

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ТОМАЩУК ОЛЕКСАНДР СЕРГІЙОВИЧ

**ДОСВІД КРАЇН ЄС ЩОДО ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ
КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку України необхідністю є створення професійної, стабільної, ефективної, авторитетної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення, спроможної надавати якісні управлінські послуги населенню, користуватися його довірою і повагою.

Негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби України спричинені значною мірою нестабільністю та неprestижністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, запобігання конфлікту їх матеріальних та інших особистих інтересів, недопущення незаконного впливу на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідності їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності. Мають місце суб'єктивізм у доборі, просуванні по службі державних службовців, залишається недостатньо відкритим та прозорим механізм прийняття на державну службу. Невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори посилюють непривабливість державної служби, особливо для молоді, призводять до відтоку значної частини висококваліфікованих спеціалістів з державної служби. Внаслідок цих та інших факторів знижується ефективність державної служби, посилюються відчуженість людини від держави, нестабільність у суспільстві, неповага громадян до державних органів, що є вкрай неприпустимим. Саме тому сьогодні існує необхідність подальшого реформування усіх аспектів інституту державної служби в Україні, зокрема і управлінського, із врахуванням позитивного досвіду європейських країн.

Метою дослідження є розкрити зміст кадрової політики у сфері державної служби країн ЄС та проаналізувати досвід для України.

Реалізація мети потребує вирішення наступних **завдань**:

- дослідити поняття та сутність кадрової політики у сфері державної служби країн ЄС;
- визначити моделі та стилі управління державної служби країн ЄС;
- охарактеризувати особливості управління персоналом у сфері державної служби країн ЄС;
- дослідити європейський досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- висвітлити проблеми адаптації законодавства України згідно ЄС та виявити шляхи модернізації кадрової політики у сфері державного управління.

Об'єктом дослідження є кадрова політика країн Європейського Союзу.

Предметом є процес формування та реалізації кадрової політики в органах влади країн ЄС.

Методи дослідження. Дане дослідження базується на використанні комплексу загальнонаукових (аналіз і синтез, збір, обробка та аналіз матеріалів з даної тематики, метод узагальнення;) і спеціальних (системно-аналітичного та структурно-функціонального аналізу).

Так, для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод. Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу дослідити організаційну структуру і функції системи управління керівним персоналом

державної служби та існуючий керівний кадровий потенціал у сфері державної служби.

Метод аналізу й синтезу допоміг визначити систему управління державною службою, структуру правового регулювання управління нею, компетенцію суб'єктів управління державною службою країн ЄС. Порівняльно-правовий метод застосовано в процесі вивчення досвіду організації державної служби країн ЄС.

Сукупність цих та інших методів і прийомів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків. Загалом в роботі широко використовується комплексний підхід до методології дослідження, коли методи, які застосовуються, доповнюють один одного.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в даній роботі цілісно виконано комплексне дослідження особливостей кадрової політики у сфері державної служби країн ЄС та проаналізовано досвід для України.

Наукова новизна магістерської роботи полягає у тому, що:

- уточнено поняття «державна кадрова політика», під яким слід розуміти політику держави у сфері державної служби, загальний курс і послідовність дії якої спрямовані на формування вимог до державних службовців, їхнього добору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб в кадрах державних службовців.

- запропоновано застосувати позитивний досвід європейських країн у сфері кадрового забезпечення державної служби в Україні. Заслужують на впровадження насамперед такі елементи формування стилів управління персоналом, як: організаційно-правове регулювання управління персоналом державної служби, розвиток демократичних засад управління державною службою і співучасті державних службовців у самоуправлінні та визначенні умов трудової діяльності, стратегія використання та розвитку «людських ресурсів» і система мотивації «заслуг і досягнень».

Практичне значення одержаних результатів. Положення і висновки дослідження можуть бути використані в практичній діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх керівниками та кадровими службами (службами управління персоналом), у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління та перепідготовці й підвищенні кваліфікації вищих керівних кадрів, сприятимуть удосконаленню управління державною службою.

