганьбить особу як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому вона працює.

Дисциплінарна відповідальність передбачена для окремих категорій державних службовців статутом або положенням про дисципліну, зокрема за:

старші офіцери - зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну відповідність послуги; пониження в посаді;

прокурорам і слідчим прокуратури - догана; зниження класного чину; пониження в посаді; позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину;

судді - догана; зниження кваліфікаційного класу;

працівники міліції - усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну відповідність позиції; звільнення з посади; зниження спеціального звання на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ [17, с.36].

Для забезпечення належного рівня відповідальності доцільно створити єдину систему планування, оцінки та просування державних службовців, яка передбачає:

встановлення відповідальності посадових осіб за результати їх діяльності;

встановлення кількісних і якісних показників для визначення ступеня досягнення результатів діяльності кожного державного органу та відповідності між ними результатам роботи державного службовця;

удосконалення порядку проведення щорічної оцінки діяльності державних службовців на основі впровадження методології врахування результатів їх роботи для оцінки роботи державного органу в цілому;

встановлення прозорого механізму стимулювання державних службовців за досягнення та перевиконання визначених планових показників діяльності;

розроблення засобів організаційно-методичного забезпечення впровадження зазначеної системи в державних органах.

Серед заходів щодо посилення відповідальності державних службовців слід виділити встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення правил



поведінки державних службовців, а також удосконалення законодавчого регулювання порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. відповідальність.

### **2.3 Недоліки державної служби при управлінні кар'єрою державного службовця**

Використання службового становища не може суперечити суспільним інтересам в особистих цілях.

Вимоги статті 22 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) встановлюють низку обмежень. Забороняється використання службових повноважень або службового становища та пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використання будь-якого державного чи комунального майна чи коштів у приватних інтересах.

Такі обмеження поширюються на коло осіб, визначених частиною першою статті 3 Закону, до яких належать:

- 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є працівниками і виконують роботи чи надають послуги згідно з договором з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом.

#### **2. Обмеження щодо отримання подарунків.**

Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до вимог статті 23 Закону забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити чи отримувати подарунки для себе чи близьких осіб. їх від юридичних або фізичних осіб:

- 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) якщо дарувальник перебуває у підпорядкуванні такої особи.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можуть приймати подарунки, що відповідають загальноприйнятим уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує одного мінімуму. заробітна плата, встановлена на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, одержаних від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня рік, у якому приймаються подарунки.

Обмеження вартості подарунків, передбачене цією частиною, не поширюється на подарунки, які:

- 1) подаровані родичами;
- 2) отримані як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, бонуси, премії.

Подарунки, одержані особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним чи комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною чи комунальною власністю та передаються органу, підприємству, установі чи організації в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Рішення, прийняте особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на користь особи, від якої вона або її близькі отримали подарунок, вважається таким, що вчинено в умовах конфлікту

інтересів, а до цих рішень застосовуються положення статті 67 цього Закону [22 , с. 47].

Крім того, відповідно до вимог статті 24 Закону особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі одержання пропозиції неправомірної вигоди чи подарунка незалежно від приватні інтереси, зобов'язані негайно вжити таких заходів [22, с. .24]:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості вказати особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучати свідків, у тому числі з числа працівників;
- 4) письмово повідомляти про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, щодо якої застосовано обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні або одержала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана негайно, але не пізніше одного робочого дня письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду чи подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установа чи організація.

У разі виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка особою, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписується цією особою та особою, уповноважена виконувати обов'язки керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації в разі його відсутності.

Предмети, одержані неправомірним шляхом, а також отримані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до передачі їх спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції.

Положення цієї статті не поширюються на випадки одержання подарунка за наявності обставин, передбачених частиною другою статті 23 цього Закону [20, с. 25].

Якщо в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виникли сумніви щодо можливості одержання подарунка, вона має право письмово звернутися за консультацією з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення.

Покарання - штраф від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка (частина перша статті 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

### 3. Обмеження співіснування та суміщення.

Обмеження щодо співробітництва та співробітництва, відповідно до вимог статті 25 Закону, поширюється виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Вищезазначеним особам забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної, інструкторської та суддівської діяльності зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не встановлено Конституцією чи законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих або контрольних органів, наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли фізичні особи виконують функції з управління частками (частками, паями), що належать державі, або територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в правлінні (наглядовій раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не встановлено Конституцією чи законами України.

Але, водночас, важливо зазначити, що обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній

основі). ), члени Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народні засідателі та присяжні [11, с.30].

Покарання - штраф від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією доходів, одержаних від такої діяльності (частина перша статті 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

4. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до вимог статті 26 Закону особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які склали повноваження або в інший спосіб припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, заборонено:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права чи фізичними особами-підприємцями, якщо особи, зазначені в першій абзаці цієї частини протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження щодо контролю, нагляду або готували чи приймали відповідні рішення щодо діяльності цих юридичних осіб чи фізичних осіб - підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, що стала йому відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі тих, що розглядаються судом), другою стороною в яких є орган, підприємство, установа, організація, в яких (у якій) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

При цьому слід зазначити, що порушення встановленого пунктом 1 частини першої цієї статті обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для розірвання відповідного контракту [16, с.21].

Дії у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог пункту 1 частини першої цієї статті, можуть бути визнані недійсними.

У разі виявлення порушень, передбачених частиною першою цієї статті, Національне агентство звертається до суду з позовом про розірвання трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним.

#### 5. Обмеження щодо спільної роботи родичів.

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб відповідно до вимог статті 27 Закону поширюються виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зазначені особи не можуть безпосередньо підпорядковуватися близьким їм особам або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у підпунктах "а", "в" - "з" пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані повідомити про це керівництво органу, до якого вони претендують на зайняття посади, про працівників цього органу близьких їм осіб.

Водночас ці положення не поширюються на:

- 1) народні засідателі та присяжні;
- 2) близькі особи, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні одна одній у зв'язку з набуттям одним із них статусу виборної особи;
- 3) особи, які працюють у сільських населених пунктах (крім районних центрів), а також гірських населених пунктах.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи протягом п'ятнадцяти днів вживають заходів до усунення таких обставин.

Якщо ці обставини в зазначений строк не будуть усунені в добровільному порядку, відповідні особи або близькі їм особи протягом місяця з моменту виникнення обставин переводяться в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення підлеглий звільняється із займаної посади.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону:

безпосереднє підпорядкування - відносини прямої організаційної чи правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через прийняття рішення (участь у вирішенні) прийому на роботу, звільнення, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, розпоряджень тощо, контролю над їх реалізацією;

близькі особи - особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, визначеним частиною першою статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не носять сімейного характеру). ), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідні брат, сестра, дід, баба. , прадід, прабаба, онук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, свекор, свекруха, свекор , свекруха, усиновлювач або усиновлений, опікун або піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта

Закони України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції» встановлюють певні обмеження щодо проходження державної служби.

