

УДК 378:351

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО Й КАДРОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**Луциків І. В.**

*к.е.н., старший викладач, Тернопільський національний технічний  
університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**Котовська І. В.**

*к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет імені  
Івана Пулюя, м. Тернопіль*

**CURRENT ISSUES OF ORGANIZATIONAL AND HUMAN  
RESOURCING OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE**

**Lutsyktiv I. V.**

**Kotovska I. V.**

**Анотація.** В статті проаналізовано сучасний стан організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні, визначено основні проблеми в даній сфері. Проаналізовано зарубіжний досвід розвитку та впорядкування кадрового забезпечення, практики кадрової роботи з урахуванням сучасних вітчизняних тенденцій. Визначено принципи системи кадрового забезпечення органів публічної влади. Запропоновано рекомендації щодо підвищення ефективності й результативності кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні та пропозиції для якісного формування складу публічних службовців.

**Ключові слова:** публічне управління, органи публічної влади, кадрова політика, кадрове забезпечення, публічні службовці, управлінські послуги, управлінський персонал.

**Summary.** The article presents the analysis of the current state of organizational and human resources support in Ukraine's public sector, the article touches upon the issue of this area. The foreign experience of development and ordering of human resource, practice of HR work taking into account with modern domestic trends was investigated. The principles of the HR system of public sector were determined. Recommendations for improving the efficiency and effectiveness of HR system of Ukraine's public sector were given. Suggestions for the qualitative formation of the composition of public staff was proposed, proposals for the effective election of public staff are also given.

**Key words:** public administration, public authorities, personnel policy, human resourcing, public servants, management services, management personnel.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку української державності характеризується значними змінами у різних сферах економічного, соціального, політичного життя суспільства та держави. Ознаками цих змін та перетворень в нашій країні стали реформи. Реформування будь-якої сфери життєдіяльності держави, у свою чергу, є неможливим без участі ефективного, компетентного та ініціативного кадрового потенціалу. Саме кадрове забезпечення публічного управління є однією з ключових проблем державотворення, що вимагає вирішення багатьох важливих питань, серед яких створення дієздатної, конструктивної публічної служби, формування ефективного кадрового забезпечення органів публічної влади, від професійного рівня якого залежатиме підвищення рівня престижу публічного управління в Україні, яка обрала проєвропейський курс розвитку та наразі знаходиться в процесі активної модернізації.

З огляду на вищевикладене, в умовах становлення правової демократичної держави виникає необхідність у забезпеченні інноваційного розвитку системи публічного управління на основі впровадження на державному рівні комплексу заходів з удосконалення організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні є об'єктом постійної уваги вітчизняних науковців. Зокрема питання щодо формування системної кадрової політики, забезпечення ефективності кадрового потенціалу знайшли своє відображення у працях провідних українських науковців Г. Атаманчука, В. Бережного [1], Н. Васильєва, С. Дембіцької [2], В. Зозулі [3], Г. Щокіна та інших. Зарубіжну практику кадрової роботи органів влади висвітлювали у своїх працях такі вчені, як І. Василенко, Н. Гончарук, В. Золотарьов [4], В. Малиновський, О. Хохлов та ін. Проте у своїх наукових працях вищезгадані науковці дещо фрагментарно розглянули питання щодо комплексного дослідження організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади, що зумовило необхідність і актуальність обраної теми.

**Постановка завдання.** Проведення аналізу сучасного стану організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні, а також визначення основних проблем в даній сфері визначили мету та цілі нашого дослідження.

У галузі публічного управління державна кадрова політика повинна бути спрямована на створення організаційно-правових, управлінських, соціальних, психологічних, матеріально-технічних, фінансових, економічних та інших передумов формування високопрофесійних кадрів публічної служби. Доведено, що впровадження сучасної якісної концепції управління людськими ресурсами системи публічного управління має перебувати в зоні постійної і пильної уваги керівництва органів влади, оскільки існує пряма залежність результативності та ефективності управління від кадрового потенціалу. У свою чергу, це має вплив на життєдіяльність країни, добробут громадян та міжнародний авторитет держави.

Аналіз тенденцій реформування системи публічного управління в Україні протягом останніх років свідчить про те, що публічне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до європейських стандартів демократичного врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до

корупції, внутрішньо суперечливим, надмірно централізованим, громіздким і відірваним від потреб громадян.