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, що мають вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел (88 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 100 сторінок, з яких – 89 сторінок основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі** «Теоретичні засади управління персоналом у сфері державної служби країн ЄС» охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження трудових відносин державних службовців.

Підрозділ 1.1. «Поняття і сутність кадрової політики у сфері державної служби»

присвячений питанням кадрової політики, зауважено що на сьогодні єдиного визначення «кадрової політики» в літературі та законодавстві не існує, і навпаки – з цього приводу вже висловлено низку дискусійних суджень. По-перше, це пов'язано з багатозначністю цього поняття, а по-друге, значною мірою з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни її суб'єктів.

Показано що кадрову політику визначають по-різному: це система правил і норм, прагнень і обмежень у взаємовідносинах персоналу й організації в цілому, за якими діють працівники у внутрішньому і зовнішньому середовищі; охоплює основні напрямки, форми, методи і критерії роботи з персоналом, спрямовані на підвищення ефективності його використання і діяльності організації; система роботи з персоналом, що об'єднує різні форми діяльності та має на меті створення згуртованого й відповідального високопродуктивного колективу для реалізації можливостей підприємства адекватно реагувати на зміни в зовнішньому і внутрішньому середовищах; є засобом досягнення стратегічної мети державних управлінських перетворень в Україні; один із найважливіших напрямків державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності з цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку та використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади тощо.

Зроблено висновок що об'єктом державної кадрової політики у сфері державного управління виступають працівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що мають статус державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, на діяльність яких спрямований керівний вплив суб'єктів кадрової політики.

Зауважено що метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Показано що сутність державної кадрової політики полягає у залученні, закріпленні і використанні в органах виконавчої влади висококваліфікованих спеціалістів, у створенні умов щодо реалізації ними професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування органів державної влади.

Акцентовано що головною метою державної кадрової політики є формування такого кадрового потенціалу, який може забезпечувати ефективне функціонування і розвиток державного апарату на професійному, кваліфікаційному і діловому рівнях.

Ефективна кадрова політика має бути спрямована на досягнення таких цілей: прогнозування і планування потреби в кадрах; підбір та розстановка кадрів; розробка методики підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Підрозділ 1.2. «Моделі публічної служби країн ЄС». Розкрито сутність кар'єрної моделі яка базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал. Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець,

прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого.

Зроблено висновок, найбільш характерними рисами кар'єрної моделі публічної служби є такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків.

Зроблено висновок що на сьогодні в розвинутих демократичних країнах склалися три основні моделі державної служби: кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей. Кожна з них, звичайно, накладає свій відбиток на стиль управління персоналом публічної служби, зокрема на практику добору персоналу на державну службу, його адаптацію на посаді, кар'єрне переміщення по службі, присвоєння категорій, рангів, розвиток кар'єри, оплату і стимулювання праці, мотивацію та оцінку діяльності, підстави припинення державної служби тощо.

У другому розділі *«Механізми кадрового забезпечення в органах державної влади в країнах ЄС»* визначені основні особливості що регулюють означене питання, розкрито правові аспекти щодо регулювання кадрового забезпечення держслужбовців.

У підрозділі 2.1. «Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн ЄС» визначено, що у нашій державі, як і у всьому світі теж почався процес реформування державної служби взагалі й управління персоналом у сфері державної служби зокрема. Оскільки реформи у сфері державної кадрової політики в нашій країні тільки-но розпочалися і курс їх визначеш на європейську інтеграцію, то і досвід таких реформ саме країн Євросоюзу може бут нам корисним і своєчасним.

Акцентовано увагу що на сьогодні всі розвинуті держави Європи, які займаються розробкою продуктивної та економічно виправданої системи державної служби, прийшли до необхідності планування потреби в державних службовцях. У часовому вимірі таке планування буває: операційне (короткотермінове) до 1 року, тактичне (середньотермінове)-від 1 до 3 років; стратегічне

Зроблено висновок що у країнах ЄС велику увагу приділяють вивченню мотивації державних службовців. Підвищення ефеетивності праці досягається завдяки матеріальному заохоченню, підвищенню оплати праці, покращанню умов праці, гнучкості робочого часу, можливості кар'єрного зростання, присвоєння почесних звань, державних нагород.