Правові обмеження та заборони для державних службовців визначаються специфікою виконуваних ними завдань і функцій держави та службових повноважень і складаються переважно з певних заборон для державних службовців. Основною метою правових обмежень є забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, встановлення правових перешкод можливим зловживанням державних службовців, створення умов для незалежного здійснення службових повноважень та реалізації прав і свобод громадян, визначених Законом Конституція України.

Обмеження та заборони для державних службовців діють протягом усього строку служби і не можуть бути скасовані або замінені іншими положеннями.

Обмеження прав державних службовців поділяються на два види:

обмеження етичного змісту;

правові обмеження.

Останній вид обмежень, у свою чергу, можна поділити на: обмеження щодо прийняття на державну службу та обмеження щодо проходження державної служби.

Законодавчі обмеження щодо прийняття на державну службу полягають у наступному. На державну службу не може бути прийнята особа, яка не має громадянства України. Це обмеження передбачено ст. 4 Закону України «Про державну службу».

Не можуть бути прийняті на державну службу особи, визнані в установленому порядку недієздатними (ст. 12 Закону України "Про державну службу"). Це обмеження пов'язане зі специфікою державної служби, великими повноваженнями державних службовців щодо прийняття управлінських рішень, а також у зв'язку з тим, що неадекватність дій державного службовця може призвести до значних матеріальних втрат, людських жертв, інші серйозні наслідки.

Ще одним обмеженням для прийняття на державну службу є судимість, яка за рішенням суду визнана несумісною із зайняттям посад в органах державної влади (ст. 12 Закону України «Про державну службу»).

При прийнятті на державну службу Законом України «Про державну службу» також передбачені такі обмеження, які перешкоджають розвитку родинних відносин в органах державної влади. У ст. 12 зазначено, що особи, які у разі зайняття відповідної посади «будуть безпосередньо підпорядковані або підпорядковані особам, які є їхніми близькими родичами чи родичами» [13, с. 26] не може бути обраний чи призначений на посаду.

Закон України "Про державну службу" встановлює спеціальні обмеження та заборони для державних службовців. Так, ст. 5 державному службовцю забороняється:

брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють діяльність державних органів;



вчиняти дії, які можна розцінити як використання службового становища в корисливих цілях, у власних інтересах, а також дії, що відповідно до чинного законодавства визнаються корупційними;

виявляти упередженість або фаворитизм щодо будь-якого підприємства, установи, органу, організації, об'єднання громадян чи конкретної особи всупереч інтересам справи;

показати бюрократизм, відомчість і місцевість.

Статтею 16 Закону України "Про державну службу" визначено обмеження щодо проходження державної служби:

«Державний службовець не має права:

займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників, крім випадків, передбачених чинним законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому він працює, а також виконувати роботу за сумісництвом. база (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це грошової чи іншої винагороди, послуг, пільг;

самостійно або через представника входити до складу органів управління підприємств, господарських товариств тощо, організацій, спілок, асоціацій, кооперативів, які здійснюють підприємницьку діяльність;

приймати подарунки або послуги від фізичних або юридичних осіб у зв'язку з їх службовою діяльністю.

Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу».

Якщо державні службовці порушують законодавчі обмеження і в цьому діянні немає складу кримінального правопорушення, до них може бути застосовано дисциплінарне стягнення від попередження до звільнення. Керівники органів, які в межах своєї компетенції не вжили заходів, передбачених законодавством про державну службу, щодо підпорядкованих їм державних

службовців, винних у порушенні встановлених законодавством обмежень, а також не надали відповідної інформації. до органів прокуратури чи податкових органів у встановлених випадках, несуть дисциплінарну відповідальність у порядку, визначеному законодавством про державну службу [11, с.40].

Вступаючи на державну службу, особа, крім прав та основних обов'язків державного службовця, свідомо і добровільно приймає на себе обмеження та заборони, встановлені законом. Правові обмеження державних службовців визначаються специфікою виконуваних ними державних функцій і службових повноважень.

Основною метою правових обмежень є забезпечення ефективного функціонування державної служби, встановлення правових перешкод можливим зловживанням з боку державних службовців, створення умов для належного виконання службових повноважень та реалізації прав і свобод державних службовців, встановлених Конституцією. Законодавчі обмеження та заборони поширюються на осіб, які мають намір вступити на державну службу, і діють протягом усього періоду перебування цих осіб на державній службі. Деякі стають активними після припинення або звільнення з державної служби.

Ці обмеження та заборони можуть бути скасовані або змінені лише шляхом внесення змін до чинного законодавства. За порушення цих обмежень і заборон законом встановлено кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність.

## **РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ КАР'ЄРОЮ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

### **3.1. Зарубіжний досвід в управлінні кар'єрою державного службовця**

Як показує світова практика, найкращим способом забезпечення гарантій професійного підбору на публічну службу є організація конкурсних іспитів на основі їх прозорості.

У США склалася ефективна система конкурсного відбору службовців, що зародилася ще в 1883 році. В даний час велика частина федеральних державних цивільних службовців надходять на державну службу на основі відкритого конкурсу.

Висока ефективність державного апарату Японії досягнута в тому числі за рахунок створення елітарної державної служби. Це стало можливим завдяки організації конкурсних іспитів при заміщенні державних посад на основі їх повної відкритості. А для того щоб гарантувати і підтримувати високий рівень ефективності своїх працівників, державні органи надають такі зарплати і пенсійні пільги, які цілком конкурентоспроможні з аналогічними виплатами в приватному секторі. Слід звернути також увагу і на те, що в Японії управління публічної службою майже на всіх стадіях, включаючи набір, просування, підвищення, санкції і пенсії, доручено органу, який не залежить від уряду - Національному управлінню з кадрів [13].

Цікавий досвід конкурсних іспитів цивільних службовців в Південній Кореї, де практикуються досить складні конкурсні іспити з 12 предметів, серед яких профілюючими є економіка, діловий менеджмент і державна адміністрація. В результаті такої кадрової політики в 1988 році 70% державних службовців Південної Кореї мали університетські дипломи.

В результаті реформи державної служби конкурсна система відбору кадрів діє в Казахстані. Тут створено спеціальний Агентство у справах державної служби, підпорядковане Президенту країни. Згідно із законодавством Казахстану

про державну службу, передбачається формувати на конкурсній основі понад 90% корпусу державних службовців.