З огляду на вище викладений матеріал, постає необхідність у проведенні комплексного аналізу сучасного стану та проблем кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні. Відповідно до наших міркувань, під організаційним та кадровим забезпеченням органів публічної влади слід розуміти цілеспрямовану діяльність щодо залучення, закріплення й адекватному використанні в публічній службі висококваліфікованих спеціалістів, створення умов щодо реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування і розвитку кадрової політики. Виходячи з вище наведеного визначення, можна виділити наступні цілі кадрового забезпечення органів публічної влади: формування якісного кадрового потенціалу, розвиток персоналу (організація безперервного навчання публічних службовців через якісний підбір, розстановку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, стажування та ротацию), соціальний захист персоналу. Реформування системи формування кадрового забезпечення є надзвичайно важливою складовою реформування інституту публічної служби, оскільки від фаховості, досвідченості управлінців в публічній сфері, які наділені правом приймати політичні рішення, залежить ефективність реформаторських заходів.

Таким чином, кадрове забезпечення діяльності органів публічної влади як частина кадрової політики має здійснюватися у взаємопов'язаних напрямках, а саме щодо забезпечення органів публічного управління висококваліфікованими, компетентними кадрами та розвитку механізму формування нової генерації публічних службовців, здатних ефективно працювати в умовах євроінтеграції та становлення інформаційного суспільства у державі.

За роки незалежності в країні були створені певні правові основи забезпечення та оновлення кадрів на державній службі, проте за цей час, кадрове забезпечення державного управління цілком себе дискредитувало.

Такий висновок можна зробити на фоні загального ускладнення соціально-економічної обстановки у країні та унаслідок загального погіршення умов життя та праці, системної корупції на різних владних щаблях та пов'язаного із нею конфлікту між правоохоронними структурами, серйозної політичної нестабільності у країні: війна на Сході і спроби загострення внутрішньо-політичної ситуації на її фоні (загалом, рівень ризиків політичної нестабільності становить 7-8 балів за 10-бальною шкалою, згідно УНЦПД, а консалтингова фірма Euraisa Group навела перелік із десяти основних геополітичних ризиків на 2019 рік, ситуація в Україні, за її версією на дев'ятому місці), відсутності якісної профільної освіти та багатьох інших факторів. З огляду на це, а також враховуючи те, що людська компонента публічного кадрового апарату надзвичайно складна, комплексна та багатовимірна, питання розвитку кадрового потенціалу є пріоритетним для вітчизняної публічної служби.

Історія засвідчує, що недосконалість кадрової компоненти публічної служби є однією з причин негативних явищ у суспільстві і, як наслідок, неналежного виконання державою своїх функцій. Для кращого розуміння та розв'язання наявних проблем у обраній сфері дослідження, а також зважаючи на низькі позиції України в світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням (табл.1), доцільно провести комплексний аналіз сучасного стану кадрового забезпечення держслужбовців України.

Індекс глобальної конкурентоспроможності розроблений Всесвітнім економічним форумом (ВЕФ) оцінює здатність економік забезпечувати більш високу продуктивність бізнесу, і як наслідок, більш високі темпи економічного зростання й економічного добробуту нації. Індекс порівнює конкурентоспроможність країн за 12 складовими конкурентоспроможності: інституції, інфраструктура, макроекономічна стабільність, охорона здоров'я та початкова освіта, вища освіта та професійна підготовка, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, рівень розвитку фінансового ринку, технологічна готовність, розмір ринку, рівень розвитку бізнесу, інновації. У

2018 -2019 рр. Україна посіла 83 місце серед 140 країн світу, погіршивши свій рейтинг на дві позиції порівняно з попереднім періодом, де займала 81 позицію, у категорії “державні інституції” 110 місце, 49 місце в категорії “бюджетна прозорість”. В категорії “тягар державного регулювання” Україна займає 67 позицію, покращивши свій рейтинг на 14 одиниць, проте не зважаючи на такий значний підйом у рейтингу, саме значення даного показника зросло лише на одну десяту – з 3,3 у 2017 р. до 3,4 у 2018 р.