Показано що важливу роль відіграє і переміщення молодих, перспективних службовців на більш високі посади або суміжні сфери діяльності. Таке переміщення, науково визначене як ротация, розширює світогляд державного службовця, підвищує його управлінську кваліфікацію. запобігає кадровому застою та консерватизму, дозволяє краще вивчати кадри й готувати їх до зайняття посад керівників державних органів.

Підсумованго що досвід країн-членів ЄС може бути корисним для нашої країни під час розробки нормативно-правової бази управління персоналом державної служби згідно з провідними європейськими принципами, якими є: пріоритет прав і свобод громадян; відкритість кадрової політики у сфері державної служби; випереджальний та інноваційний характер кадрової політики; ефективна мотивації праці; оцінка діяльності працівника за

досягнутими результатами і методами роботи.

У підрозділі 2.2. «Правове регулювання конкурсного відбору на державну службу в країнах ЄС» показано, що системне дослідження законодавства європейських країн дозволяє виокремити спільні попередні умови прийняття на державну службу, зокрема громадянство, обсяг дієздатності, вікові обмеження, досконале володіння мовою, відсутність судимості, наявність відповідної освіти, відсутність родинних зв'язків із майбутнім керівником, фізична придатність до виконання покладених на державного службовця трудових обов'язків. Деякі науковці солідарні в думці, що саме конкурс вважається тим способом відбору на посади державних службовців, що дозволяє гарантувати рівність та неупередженість при оцінці кандидатів та запобігає протекціонізму і фаворитизму при прийнятті на державну службу.

Констатовано що для вдосконалення конкурсного відбору в Україні вважаємо за необхідне розглянути особливості конкурсного відбору у Великобританії. Зокрема для набору цивільних службовців провадяться конкурсні письмові іспити та співбесіда. Усному екзамену надається важливіша роль. Британці обґрунтовано вважають, що співбесіда дозволяє визначити справжній рівень претендента.

Зроблено висновок що досвід зарубіжних країн та національного законодавства дає підстави зробити висновки про те, що у законодавстві більшості європейських держав дотримуються процедури конкурсного відбору при заміщенні вакантної посади державного службовця як найбільш демократичної та ефективної процедури відбору кандидатів, що дає змогу приймати рішення про прийом на роботу, ґрунтуючись винятково на оцінці професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидата.

У підрозділі 2.3. «Європейський досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» показано, що суспільство й держава потребують підготовки нової генерації керівників і фахівців органів державної влади, місцевого самоврядування та підвищення кваліфікації вже працюючих. Формування реального та перспективного резерву їх кадрів з тим, щоб своєчасно були підготовлені фахівці для заміщення нових посад, у тому числі в нових структурах державного апарату, а також з тим, щоб поліпшувалась якість та підвищувалась ефективність управлінського процесу.

Доведено що у кожній країні функціонують певні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, де підготовка здебільшого ведеться в спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів (наприклад Національна школа державного управління у Франції, Федеральна академія державного управління в Німеччині, Коледж державної служби у Великій Британії, Національна школа державного управління в Польщі, Вища школа державного управління в Угорщині та ін.).

Показано що аналіз відкритих першоджерел у сфері освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів у розрізі загальноосвітніх підходів дає змогу чітко виділити два типи організації державної служби – це відкриті та закриті системи. До відкритих систем можна віднести Великобританію. Основними рисами цієї системи є конкурентоспроможність та мобільність персоналу. Це означає можливість поєднати відразу два підходи – професіоналізм кадрів, що вимагає високого рівня підготовки, включаючи вищу й спеціальну освіту та постійну перепідготовку впродовж усієї роботи на державній службі (конкурентоспроможність) та відкритість системи, яка досягається жорстким контролем громадськості за працею чиновника, що, у свою чергу, дає змогу

Зроблено висновок що досліджуючи організацію публічної служби у зарубіжних країнах, можна визначити стійкі тенденції до її відкритості, реформування системи оплати праці, морального та матеріального заохочення посадовців. Таким чином, важливу роль у підвищенні ефективності діяльності органів влади у зарубіжних країнах відіграють вміло побудовані технології управління кадровими процесами. Розглянутий досвід зарубіжних країн щодо відбору кадрів на публічну службу, створення умов для професійного зростання посадовців, підвищення рівня їх професійної компетентності, процедури оцінювання службовців з урахуванням національних особливостей може бути запровадженим у діяльність вітчизняних органів публічної влади.