У США в 1978 році була проведена реформа цивільної служби, в ході якої була реформована і система управління цивільною службою. Були створені Бюро управління персоналом і Рада із захисту системи заслуг, а також Федеральна рада по керівництву трудовими відносинами та Комісія з рівних можливостей зайнятості. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка результатів їх праці, підвищення кваліфікації, заохочення і покарання, вироблення рекомендацій щодо вдосконалення кадрової роботи. Рада із захисту системи заслуг має повноваження по забезпеченню дотримання законів цивільної служби в області найму, звільнення і проходження служби відповідно до принципів системи заслуг. Рада забезпечує захист службовців від зловживань і невинуватих кадрових дій керівників, заслуховує і приймає рішення щодо заяв службовців і при необхідності дає вказівки про коригувальні і дисциплінарні дії щодо службовця або установи [26, с.18].

У ФРН загальне керівництво публічної службою здійснює Федеральний комітет з кадрів, який проводить незалежну діяльність в рамках діючих законів і несе за неї повну відповідальність. В рамках компетенції Комітету його рішення обов'язкові для всіх інстанцій.

У Республіці Казахстан створено Агентство у справах державної служби, яке, на думку фахівців, стало дієвим інструментом реалізації кадрової політики держави. На основі найсучаснішого зарубіжного досвіду тут створена і функціонує республіканська інформаційна система управління кадрами і державною службою (РІСУК) - інструмент проведення процедур конкурсного відбору та атестації, кадрового менеджменту, моніторингу та визначення поточного стану публічної служби.

Прагнення України вступити до Європейського Союзу тягне за собою необхідність внесення змін до національного законодавства, його адаптацію до загальноприйнятих європейських принципів. Особливу область, яка потребує вдосконалення, становить система публічної служби України. Однак перш ніж

давати рекомендації про напрямки її розвитку, звернемося до питань, які виникали і виникають в процесі вдосконалення цього інституту в країнах-членах ЄС.

На наш погляд, вітчизняні дослідники при розгляді європейського досвіду реформування публічної служби приділяють недостатню увагу країнам Бенілюксу. Разом з тим досвід цих країн може бути вкрай корисний при проведенні перетворень в системі публічної служби в Україні.

Міністерством державної служби (Civil Service Ministry) Бельгії була прийнята стратегія реформування державного управління на період з 2007 по 2011 рр., яка базувалася на трьох ключових принципах:

- необхідність розгляду громадянина як клієнта і споживача послуг;
- створення підзвітного, ефективного та орієнтованого на результат уряду;
- наявність такого державного управління, яке розглядалося б як інноваційний, динамічний і затребуваний роботодавець.

Перший етап реалізації стратегії (лютий 2008 г.) став результатом компромісу між фламандським і франкомовним населенням. Так, фламандці (це корінне населення Бельгії, яке становить близько 58-60% населення, проживає в північній частині країни, говорить нідерландською мовою) виступали за надання більшої автономії регіонам, тоді як франкомовне населення (проживає в південній частині Бельгії) прагнуло до сильної єдиної центральної влади.

Було вирішено передати на місця частину повноважень: питання оренди, соціального захисту дітей, деякі законодавчі питання. На наступному етапі реформування системи державного управління Бельгії (липень 2008 року) перелік переданих повноважень було розширено (питання зайнятості населення, охорони здоров'я та ін.). Справедливості заради відзначимо, що цей досвід реформування державної служби Бельгії навряд чи можна вважати корисним для України, оскільки в країні проблема автономії на місцях не стоїть на порядку денному. Спірним для населення є мовне питання, проте його рішення все ж доцільно шукати саме на загальнодержавному рівні.

Цікавим для впровадження в систему публічної служби України може стати функціонуючий в Бельгії так званий «План Коперника». Він був запущений в 1999 р урядом країни (Verhofstadt). Будучи по суті програмою реформування системи державної служби, «План Коперника» ґрунтується на трьох пунктах [16]:

1) реорганізація федеральних адміністрацій. Були змінені ключові завдання державних службовців міністерств; переглянута структура федеральної публічної служби - міністерські кабінети були замінені більш дрібними політичними одиницями. Реалізація цього пункту стала наслідком згаданого спору між півднем і північчю Бельгії про повноваження місцевої і центральної влади;

2) модернізація управління людськими ресурсами. Передбачає зміну системи оплати праці державних службовців, а також створення т.зв. «Вищого корпусу державної служби»;

3) створення принципово нових методів роботи і функціонування системи державної служби. Було вжито заходів щодо поліпшення системи обміну даних між федеральними відомствами, а також отриманню громадянам відкритого Інтернет-доступу до адміністративних документів.

На наш погляд, пункт другий «Плану Коперника» може бути цікавим для України. Більш того, такого роду нововведення вже передбачені українським законодавством. Набравши чинності новий Закон України «Про державну службу», що містить зміни системи оплати праці державних службовців як одного з основних стимулюючих факторів їх роботи.

Що стосується питання створення вищого корпусу державної служби, то він в Україні фактично існує. Зараз владі доцільно зосередити увагу на питаннях законодавчого визначення його статусу, а також захисту державних службовців від політичних віянь для створення неупередженої системи держслужби в Україні та ефективного інституційного управління нею.

Крім того, цікавим для України є і третій пункт «Плану Коперника». Знову ж в Україні вже зроблені певні зусилля в цьому напрямку. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Результати реалізації цієї Концепції дозволять:

- підвищити ефективність державного управління в результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління;
- підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність;
- забезпечити здійснення контролю за ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- надати можливості громадянам та громадським організаціям безпосередньо брати участь в процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління;
- зменшити рівень корупції та тінізації економіки;
- досягти якісно нового рівня управління державою і суспільством в цілому, а також зміцнити довіру до інститутів держави [3].

На наш погляд, для успішного запозичення досвіду реформування бельгійської державної служби необхідно забезпечити високу ступінь доступності інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема інтенсивніше впроваджувати Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, Дана тенденція за роки дії нового Закону вже показує гарні результати.

Крім Бельгії ще однією країною-засновницею Європейського Союзу, що входить до складу Бенілюксу, є Люксембург. Це країна, хоч і представляє собою невелику конституційну монархію, має досить розвинену систему державного управління і публічної служби.

У сфері публічної служби Люксембургу проводиться реформа, спрямована на створення широко поширеного в Західній Європі електронного управління. Йдеться про підвищення якості послуг, створення з цією метою ефективних супровідних елементів (наприклад, електронні портали, сайти, швидкий обмін інформацією між внутрішніми структурами в системі публічної служби тощо). Координаційний комітет для модернізації держави (Coordination Committee for State modernisation) відстежує діяльність міністерств за допомогою електронного управління.