Таблиця 1

**Динаміка окремих позицій України в міжнародних рейтингах конкурентоспроможності у сфері державного управління**

| Показники                                                  | Досліджувані періоди |               |               |               |               |
|------------------------------------------------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                            | 2014-2015 рр.        | 2015-2016 рр. | 2016-2017 рр. | 2017-2018 рр. | 2018-2019 рр. |
| <b>Складові індексу глобальної конкурентоспроможності</b>  |                      |               |               |               |               |
| Індекс глобальної конкурентоспроможності                   | 76/144               | 79/140        | 85/138        | 81/137        | 83/140        |
| Державні інституції                                        | 130                  | 130           | 129           | 118           | 110           |
| Право власності                                            | 135                  | 132           | 131           | 128           | 129           |
| Бюджетна прозорість                                        | 138                  | 134           | 129           | 113           | 49            |
| Тягар державного регулювання                               | 115                  | 87            | 74            | 81            | 67            |
| Довіра громадськості до держслужбовців                     | 96                   | 80            | 80            | 91            | 97            |
| Прозорість формування державної політики                   | 104                  | 98            | 99            | 65            | *             |
| <b>Індекс процвітання</b>                                  |                      |               |               |               |               |
| Влада                                                      | 126                  | 124           | 128           | 130           | 129           |
| Захищеність                                                | 73                   | 117           | 135           | 133           | 128           |
| Ефективність врядування                                    | 145                  | 126           | 137           | 143           | 120           |
| Індекс сприйняття корупції                                 | 142                  | 130           | 131           | 130           | 120           |
| Загальний індекс розвитку електронного урядування (EGDI)** | 87                   |               | 62            |               | 82            |
| Індекс електронної участі (E-Participation Index)**        | 77                   |               | 32            |               | 75            |

\* - показник не розраховувався в цьому періоді;

\*\* - індекс розраховується один раз у два роки.

*Джерело: складено за 5,6,7*

Індекс процвітання (Prosperity Index), який складає лондонський інститут Legatum, вираховується за дев'ятьма показниками. В загальному рейтингу

процвітання 2018 року Україна піднялася на 1 позицію – з 112-го на 111-те місце порівняно з попереднім роком.

Одним із найгірших у 2018 р. став показник влади - 128, який показує ефективність уряду, рівень демократії та політичної участі, а також верховенства права. Найкращим цей показник був у 2007 році – 112, а найгіршим за усі роки показник «Влада» був у 2017 р. - 130. За загальним індексом-2018 Україна опинилася між Джибуті та Малаві (110 та 112 місце відповідно).

Експерти Всесвітнього банку оцінили ефективність державного управління в Україні "нижче середнього". Щодо індексу сприйняття корупції, який надає відомості про сприйняття рівня корупції у державному секторі, то Україна дещо покращила свої показники в 2018 році. Її результат – 32 бали та 120 місце серед 180 країн. Таким чином Україна здобула 2 бали та піднялася на 10 місць (результат за 2017 рік – 30 балів, 130 місце). Проте з-поміж своїх сусідів Україна змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138 місце). Проведений фахівцями ООН аналіз вказує на те, що існує сильна кореляція між індексом сприйняття корупції та індексом EGDІ розвитку електронного врядування. Індекс EGDІ є композитним індексом, що утворюється через сукупність інших (суб) індексів та використовується для вимірювання готовності та потужності національних адміністрацій у використанні інформаційно-комунікаційних технологій для надання інформаційних послуг населенню, бізнесу та застосування самими органами влади. Індекс є корисним підґрунтям для урядовців, політиків, дослідників і представників громадянського суспільства та приватного сектора для одержання більш глибокого розуміння порівняльного положення країни в сфері створення та використання електронного уряду. Країни з високим рівнем корупції в державному секторі, як правило, мають погану оцінку їх здатності надавати державні послуги за допомогою ІКТ, в тому числі відкриті урядові дані [8]. Як видно з таблиці 1, у 2016 р. показник показує істотний прогрес України на шляху до більш високого рівня розвитку електронного врядування. За 2 роки

країна піднялася на 25 балів і займала 62 місце з 193 країн світу, проте у 2018 р. цей показник знову знизився на 20 щаблів та наблизився до рівня 2014 р. Але попри це, показник розвитку електронного врядування в Україні в 2018 р. становить 0,6165, що на 12% вище, порівняно з середнім світовим значенням 0,5491.

Індекс електронної участі EPI (E-ParticipationIndex) використовується ООН як додатковий індекс до індексу розвитку електронного уряду EGDI. Він розширює масштаб огляду проблеми, зосереджуючи увагу на наданні інтерактивних інформаційних послуг громадянам, показник розвитку сервісу активної комунікації між громадянами і державою. При аналізі цього показника бачимо аналогічну ситуацію, як із EGDI: покращення його значення у 2016 р. та зниження до рівня 2014 р. у 2018 р., але разом з цим, значення показника EPI майже на 26 % вище від середньосвітового.