У третьому розділі «Формування кадрової політики в Україні на основі європейської практики» обґрунтовані напрямки формування, кадрової політики з урахуванням кращих європейських практик.

У підрозділі 3.1. «Адаптація законодавства України кадрового забезпечення державної служби в Україні до законодавства ЄС» визначено, що формування сильної та ефективної держави, добре організованої системи публічного управління неможливе без:

- створення і зміцнення правової бази кадрової складової;
- наявності високопрофесійного складу кадрового корпусу органів публічної влади, використання його професійного досвіду і раціонального використання його потенціалу;
- забезпечення використання високого професіоналізму кадрів на засадах формування раціональної структури органів публічного управління, запровадження в практику їх діяльності сучасних ефективних кадрових технологій і процедур.

Зазначено, що тенденції в роботі з кадрами публічного управління знаходять своє втілення в законотворчості, у правових нормах, у встановленні державою вимог щодо трудових і кадрових відносин. Ці вимоги у своїй сукупності складають зміст кадрової політики, яка на даному етапі потребує правового удосконалення.

Показано що однією з основних умов для успішного реформування є стале фінансове забезпечення. Закон України «Про державну службу» передбачає удосконалення системи оплати праці, зокрема підвищення заробітної плати, розміру надбавки за вислугу років, що суттєво збільшить загальний фонд оплати праці. Крім того, передбачається збільшення витрат на державну службу.

Зазначено що одним з пріоритетів проведення реформи є створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі та стандартизація наборів даних, необхідних для здійснення заходів з управління людськими ресурсами. Модулями інтегрованої інформаційної системи, які створюватимуться поетапно, є:

- модуль внутрішнього переведення державних службовців та проведення конкурсу на заміщення вакантних посад;
- модуль визначення фонду оплати праці та підготовки фінансової аналітики;
- модуль ведення особових справ державних службовців (кар'єра, оцінка результатів службової діяльності, компетентність, навчання тощо);
- модуль пошуку та відбору кадрів у системі органів державного управління.

Зроблено висновок, правове забезпечення кадрової політики у сфері публічного управління зумовлено і безпосередньо пов'язано з необхідністю проведення в Україні правової реформи в цілому та адміністративної реформи, які забезпечать, з одного боку, розвиток громадянського суспільства, а з другого – становлення та розвиток державності.

На наш погляд, розвиток кадрової політики в публічному управлінні в Україні повинен спиратися на чітку, конкретну програму, основним в якій має бути стратегія оновлення апарату зі збереженням наявного кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадянського суспільства. Правове регулювання кадрової політики у сфері публічного управління має бути направлене на забезпечення поєднання інтересів громадян та держави, створення умов для розкриття творчого потенціалу особи в усіх сферах суспільного життя, у тому числі вирішенні завдань розвитку держави.

У підрозділі 3.2. «Запозичення європейського досвіду при розробці стандартів державної служби України» показано, що процес адаптації державної служби України до умов та стандартів Європейського Союзу передбачає послідовність заходів, в межах та за допомогою яких відбувається пристосування національної системи державної служби до стандартів ЄС. Актуальність теми полягає в потребі визначення чіткого розуміння усіх складових даного процесу адаптації для забезпечення ефективності такого пристосування в Україні.