Впровадження електронного урядування супроводжувалося внесенням змін до законодавства Люксембургу. Так, в 2003 році до загального Статуту державних службовців 1979 року була додана стаття 19b, яка передбачає використання телекомунікаційних технологій і послуг в сфері публічної служби та в роботі публічних службовців. Пробні проекти були реалізовані і протестовані в деяких державних адміністраціях Люксембургу протягом одного року. Після закінчення зазначеного періоду дію цих проектів було продовжено, з урахуванням пропозицій цільової аудиторії, на якій вони були протестовані. Ці проекти діють і сьогодні.

Основна увага влади Люксембургу зосереджена на організації загальної системи оцінки публічної служби (Common Assessment Framework - CAF). Вона є методологічним інструментом, використовуваним в країні для підтримки розвитку державного управління в обраному напрямку, заснованим на принципі загального управління якістю. Вона є результатом співпраці міністерств країн-членів ЄС, які регулюють сферу державного управління та публічної служби, зокрема. Вперше вона була представлена на європейській конференції за якістю державних послуг в Лісабоні в травні 2000 р. У 2006 році на 4-й конференції був представлений інший варіант загальної системи оцінки, який зараз застосовується в Люксембурзі. Міністерство у справах публічної служби та адміністративної реформи Люксембургу після 2006 р. розробило 5 робочих зон для впровадження загальної системи оцінки службовців:

- 1) комунікації і співробітництво з адміністраціями, підтримка їхніх ініціатив;
- 2) координація та управління ініціативами для контролю напрямку дій адміністрацій;
- 3) підтримання співпраці між органами, які беруть участь в загальній системі оцінки в системі публічної служби, для чого адміністрації були згруповані в «кластери»;
- 4) реалізація і розвиток інструментів, умінь і навичок персоналу в управлінні якістю;



5) вивчення передового досвіду управління якістю з визначенням рамок, в межах яких цей досвід може бути застосований.

Введення електронного урядування та загальної системи оцінки на службі актуально і для української держави, однак до завершення адміністративної реформи можливості для використання досвіду Люксембурга обмежені. При цьому важливо відзначити, що перші кроки в напрямку електронного управління нашою країною вже зроблені. В умовах реалізації адміністративної реформи та реорганізація багатьох українських міністерств доцільно і створення загальної системи оцінки публічної служби [21].

Наступна країна-засновниця ЄС - Нідерланди, реформи в сфері публічної служби якої спрямовані на підвищення прозорості виконання державних послуг, створення т.зв. «Прозоровий офіс». Варто відзначити, що ще в 1990-х рр. в Нідерландах відбулося значне скорочення робочих місць в державному секторі, вжиті заходи для періодичної оцінки державної політики та визначення її ефективності. Починаючи з 2008 року уряд Нідерландів домагався скорочення адміністративних витрат і чисельності службовців. В результаті реалізації плану «Поліпшення центрального уряду» ( «Verseuwing Rijksdienst») чисельність скорочених службовців склала приблизно 12 800 чіл., що дозволило вже до 2011 року заощадити 630 млн євро [6].

У той же час ставиться завдання поліпшити якість послуг центрального уряду за рахунок підвищення кваліфікації персоналу. Для цього був створений спеціальний фонд у розмірі 500 млн євро. Всі міністерства та агентства, а також близько 30 незалежних органів («Zelfstandig Bestuursorgaan») повністю або частково фінансуються за рахунок третіх осіб, повинні щороку доповідати про кількість скорочених робочих місць. При цьому голландський уряд сприяє мобільності службовців. Всім, хто підпадає під скорочення, надається можливість звернутися до Організації мобільності службовців («Mobiliteitsorganisatie»), що відповідає за пошук посад для службовців відповідно до їх освітніх та кваліфікаційних якостей, в т.ч. в приватному секторі. З 2008 року щорічно близько 7 000 осіб позбавляються державних посад [6]. Одночасно голландським урядом

була запущена програма «Робота для центрального уряду», що діє з 2007 році для залучення нових кадрів, включаючи випускників вузів. Приділяється велика увага питанню рівняння умов і оплати праці в державному і приватному секторах. Проводилась і продовжує проводитися робота по усуненню всіх відмінностей.

Системи державного управління та державної служби України та Нідерландів досить сильно розрізняються, тому голландський досвід реформ навряд чи може бути впроваджений в повній мірі. Разом з тим, наприклад, в міських радах України вельми успішно функціонує прозорий офіс, ведеться робота по створенню єдиного вікна. Вважаємо, що скорочення чисельності службовців в Україні дало б серйозну економію бюджетних коштів, які могли б піти на впровадження будь-яких інновацій. Однак в нашому випадку після реорганізації міністерств скорочення не планується.

На закінчення відзначимо, що в світлі запланованого в доступному для огляду майбутньому підписання Угоди про асоціацію з ЄС, стратегічним напрямком на створення публічної служби за єдиним з ЄС зразком використання західного досвіду реформування, включаючи досвід країн Бенілюксу, вітається і може дати позитивний результат. Однак успішному запозиченню цього досвіду заважають певні обмеження, пов'язані, зокрема, з економічним і тимчасовим факторами.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, питань, належав і інститут публічної служби. Можна констатувати, що і до тепер для українського адміністративного права навіть саме поняття «публічної служби» є новим [9, с. 10].

Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Слід зазначити, що поняття публічної служби не поширюється на роботу найманих працівників в державних органах і недержавних суб'єктах публічної

влади, які виконують функції, аналогічні функціям, що здійснюються відповідними працівниками у приватній діяльності.

Проте, публічні функції у ФРН та інших державах Євросоюзу виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, а й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що інституційно належать до публічного сектору, і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці в приватному секторі. Тому, залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати певні завдання, хоча вони є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися [3, с. 6].

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями як управління, керівництво, контроль, нагляд тощо. Зарубіжні вчені зазначають, що служба в суспільстві розподіляється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на державну та недержавну [8, с. 203]. Існує також поділ служби в суспільстві на публічну та цивільну. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби [8, с. 204]. До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [8, с. 205]. Визначення публічної служби на законодавчому рівні міститься в Кодексі адміністративного судочинства: публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна

служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [4, с.13].

Отже, логічним на нашу думку, є розуміння державної служби як складової частини, виду публічної служби. В науці адміністративного права вироблені різні підходи до поняття державної служби. Традиційно її розглядають у трьох аспектах - соціальному (здійснення завдань та функцій держави в суспільстві), політичному (формування державної влади) та правовому (передбачає її правове регулювання) [2, с. 15].