Як вже було зазначено, існує пряма залежність між результативністю й ефективністю управління в державі від кадрового потенціалу. Тому такі низькі позиції України у світових рейтингах можна пояснити наявною недосконалістю в управлінні публічним апаратом, неефективним управлінням людськими ресурсами на публічній службі, відсутністю чітких критеріїв та механізмів оцінки ефективності реалізації кадрової політики. Крім того, невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів "належного врядування", які закріплені рішеннями Ради Європи.

Проведені дослідження дають підстави стверджувати, що чисельність держслужбовців в Україні скорочувалася починаючи з 2014 р. і до 2017 р. і лише в 2018 р. спостерігаємо незначне зростання. Як результат, чисельність громадян, що припадає на одного держслужбовця зросла від 145 осіб у 2014 р. до 201 особи у 2018 р., що становить за весь досліджуваний період 38,7 %. Як



видно з таблиці 2, фактична чисельність держслужбовців на кінець 2018 р. становила 209785 осіб, що на 1,2 % більше порівняно з попереднім роком.

Зросла також у 2018 році кількість посад державних службовців за штатним розписом на 2577 або 1,1%. Таке зниження кількості держслужбовців є результатом виконання програми SIGMA, метою започаткування якої є потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління.

Таблиця 2

**Динаміка загальної чисельності ДС в Україні протягом 2014-2018 років**

| Рік  | Чисельність населення | Кількість посад за штатним розписом | Фактична чисельність працюючих | Темп приросту фактичної чисельності ДС, % | Чисельність громадян на одного ДС, осіб |
|------|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2014 | 42,93                 |                                     | 295709                         | -11,8                                     | 145                                     |
| 2015 | 42,76                 | 295709                              | 268370                         | -9,2                                      | 159                                     |
| 2016 | 42,59                 | 268378                              | 234736                         | -12,5                                     | 181                                     |
| 2017 | 42,39                 | 242028                              | 207252                         | -11,7                                     | 205                                     |
| 2018 | 42,15                 | 244605                              | 209785                         | -14,2                                     | 201                                     |

*Джерело: складено за 9,10,11*

Експерти програми розробили низку принципів державного управління для України, які охоплюють шість ключових напрямів серед яких виділяють державну службу і управління людськими ресурсами. У програмі йде мова про оптимізацію системи центральних органів влади і одним із способів такої оптимізації є здійснення скорочення чисельності державних службовців та інших працівників в системі державного управління. Враховуючи те, що за своїм розміром сфера державного управління в Україні не перевищує середній показник ЄС, основним завданням такої оптимізації буде реструктуризація з метою усунення функцій і процесів, які не є необхідними, зосередження на стратегічних пріоритетах та підвищення якості державної служби. Основним методом оптимізації буде раціоналізація державних функцій з метою підвищення ефективності та дієвості державної служби. Результатом оптимізації чисельності буде створення фінансового простору, принаймні значна частина якого буде використана для поступового підвищення рівня

оплати праці всіх державних службовців до рівня оплати праці, визначеного для фахівців з питань реформ, та усунення міжпосадових диспропорцій [12].

Плинність кадрів державної служби є важливою проблемою та однією з причин, що можуть спровокувати кризові явища у сфері державного управління (табл.3). Як наслідок швидкої плинності кадрів, скорочення штату держслужбовців гостро постає питання не тільки їх якісного добору, а й підготовки до початку роботи у новому колективі. На конкурс на вакантні посади державного службовця досить часто подають документи кандидати, які нещодавно закінчили учбові заклади та не знають як на практиці застосовувати всі свої знання. Або ж навпаки, працівники, які мають великий стаж роботи, яка не була пов'язана з державною службою. Інколи дуже важко роз'яснити і навчити працювати, дотримуючись вказаних принципів, працівника, який довгий час працював в іншій галузі.

Таблиця 3

Динаміка плинності кадрів державної служби України 2014-2018 рр.

| Рік  | Фактична кількість ДС, осіб | Усього прийнято |                               | Усього звільнено |                               |
|------|-----------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|
|      |                             | осіб            | у % до фактичної кількості ДС | осіб             | у % до фактичної кількості ДС |
| 2014 | 295709                      | 40512           | 13,7                          | 40512            | 16,5                          |
| 2015 | 268370                      | 53971           | 20,1                          | 58699            | 21,9                          |
| 2016 | 234736                      | 58684           | 25,1                          | 56806            | 24,2                          |
| 2017 | 207252                      | 53488           | 25,8                          | 46693            | 22,5                          |
| 2018 | 209785                      | 45351           | 21,6                          | 32503            | 15,5                          |

*Джерело: складено за 9,11,13*

Слід зазначити, що згідно статті 29 Закону України «Про державну службу» [13] державні службовці повинні підвищувати свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 06. 02. 2019 р. № 106 [14] основними видами підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, є:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- самостійне навчання (самоосвіта), зокрема участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України;
- стажування в органах, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу», а також за кордоном.