Державна служба - професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують за це заробітну плату за рахунок державних коштів [11, с.20].

У світі існують різні моделі державної служби. Наприклад, існуючі системи державної служби умовно поділяють на закриті та відкриті. Для закритої системи, її ще можна назвати європейською, характерним є обмежений доступ до державної служби та низька мобільність службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їх політична нейтральність.

Прикладами такого «елітного» підходу є Франція, Японія, частково Велика Британія, Італія, Німеччина. Фінляндія тощо. В свою чергу типовим представником відкритої системи державної служби є США та Швеція. Дана модель передбачає відсутність елітних спеціалізованих закладів для підготовки керівного персоналу, є більш мобільною та спрощеною у сфері вступу на державну службу, отже має демократичний характер, окрім того така система більш лояльна до політичної діяльності державних службовців. В нашій державі на конституційному рівні закріплено право рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Законом України «Про державну службу» встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів та релігійних переконань, місця проживання, які одержали

відповідну освіту, професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір чи за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

У Великобританії керівництво державною службою здійснюють вищі органи держави та посадові особи, а саме: прем'єр-міністр та кабінет міністрів. Чиновники перебувають на службі у монархії. Адміністрація Великобританії повністю незалежна і аполітична. Зміни уряду рідко приводять до змін у складі урядової служби навіть на високих рівнях; Бельгійські органи влади представляють працівників урядових органів (федерального, регіонального та комунального рівнів), а також лікарі, податківці, освітяни; систему державної служби Італії формують дипломати, префекти, а також речники, що обіймають вищі керівні посади в публічних адміністраціях державного рівня. Інших службовців лише формально вважають держслужбовцями, оскільки їхню роботу визначають колективні угоди, що укладаються між агенціями та профспілками; у Польщі існує публічна служба, до якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівнів. Розрізняють цивільних службовців, які призначаються на посаду спеціалістів державної служби, та працівників цивільної служби, яких беруть на роботу на основі контракту; закрита система державної служби притаманна Франції. Ця система характеризується обмеженим доступом до державної служби та низькою мобільністю службовців. Конкуренція кандидатів підтримується шляхом вступних іспитів. Державна служба у Франції відображає діяльність агентів професійної діяльності на службі держави й загалом будь-якої адміністрації. Державних службовців поділяють на: функціонерів та службовців, які введені до штату з наданням чину; функціонерів, яких набирають за контрактом і які не належать до штату [7; 13]. Таким чином, чітке розмежування між публічною та державною службою спостерігається у Польщі. У деяких країнах (Німеччині, Австрії, Бельгії, Італії) державно-правовий інститут має назву публічна служба, в інших країнах (Великобританії, США, Франції) стосовно нього застосовується термін державна служба.

Державна служба в Україні ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальній

справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональній відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Перелічені принципи належать до групи загальних принципів державної служби, які закріплені у Законі України «Про державну службу», і постають вихідними, основними, керівними положеннями, правилами, на яких базується система державної служби, їх практична значимість полягає у втіленні цих засад в якості важливих елементів професійної свідомості державних службовців в їх щоденній діяльності. Виділяють також групу організаційно-функціональних принципів: єдність системи державної служби (єдина державна політика, єдина законодавча база, єдина централізована система у цій сфері); принцип політичної нейтральності (участь у політичній та громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків та робочого часу); принцип рівності доступу до державної служби; принцип ієрархічності системи державної служби (чітко встановлена підлеглисть нижчих органів та посад державної влади вищим, виконавча дисципліна); принцип стабільності кадрів державної служби (зміна керівника не може бути підставою для припинення державної служби, крім державних службовців патронатної служби); принцип системи заслуг (прийняття на службу та її проходження здійснюється у відповідності на підставі ділових та особистих якостей, компетентності та кваліфікації) [13].

Саме ці принципи визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби. В спеціальній юридичній літературі пропонуються і інші варіанти підходів до класифікації принципів державної служби, наприклад виділяють групу конституційних принципів, або доповнюють організаційно-функціональні принципи іншими принципами, однак в цілому висловлені пропозиції не суперечать одна одній, а лише розширюють та вдосконалюють існуючі.

Отже слід зробити висновок, що ефективне функціонування органів публічної служби неможливе без існування політично-нейтральних та професійних чиновників - державних службовців.

Вагомим здобутком Української Держави є те, що з 1993 року, після ухвалення Закону України «Про державну службу», наша держава і суспільство отримали можливість розбудовувати інститут державної служби, а згодом розвивати і муніципальну службу [9, с. 144]. Проте, тепер також очевидно, що публічна служба в Україні потребує удосконалення, а відповідне законодавство - модернізації.

Основними вадами теперішньої публічної служби є недостатня професійність державних службовців, зумовлена нестабільністю перебування на посаді, великою плинністю кадрів, а також неналежною увагою до підвищення кваліфікації державних службовців [16, с.23].

Ці проблеми зумовлені недостатньою захищеністю державних службовців від звільнення за суб'єктивними мотивами, закритою системою оплати праці державних службовців та акцентом на пенсійне забезпечення у залученні на публічну службу, непрозорою системою добору на публічну службу та службові кар'єри, відсутністю ефективної державної політики щодо підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

При цьому наголосимо, що недоліки державної служби і служби в органах місцевого самоврядування є однаковими. Отже, і шляхи вирішення цих проблеми можуть бути однаковими.

### **3.2 Вдосконалення управлінських процесів щодо реалізація кар'єрного зростання в державній службі**

Роль державного службовця у процесі прийняття рішень неодноразово згадувалася в попередніх пунктах.

Розрізняють два основних типи працівників, які беруть участь у процесі підготовки та прийняття рішень: аналітики (системні) та керівники.

Більшість менеджерів у процесі роботи з аналітиками над постановкою завдання виявляють проблеми та можливості, яких раніше не було. Як правило, аналітики прагнуть до чіткої, логічної, математичної постановки проблеми. Однак подібне твердження в очах керівника може здатися невідповідним до сфери його діяльності. Зі свого боку, аналітик схильний недооцінювати роль інтуїції та минулого досвіду, він схильний зосереджуватися на виборі та застосуванні методів обґрунтування рішень, а не на доцільності та ефективності їх використання.

Керівник повинен приймати рішення на основі варіантів, розроблених аналітиками, серед яких часто важко вибрати найкращий. Інтуїцію лідера слід використовувати додатково, а не як заміну результатів аналітиків.