З аналізу даних щодо підвищення кваліфікації держслужбовців (табл.4), кількість осіб, що пройшли підвищення кваліфікації зростає за досліджуваний період з 2014 р. по 2018 р. майже на 20 тис. осіб і у 2018 році їхня кількість склала понад 64 тис. осіб, що становить 30,6% від загальної кількості. Такі результати є позитивним досягненням, оскільки якість публічного управління залежить від професіоналізму публічних службовців, від їхнього вміння надавати якісні публічні послуги, їхньої вмотивованості та доброчесності, а проходження підвищення кваліфікації – це те, що допомагає публічному службовцю професійно розвиватися, ставати більш ефективним, результативним.

Таблиця 4

Динаміка чисельності держслужбовців, що пройшли підвищення кваліфікації у період з 2014 р. по 2018 р.

| Рік  | Фактична кількість ДС, осіб | Чисельність ДС, що пройшли підвищення кваліфікації |                               |
|------|-----------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------|
|      |                             | осіб                                               | у % від фактичної чисельності |
| 2014 | 295709                      | 44697                                              | 15,1                          |
| 2015 | 268370                      | 47222                                              | 17,6                          |
| 2016 | 234736                      | 61653                                              | 26,3                          |
| 2017 | 207252                      | 63005                                              | 30,4                          |
| 2018 | 209785                      | 64266                                              | 30,6                          |

*Джерело: складено за 9,10,11*

Як вже було зазначено, експерти програми SIGMA та OECD розглядають державну службу і управління людськими ресурсами як один із ключових факторів державного управління. У своєму звіті вони наводять ключову вимогу до цього фактору: професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами та методами управління людськими ресурсами [15, с.76] та розраховують значення індикаторів для України за цією вимогою (табл. 5):

Таблиця 5

Значення індикаторів за ключовою вимогою щодо фактору «Державна служба і управління людськими ресурсами» для України [9]

| Індикатори                                                                                                        | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|---|
| Орієнтація на заслуги та ефективність відбору державних службовців                                                |   |   | ◇ |   |   |   |
| Припинення державної служби та переведення державних службовців на нижчі посади на основі заслуг                  |   |   |   | ◇ |   |   |
| Відбір, призначення на посади та звільнення державних службовців вищого корпусу державної служби на основі заслуг |   |   |   |   | ◇ |   |
| Справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців                                 |   | ◇ |   |   |   |   |
| Професійний розвиток і навчання державних службовців                                                              |   |   |   | ◇ |   |   |
| Якість дисциплінарних процедур для державних службовців                                                           |   |   |   | ◇ |   |   |
| Доброчесність державних службовців                                                                                |   |   | ◇ |   |   |   |

◇ - значення індикатора

Таким чином, проведений аналіз кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні говорить про її незадовільний стан і дозволив нам виділити низку існуючих проблем, які мають системний характер та потребують прийняття ефективних рішень:

- нераціональне використання кадрового потенціалу: багато службовців працюють не за своєю фаховою освітою, а від так і не мають можливості реалізувати свою професійну компетентність і здібності, у них немає сформованої стійкої мотивації до сумлінної й ефективної праці;

- відсутність ефективної системи моніторингу за кількісним складом держслужбовців;

- недосконалість системи оплати праці держслужбовців, високий рівень корупції;

- збільшення кількості державних службовців свідчить про низьку якість діяльності органів публічної влади і багатомільйонні витрати на їх утримання;
- фактично неконтрольований з боку держави є процес підвищення кваліфікації публічних службовців;
- низький ступінь залежності рівня професіоналізму публічних службовців від процесу проходження їх службової кар'єри, що, певною мірою, є наслідком залежності публічної служби від політичної кон'юнктури;
- неналежна фінансова база матеріального забезпечення апарату органів публічного управління, різниця в розмірах заробітної плати публічних службовців і службовців недержавного сектора, що перешкоджає залученню до роботи в органах місцевого самоврядування топ-менеджерів із сучасною освітою та відповідним досвідом, й не дозволяє залучити найбільш кваліфікованих фахівців на роботу в органи публічного управління;
- відсутність загальноприйнятих стандартів якості у галузі навчання публічних службовців, низька мотивація посадових осіб до навчання, підвищення кваліфікації, самоосвіти, недостатній рівень компетентності й професіоналізму;
- неналежна взаємодія органів влади з громадкістю, зокрема у наданні соціальних послуг населенню;
- недосконалий механізм визначення реальних потреб публічних службовців у професійному навчанні не забезпечує взаємозв'язок між системою підвищення кваліфікації публічних службовців і практикою державного управління та місцевого самоврядування;
- відсутня цілісна система моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання публічних службовців до європейських стандартів забезпечення якості освіти;
- не створено дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання публічних службовців, що призводить до неефективного використання ресурсів на професійне навчання.

На основі проведеного аналізу, можна зробити висновок про те, щосьогодні теорія та практика потребують адекватного інструментарію, що дозволяє найбільш ефективно здійснювати діяльність по кадровому забезпеченню публічної влади в Україні. З огляду на це, є необхідність у вивчені та досліджені кращої зарубіжної практики, її впровадженні у діяльність вітчизняних органів публічної влади. Насамперед це стосується досвіду щодо: можливості тимчасового призначення на державну службу для виконання спеціальних програм та важливих завдань (США); проведення різних типів конкурсів для прийняття на публічну службу (зовнішній, внутрішній, відкритий) для різних категорій осіб (Франція); складання особами конкурсних іспитів на публічну службу, заснованих на програмах вищих навчальних закладів (НАДУ), які потім здійснюють підготовку кандидатів на керівні посади (Велика Британія); запровадження необхідності проходження особами при прийнятті на публічну службу підготовчої практики та випробувального терміну (Німеччина); наявності у претендентів відразу зайняти високі управлінські посади не менш, ніж двох років досвіду роботи на нижчих посадах (Китай). Разом з тим, у світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу в органах публічної влади, що призводить до зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалення процедур вироблення й прийняття рішень. Дані кроки спрямовані на більш раціональне витрачання коштів та досягнення при цьому бажаних цілей. Якість діяльності публічних служб за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації публічного управління.

В контексті аналізу європейського досвіду, важливе значення має залучення кваліфікованих працівників різних галузей до роботи в органах публічної влади, що сприятиме формуванню кадрової системи висококваліфікованими працівниками широкого профілю, компетентних практично в усіх сферах діяльності. Проте оскільки публічна служба є організуючою силою суспільства, на нашу думку, основною метою кадрової

політики у сфері публічного управління є забезпечення органів публічної влади чесними, компетентними, високопрофесійними, законслухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами нового типу, які були б здатні успішно вирішувати назрілі державні та регіональні проблеми.

З дослідження закордонного досвіду видно, що належність до публічної сфери є справою престижною, а розвиток системи професійного розвитку публічних службовців визначається, як правило, урядовими програмами реформування й модернізації державного апарату. В країні здійснюється переважно централізоване фінансування життєдіяльності системи публічної служби, а централізація управління професійним навчанням не є однаковою у різних країнах Європи. Основні напрями навчальної політики переважно розробляють та (або) визначають замовники підготовки кадрів.

Однією з перших спроб у вітчизняній науці здійснити комплексний аналіз імплементації кращих зарубіжних практик реформування системи державного управління та місцевого самоврядування у професійну підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є наукова доповідь підготовлена колективом науковців Національної академії державного управління при Президентові України на тему: “Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики та перспективи здійснення”.

Зазначимо, що створення ефективної системи публічного управління, що відповідає стандартам демократичної правової держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, де державна служба побудована на сучасній концепції кадрового забезпечення, сприятиме удосконаленню вітчизняного кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби в Україні. [4, с. 237] Створення такої системи повинно бути здійснено на принципах, які б відповідали демократичним стандартам врядування та глобальним процесам суспільного

розвитку, основними серед яких є принцип гнучкості, справедливості й законності.