Аналітики розглядають прийняття рішень як самостійний процес, для менеджерів прийняття рішень є лише частиною всього процесу управління, який повинен враховувати як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, що впливають на вирішення проблеми. Керівник вибирає єдине рішення із запропонованих аналітиків. Він повинен своєчасно отримувати дані аналізу, навіть неповні. Рішення, прийняте вчасно, є більш серйозною помилкою, яка має серйозні



наслідки, ніж прийняте рішення, але яке має помилки. Завжди є якийсь оптимум, якась точка, до якої необхідно провести дослідження і після якої настав час використовувати його плоди, приймати рішення [15, с.27].

Вибрати цей момент, вловити його рано чи пізно — справа, яка вимагає іншого підходу, іншої підготовки та інших якостей, ніж ті, які притаманні аналітику. Рішення є прямим продуктом роботи керівника будь-якого рівня та рангу.

На процес прийняття управлінських рішень впливає багато факторів. Найважливішими з них є:

ступінь ризику - завжди існує ймовірність прийняття неправильного рішення, що може негативно вплинути на організацію. Ризик — це фактор, який керівники свідомо чи підсвідомо враховують при прийнятті рішення, оскільки пов'язаний із підвищеною відповідальністю;

час, відведений на прийняття рішень - на практиці більшість керівників не мають можливості проаналізувати всі можливі альтернативи, відчуваючи брак часу;

організаційна політика – при прийнятті рішення враховується суб'єктивний фактор (статус, влада, простота виконання тощо);

ступінь підтримки керівника колективу – якщо розуміння та підтримки інших керівників і підлеглих недостатньо, проблему слід усунути за рахунок їхніх особистісних рис, які мають сприяти реалізації прийнятих рішень;

Особисті якості керівника - один з найважливіших факторів. До них належать досвід, професійний рівень, психічні та психологічні особливості, організаторські здібності тощо [23, с.43].

Є три основні умови, за яких приймаються рішення:

- стан впевненості або впевненості;
- стан ризику;
- стан повної невизначеності або невизначеності.

Стан впевненості або невпевненості існує, коли керівник точно знає, яким буде результат, якщо ви приймете та втілите управлінське рішення. Впевненість

істотно впливає на процес оцінки альтернатив. Коли результат можливої альтернативи можна достовірно передбачити, менеджер зазвичай вибирає альтернативу з результатом, який його задовольняє. Стан ризику існує, коли керівник має достатньо інформації для оцінки можливих наслідків виконання рішень. Результати таких рішень не є визначеними, але ймовірність кожного результату відома.

Ймовірність визначається як ступінь можливості події і коливається від 0 до 1. Сума ймовірностей усіх альтернатив повинна дорівнювати одиниці. Стан невизначеності або невизначеності - коли керівник не володіє інформацією, яка могла б допомогти йому передбачити результат рішення. Це відбувається, коли фактори, які слід розглянути, настільки непередбачувані, що неможливо отримати достатньо відповідну інформацію про них. Тому ймовірність можливих наслідків неможливо передбачити з достатнім ступенем достовірності.

Невизначеність характерна для рішень, які доводиться приймати в умовах, що швидко змінюються. У сучасній теорії прийняття управлінських рішень є дві основні теорії: нормативна (або раціональна) теорія, орієнтована на нормативну сторону прийняття рішень, і поведінкова або психологічна теорія, яка розкриває та описує, як суб'єкти управління фактично приймають і формують рішення. [19, с.33].

Організаційна процедура прийняття та виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні та хто приймає рішення (індивідуально чи колективно);
- 2) хто готує проект рішення та його обґрунтування;
- 3) з ким погоджено рішення;
- 4) яка періодичність і форма контролю за виконанням рішення;
- 5) хто контролює та несе відповідальність за правильність рішення;
- 6) кому надано право вносити зміни до змісту рішення та строків його виконання;
- 7) яка форма звітності про виконання рішень;

8) який дає висновок щодо виконання рішень та ступеня досягнення наміченої мети.

При цьому інформація, зібрана під час дослідження, повинна відповідати ряду вимог:

- 1) відповідність інформації потребам управління;
- 2) важливість інформації, яка полягає у підвищенні рівня поінформованості керівників для прийняття більш обґрунтованих рішень;
- 3) повнота, репрезентативність і достовірність інформації;
- 4) різноманітність інформації для розгляду альтернативних рішень;
- 5) ефективність інформації, яка оцінюється за співвідношенням результатів прийняття управлінських рішень якості з витратами на її збір та інтерпретацію.

Щоб задовольнити ці вимоги, дослідження має вирішити:

- 1) зміст, тип і носія;
- 2) методи збору інформації - первинні дослідження (у формі опитувань, спостережень, опитувань тощо) або вторинні;
- 3) обсяг інформації - частковий, заснований на випадковому зборі, на основі вибірки, або повний на основі безперервного опитування. На етапі аналізу та інтерпретації інформації необхідно виявити різницю між тим, що важливіше, а що незначне.

Оскільки в процесі прийняття рішень поєднуються логічні, раціональні та змістовні та психологічні аспекти, найважливішим фактором ефективності управління є професіоналізм керівника, його стиль та підходи до прийняття рішень. Залежно від цих факторів він приймає раціональне рішення, рішення, засноване на досвіді, або інтуїтивне рішення. Інтуїтивне рішення - це вибір, зроблений лише на основі відчуття його правильності. Те, що називають «шостим почуттям», є інтуїтивним рішенням.

На основі досвіду (адаптивне) рішення враховує попередній досвід за аналогією, здоровий глузд. Іноді такі рішення здаються інтуїтивними, оскільки їх логіка не завжди очевидна. Рішення на основі досвіду – це вибір на основі знань або досвіду [8, с.22].

Наділивши органи місцевої публічної влади самостійністю в здійсненні компетенції, законодавець учинив прагматично, обмеживши цю самостійність відповідальністю. Тому ми поділяємо думку, згідно з якою самостійність й автономність – явища позитивні, а з метою недопущення зловживань правом за самостійні дії поза межами повноважень має бути передбачено відповідальність.\

Саме так можна трактувати законодавчо закріплене положення про те, що питання місцевого значення в Україні вирішують у межах відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади, як і будь-яка інша юридична категорія, об'єктивно потребує детермінації, дефінітивного визначення. Зміст поняття «відповідальність» у тлумачному словнику потрактовано як покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, учинки, слова [8, с. 17].