Найбільш повний перелік принципів кадрового забезпечення органів публічної влади представив В. О. Зозуля, поділивши їх на дві групи: загальні та функціонально-управлінські. До групи функціональних принципів він відніс наступні: принцип верховенства права, принцип патріотизму та служіння українському народові, принцип законності, гласності, рівності, професіоналізму, принцип інноваційності, науковості, доброчесності, універсальності, конкуренції, принцип персональної відповідальності, принцип формалізації правил і стандартів, принцип поділу праці. До функціонально-управлінських принципів кадрового забезпечення В. О. Зозуля відніс: вироблення дієвого механізму відбору кадрів шляхом проведення конкурсного відбору з урахуванням індивідуальних якостей претендента, вироблення індивідуального механізму системи резервного забезпечення, принцип заохочення, просування по службі за діловими якостями, принцип службового зростання, забезпечення стабільності державної служби, систематичного оновлення кадрів, принцип однорідності вимог [3, с. 13-14]. Така різноманітність принципів, на нашу думку, полягає у тому, що кадрове забезпечення потрапляє під постійні зміни, яких від нього вимагає сучасний суспільний глобалізаційний розвиток світу.

Надзвичайно важливою в цьому процесі є роль кадрових служб, оскільки основними їх завданнями є реалізація державної кадрової політики у сфері публічного управління, задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та ефективне їх використання, прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення безперервного навчання публічних службовців, що свідчить про "пряму залежність ефективності публічного управління від якості діяльності його кадрових служб, їхнього кадрового та організаційного забезпечення". Таким чином, найважливішою умовою ефективної роботи органів публічної влади є гласність, публічність і обов'язковість обґрунтування прийнятих рішень, забезпечення реалізації права



громадян на їх роз'яснення, посилення відповідальності та покарання за надання помилкової або перекрученої інформації, а також розширення консультативної та інформаційно-аналітичної роботи з громадськими організаціями та населенням [1, с. 162].

Сучасна публічна служба в Україні вкрай потребує нових службовців, адже управлінець в галузі публічного управління повинен забезпечувати певні стандарти в роботі, що передбачає наближення результатів його діяльності до замовлень соціуму, ефективне виконання посадових вимог, належний рівень спеціалізованої освіти, професійного рівня, кваліфікованості, компетентності суб'єктів публічного управління.

Не підлягає сумніву, що від професійної компетентності, моральності, бажання до самовдосконалення і службового зростання кадрів залежать динамізм і успішність проведення реформ в Україні. Нові реалії вимагають від управлінців усіх рівнів уміти знаходити нестандартні рішення, відстоювати свої погляди, бути гнучкими, комунікабельними [2, с. 196].

На сьогодні особливого значення набувають пов'язані із професійними компетентностями вимоги до особистих якостей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у контексті реалізації Закону України “Про державну службу” [13], Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” [16], “Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року” [17].

Відповідно до указу Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 “Про затвердження програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій”, в основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю.

На сьогодні ключовим ресурсом ефективності діяльності органів публічної влади в Україні стали знання, оскільки саме цілеспрямоване використання та удосконалення організаційних знань в органах влади та місцевого самоврядування вивільняє величезні потенціали економії ресурсів, які не можуть бути отримані за допомогою традиційних механізмів управління. За таких умов особливої актуальності набирає інноваційний прорив, під яким слід розуміти стрімкий соціальний, економічний розвиток суспільства за рахунок продукування знань, використання наукомістких сучасних і ефективних технологій. Тому з огляду на це, в державних та публічних інституціях виникає необхідність безперервного навчання персоналу, створення умов для обміну знаннями та досвідом між співробітниками, оскільки знання швидко застарівають.

Досліджено, що до основних управлінських інструментів із створення, збереження та обміну знаннями в органах публічної влади можна віднести наставництво, спільноти практиків, сторітеллінг. Організаційне навчання з використанням сучасних технологій є одним із основних інструментів управління знаннями. Забезпечення дієвості системи навчальних закладів із підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня їх професійної компетенції покладено на Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів України, Національну академію державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, Центрів підвищення кваліфікації тощо.

Отже, важливість завдань і функцій, що виконують службовці публічних установ, вимагає постійного, системного й професійного удосконалення, а також нових підходів до навчальних програм і системи підвищення кваліфікації загалом. Разом з тим, особливості системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування призводять до необхідності застосування компетентнісно-орієнтованого підходу до створення дієвого механізму організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади.