Відповідальність є формою активного ставлення суб'єкта до навколишнього світу та соціальної дійсності, тобто відповідальність виникає внаслідок взаємодії суб'єкта з оточенням. Оцінка ефективності чи неефективності функціонування місцевої публічної влади є суб'єктивною, а політична відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади може бути реалізована, передусім, під час місцевих виборів або референдумів. Визначаючи відмінність політичної та юридичної відповідальності, слід урахувати, що політична відповідальність окремих суб'єктів публічно-владних відносин може бути трансформована в юридичну [5, с. 16].

Практична потреба такої трансформації зумовлена необхідністю посилення відповідальності суб'єктів владних відносин. Деякі види юридичної відповідальності є загальновизнаними, мають давню історію становлення й нині є стабільними, чітко окресленими нормативно-правовими межами. Це стосується кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільноправової, майнової відповідальності. Окремі види юридичної відповідальності є порівняно новими для юридичної науки, знаходяться на стадії становлення в науково-теоретичному аспекті та переважно ще не мають нормативного закріплення.

До них належать, зокрема, конституційно-правова, а також її підвид – муніципально-правова відповідальність. На думку науковців, муніципально-правову відповідальність слід вважати самостійним видом юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єктів, підстави, санкції тощо. Порівнюючи ці два види юридичної відповідальності, зауважимо, що конституційно-правова відповідальність за нетривалий період часу стала широко визнаною в юридичній науці, на відміну від муніципально-правової. Розвиток конституційно-правових відносин сприяв становленню конституційно-правової відповідальності. Виникнення поряд з конституційно-правовою ще й муніципально-правової відповідальності вважаємо цілком закономірним, оскільки триває розвиток нових видів суспільних відносин, що потребують правової охорони шляхом притягнення до певних видів санкцій.

Конституційно-правову та муніципально-правову відповідальність не можна ототожнювати з політичною чи моральною, оскільки вони існують у межах конституційно-правового чи муніципального припису і мають відповідні юридичні, а не політичні санкції. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади є багатоаспектною. По-перше, відповідальність є властивістю, ознакою учасника управлінських відносин, що виявляється в його здатності, можливості й обов'язку нести відповідальність за власні дії чи бездіяльність. По-друге, відповідальність відображає складний комплекс взаємозв'язків і відносин, що виникають у системі місцевої публічної влади між її елементами та спрямовані на запобігання порушенням, їх усунення, урегулювання й відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність – це процес, сукупність послідовних дій стосовно того елемента системи місцевої публічної влади, унаслідок неефективної діяльності якого (невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків) порушено належне функціонування всієї системи чи окремих її компонентів.

На нашу думку, у функціонуванні місцевої публічної влади означені риси відносин відповідальності стають особливими, оскільки в ньому чимало вчинків і

дій зумовлюють важливі соціальні наслідки як для окремого жителя, територіальної громади, так і для суспільства й держави загалом. Ї

Той, хто приймає управлінські рішення, використовує знання про те, що відбувалося в подібних ситуаціях у минулому, щоб передбачити результат альтернативного вибору в поточній ситуації. Виходячи зі здорового глузду, він вибирає альтернативу, яка принесла успіх у минулому. Такі рішення найбільш ефективні в стабільних умовах, при частому повторенні ситуації. Перевага такого типу рішення - швидкість, оперативність, оскільки витрати на отримання та обробку інформації незначні.

Розробка ефективних управлінських рішень потребує використання сучасних інформаційних технологій, що забезпечують повноту, своєчасність відображення інформації процесів, можливість їх моделювання, аналізу, прогнозування. У багатьох випадках процедура розробки управлінських рішень передбачає великий обсяг роботи керівників, автоматизація якої дозволяє не тільки значно знизити витрати праці на підготовку рішень, але й отримати кращий «вхідний» матеріал для своєчасного та грамотного прийняття управлінських рішень.

Використання сучасних комп'ютерних технологій має незаперечні переваги:

- швидкість роботи;
- його висока якість;
- великий обсяг виконуваної роботи за рахунок великого обсягу пам'яті;
- конфіденційність інформації;
- раціональний розподіл функцій між користувачем і комп'ютером.

Законність рішення відповідає вимогам законності, якщо воно не суперечить чинним державним та відомчим нормативним актам, наказам, положенням, інструкціям тощо. Законність рішення полягає у його відповідності не лише букві закону, а й духу. права і права. Саме ця обставина сприяє зміцненню державної дисципліни та суворому дотриманню законності в діяльності правоохоронних органів.

Рішення є ефективним, якщо воно є владним і владним, тобто впливає з обсягу повноважень, наданих суб'єкту управління. Дотримання цієї вимоги надає рішенню силу, здатну вплинути на суб'єкт управління і в разі потреби застосувати примус у вигляді різноманітних санкцій. Рішення можна вважати ефективними, якщо суб'єкт рішення є компетентним і високопрофесійним, тобто саме особа (або орган) має право приймати такі рішення. У тих випадках, коли функції нижчих органів підвищуються, компетентність рішень різко знижується.

Велике значення має умова своєчасності рішення. Правильне і розумне рішення, але прийняте із запізненням, рівносильно помилці. Тому тут на перший план виступає вимога оперативності прийняття рішень, гнучкої реакції на мінливі події. Актуальність рішення певною мірою пов'язана із своєчасністю прийняття рішення. Однак це далеко не тотожні поняття. Актуальними є ті рішення, які пов'язані з вирішенням найважливіших завдань конкретного періоду функціонування системи. Тому, коли є багато проблем, які потребують вирішення, необхідно розглянути, чи були вони оцінені з точки зору актуальності та чи прийнято рішення щодо них у порядку важливості. У цьому випадку особливою вимогою є достатність інформації, оскільки будь-яке її спотворення на попередньому етапі до підготовки управлінських рішень потім переноситься на саме рішення. Це, у свою чергу, призводить до спотворення передумови (викладу фактів і подій) та управлінського впливу [8, с. 10].

Ефективні рішення при збереженні їх загальної спрямованості є гнучкими, співвідносяться з суб'єктивними характеристиками виконавців і не накладають надмірно жорстких обмежень на поведінку. Загалом, найефективнішими є ті рішення, які залишають простір для ініціативи та творчості підлеглих. Такі рішення сприймаються виконавцями як вираз довіри до них. Проте оцінка такої вимоги завжди має ґрунтуватися на конкретній ситуації та суб'єктивних якостях виконавців.

Рішення є ефективним, якщо воно є вичерпним; тобто вирішує проблему повністю або на тривалий час. На практиці часто трапляються рішення, які приймаються як би у відповідь на ситуацію, але не усувають її повністю.

Неодноразові рішення з одного і того ж питання вимагають багато зусиль, енергії, часу, послаблюють виконавську дисципліну правоохоронців.