На основі аналізу стану забезпечення компетентними, кваліфікованими кадрами державного управління та місцевого самоврядування обґрунтовано необхідність розроблення та впровадження на державному рівні системи заходів з удосконалення кадрового забезпечення органів публічної влади, а саме:

- забезпечення прозорості та відкритості кадрової політики у сфері публічного управління;

- розробки та впровадження ефективної системи управління знаннями, в тому числі використання дієвих інструментів із створення, збереження та обміну знаннями в органах державної влади та органах місцевого самоврядування з урахуванням особливостей системи публічної служби;

- удосконалення механізму визначення реальних потреб публічних службовців у професійному навчанні;

- підбір працівників для роботи в органах публічної влади за моральними та діловими якостями;

- використання на всіх рівнях професійної освіти, розвиненої навчально-матеріальної і наукової бази, інтегрованих багаторівневих навчальних програм;

- забезпечення безперервної освіти посадових осіб в сфері публічного управління, навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, впровадження змін у змісті, структурі, формах і методах навчання, які сприяють інноваційному розвитку системи публічного управління;

- професійне оцінювання не лише професійної компетентності, а й пізнавальних, поведінкових характеристик кандидатів на управлінські посади з використанням комплексу інструментальних методик;

- модернізація кадрових служб;

- удосконалення процедури прийняття на службу в органах публічної влади, а також інструментів оцінювання компетенцій кандидатів на посади на основі принципу професійних заслуг і здобутків;

- визначення механізмів сприяння мобільності, ротації в органах публічної влади для оптимального використання наявних людських ресурсів, обміном досвідом і розширення можливостей кар'єрного зростання;
- залучення професорсько-викладацьких кадрів вищої кваліфікації для ведення навчального процесу за програмами професійної освіти;
- створення організаційної культури та системи мотивації, що сприятимуть активному створенню, збереженню та обміну знаннями в органах публічної влади;
- впровадження інноваційних моделей підвищення кваліфікації керівних кадрів;
- дотримання демократичних принципів відкритості, гласності й справедливості під час вирішення кадрових питань;
- удосконалення формування та використання кадрового резерву для економії ресурсів та ефективного планування наступності;
- впровадження нових інформаційних технологій (розвиток інформаційних мереж, що пов'язують органи публічної влади з населенням й полегшують доступ громадян до інформаційних банків даних тощо).

Впровадження даних заходів, на нашу думку, сприятиме як удосконаленню механізму кадрового забезпечення органів публічної влади загалом так і формуванню якісних змін у системі публічного управління в країні в цілому.

**Висновки.** Отже, на сьогодні, в умовах становлення правової демократичної держави виникає необхідність вдосконалення існуючої вітчизняної системи публічної служби на основі використання сучасних підходів щодо створення ефективного механізму організаційного та кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні. Забезпечення висококваліфікованим персоналом органів публічної влади є головною умовою створення професійної публічної служби, яка буде забезпечувати успішну реалізацію реформ та сталий розвиток країни. Разом з тим, стратегічними пріоритетами модернізації кадрового забезпечення органів публічної влади з

врахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку публічних службовців від кількості, якості та складності праці. Тому одним із перспективних напрямків подальших досліджень стане удосконалення механізму організаційного та кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади з урахуванням особливостей системи публічної служби та кращого зарубіжного досвіду.

### Література

1. Бережний В.О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. *Економіка та держава*. 2014. № 6. С. 161-164.
2. Дембіцька С.Л. Про стан кадрового забезпечення органів державної влади і управління. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2013. Вип. 3. С. 191-198.
3. Зозуля В.О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування. *Держава та регіони*. Серія «Державне управління». №3 (59). 2017. С. 11- 15.
4. Золотарьов В.Ф. Зарубіжний досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 237-244.
5. The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition is published by the World Economic Forum within the framework of The Global Competitiveness and Benchmarking Network. URL: [http://www3.weforum.org/docs/wef\\_globalcompetitivenessreport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/wef_globalcompetitivenessreport_2014-15.pdf) (дата звернення: 20.03.2019)
6. The legatum prosperity index 2018.Creating the pathways from poverty to prosperity. URL: <https://www.prosperity.iroom/rankings?Pinned=ukr&filter=> (дата звернення: 25.03.2019)
7. Worldwidebank. World wide governance indicators. URL: <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Source=worldwide-governance-indicators> (дата звернення: 03.04.2019)
8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017. Частина 6: Моніторинг, оцінювання та прогнозування розвитку системи електронного урядування. К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 64 с.
9. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 10.04.2019)
10. Річний звіт національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік. Уклад. К. Ващенко та ін. Київ : НАДС, 2018. 36 с.
11. Річний звіт національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. Київ : НАДС, 2019. 48с.
12. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsiyi-optimiz> (дата звернення: 18.04.2019)
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 18.04.2019)
14. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова КМ України

- від 06. 02. 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 22.04.2019)
15. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf> (дата звернення: 22.04.2019)
16. Про Стратегію сталого розвитку“Україна-2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p> (дата звернення: 26.03.2019)