Ефективність роботи значною мірою залежить від адаптації рішення до виконавчого рівня, від того, які умови створені для реалізації рішення. З одного боку, нереальні, непосильні завдання, які ставляться перед окремими службами та працівниками, підривають віру людей у власні сили, знижують їхню ініціативу та активність, з іншого боку, навмисно занижені плани чи зобов'язання дають лише негативний результат.

Ефективне рішення узгоджується і узгоджується з рішеннями, прийнятими раніше. Він стає логічним продовженням більш загальних стратегічних та основоположних рішень. Таке рішення має бути узгодженим не лише з іншими рішеннями, а й «внутрішньо» узгодженим. Така неузгодженість полягає в єдності цілей і засобів їх досягнення, у логічному зв'язку окремих положень, фактів і приписів, що з них випливають.

Виконавська дисципліна керівного складу органу внутрішніх справ як умова ефективності управлінських рішень передбачає економічне стимулювання та юридичну відповідальність окремих працівників за сумлінність або неналежне виконання команд, а також неприйняття управлінських рішень на рівні та в межах його компетентності. Рішення є ефективним, якщо воно спрямоване на соціальну мотивацію та інтереси справи. Співробітники повинні знати, якими мотивами керувався керівник при прийнятті рішення і які цілі будуть досягнуті в результаті його виконання. Це одна з головних умов ефективності управлінських рішень.

Проблема неефективності рішень, прийнятих на державному рівні, часто розглядається в контексті методології відносної незалежності держави від суспільства. З точки зору соціологічних концепцій управління проблема ефективності управлінських рішень пов'язана насамперед із методами впливу суб'єктів владних повноважень на процеси, що відбуваються в суспільстві. Інакше кажучи, неефективність та неефективність багатьох управлінських рішень, які реалізуються сьогодні в українському суспільстві, є продуктом неправильної державної політики, яка дисбалансиє відносини між державними органами,



суспільством та особистістю. І як наслідок, відбувається відчуження особистості від управління суспільством і державою, що певним чином ускладнює формування громадянського суспільства.

## **ВИСНОВКИ**

Під час розгляду основних питань обраної теми було зроблено наступні висновки.

Насправді інститут державної служби розвинутий гірше, ніж така її складова, як державна служба, це зумовлено насамперед тим, що частіше увага дослідників зосереджується саме на державному аспекті цього питання. Загалом поняття державної служби включає діяльність працівників усіх установ, які виконують суспільно значущі, суспільно важливі завдання та функції, включаючи діяльність державних чи муніципальних лікарів, учителів, листонош, працівників музеїв, притулків тощо.

Натомість законодавство, а саме Кодекс адміністративного судочинства, містить таке визначення: державна служба - діяльність на державних політичних

посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Слід також підкреслити, що, як розуміють вітчизняні науковці, державна служба є невід'ємною частиною державної служби. У науці адміністративного права вироблено різні підходи до поняття державно-публічної служби. Традиційно його розглядають у трьох аспектах - соціальному (реалізація завдань і функцій держави в суспільстві), політичному (формування державної влади) та правовому (передбачає її правове регулювання).

Порівняльний аналіз посад державної служби показує, що єдиного підходу до цього поняття немає, оскільки існує суттєва різниця як у визначеннях та сферах поширення (у широкому чи вузькому розумінні) державно-службових відносин, так і в сучасних моделі державної служби. Державна служба в цілому є оригінальною системою зі своїми традиційними відмінностями, зумовленими плюралізмом культур і наявністю регіональних впливів.

Слід зробити висновок, що ефективне функціонування органів державної служби неможливе без наявності політично нейтральних та професійних посадових осіб.

Значним досягненням Української Держави є те, що наша держава і суспільство отримали можливість розвивати інститут державної служби, а згодом і муніципальну службу. Проте зараз також очевидно, що державна служба в Україні потребує вдосконалення, а відповідне законодавство – модернізації.

Основними вадами нинішньої державної служби є недостатній професіоналізм службовців, зумовлений нестабільністю посад, висока плинність кадрів, а також недостатня увага до підвищення кваліфікації службовців.

Ці проблеми викликані недостатньою захищеністю працівників від звільнення з суб'єктивних причин, закритістю системи оплати праці державних службовців і акцентом на пенсійному забезпеченні при наборі на державну службу, непрозорою системою відбору на державну службу та посадову кар'єру,

відсутність ефективної державної політики щодо навчання та підвищення кваліфікації працівників.

Прийняття рішень є обов'язковим процесом, необхідним для виконання будь-якої функції управління. Рішення можна приймати за допомогою інтуїції, думки або раціонального вирішення проблем. Останній спосіб допомагає підвищити ймовірність прийняття ефективного рішення в новій складній ситуації.

Процес прийняття управлінського рішення не є завершеним, поки фактичне рішення проблеми не буде підтверджено через систему зворотного зв'язку.

На прийняття рішення впливає велика кількість зовнішніх і внутрішніх обставин, наприклад, ціннісні орієнтації суб'єкта прийняття управлінського рішення, ситуація прийняття рішення тощо.

Прийняття правильних рішень є розділом управлінського мистецтва. Здатність до цього розвивається з досвідом протягом життя.

Сукупність знань і умінь формують компетентність будь-якого керівника і залежно від рівня останнього свідчать про рівень ефективності його роботи. Суб'єктами управлінського рішення є особи, що приймають рішення, а це керівники різних рівнів (державного, регіонального та внутрішнього) та групи працівників, які мають відповідні повноваження для прийняття рішень.

Також можна говорити про індивідуальні та групові рішення. Індивідуальні рішення характеризуються вищим рівнем креативності, вони приймаються швидше, оскільки не потребують узгодження. Але вони часто помилкові, більш ризиковані, через складність і непередбачуваність середовища. Тому сьогодні перевага надається груповим рішенням. До складу груп залучаються фахівці з тих напрямків, які стосуються проблеми, що виникла в організації. Групова робота забезпечує комплексне вивчення проблеми, підвищує мотивацію та відповідальність кожного, знижує відсоток помилок, передбачає різноманітність розробок.

Результати групової роботи, як правило, краще сприймаються працівниками, ніж індивідуальні рішення, оскільки вони відображають думку

колективу. Водночас групові рішення мають і недоліки – більшу тривалість через необхідність узгодження різних точок зору на проблему та відсутність чіткої відповідальності при прийнятті остаточного рішення.

Тому особам, які приймають управлінські рішення, необхідно добре знати переваги та недоліки різних методів прийняття рішень, уміти їх поєднувати, визначати типові управлінські завдання та застосовувати при їх реалізації структуровані методи прийняття рішень, збагачувати арсенал методів. з власними розробками.