Зазначено сьогодні все частіше стали проявлятися тенденції до уніфікації механізмів, методів управління задля вирішення поставлених цілей та забезпечення пріоритетів ЄС. Незважаючи на те, що кожна національна система все ще зберігає свої особливості, на даний момент чітко вимальовується тенденція до загальної моделі державного управління в ЄС, що характеризується одночасним старінням традиційних інструментів авторитарного, орієнтованого на планово-централізоване управління, і підвищення «незалежності влади», що зростає у всіх країнах.

Зазначено що основними передумовами спільного розвитку державної служби ЄС, на основі підходів сучасного менеджменту, стали: трансформація концепцій державного управління; PublicPrivate Partnerships; соціальний діалог як засіб забезпечення збалансованості розвитку публічного і приватного ринків праці в рамках ЄС; впровадження інструментарію CAF; гуманізація управлінського сектору та забезпечення його гнучкості на основі теорії New public management.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки. Система української державної служби ще має здійснити значні кроки щодо адаптації зі стандартами ЄС. Потрібно створити єдиний документ-стандарт на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, адже існування низки законодавчих і підзаконних нормативних актів, які регулюють кадрові процеси у державній службі, недостатнє для того, щоб державні службовці ефективно виконували свої посадові обов'язки. Також варто зазначити, що встановлення компетентними органами ЄС стандартів в сфері державної служби стало необхідною передумовою до посилення ролі наднаціонального управління як необхідної складової політичної інтеграції. Подальше доповнення стандартів надбаннями та технологіями сучасного менеджменту на основі неформальної співпраці країн-членів в межах ЄС, лише доповнюють твердження, висновки та тенденції щодо поглиблення співпраці в галузі державної служби на європейському континенті. Саме тому, основним напрямком удосконалення, так званою перспективою на майбутнє, чинного законодавства є запозичення досвіду ЄС та створення нового і єдиного нормативного акта, що спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси в державній службі, та описуватиме вимоги органу державної влади до посади та державних службовців.

У підрозділі 3.3. «Шляхи модернізації кадрової політики у сфері публічного

управління» показано, що керівні кадри сьогодні передусім мають бути високоінтелектуальним та високопрофесійним ресурсом, відкритим до впровадження різних форм новацій та застосування технологічних модернізацій з метою забезпечення сталого розвитку суспільства.

Зазначено що кадровий ресурс як важливий інструмент динамічного розвитку держави має виступати активним суб'єктом забезпечення ефективності соціально-економічних, технологічних, соціально-психологічних процесів, що відбуваються в суспільстві, модернізувати систему державного управління, а це, у свою чергу, дасть змогу здолати інерцію, усталені стереотипи мислення, які реально протистоять оптимізації кадрової політики в ситуації глобальної інтеграції.

Зроблено висновок, що важливу роль у підвищенні ефективності діяльності органів влади у зарубіжних країнах відіграють вміло побудовані технології управління кадровими процесами. Розглянутий досвід зарубіжних країн щодо відбору кадрів на публічну службу, створення умов для професійного зростання посадовців, підвищення рівня їх професійної компетентності, процедури оцінювання службовців з урахуванням національних особливостей може бути запровадженом у діяльність вітчизняних органів публічної влади.

Для адаптації зі стандартами ЄС система української державної служби повинна створити єдиний документ-стандарт на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, адже існування низки законодавчих і підзаконних нормативних актів, які регулюють кадрові процеси у державній службі, недостатнє для того, щоб державні службовці ефективно виконували свої посадові обов'язки.

Також варто зазначити, що встановлення компетентними органами ЄС стандартів в сфері державної служби стало необхідною передумовою до посилення ролі наднаціонального управління як необхідної складової політичної інтеграції. Подальше доповнення стандартів надбаннями та технологіями сучасного менеджменту на основі неформальної співпраці країн-членів в межах ЄС, лише доповнюють твердження, висновки та тенденції щодо поглиблення співпраці в галузі державної служби на європейському континенті.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження встановлено що на сучасному етапі розвитку українського суспільства, а особливо в умовах політичної та економічної кризи, актуальним залишається ефективність і результативність державного управління, що в свою чергу залежить від професійності, компетентності, чесності формування та реалізації державної кадрової політики. Розроблення та впровадження науково обґрунтованої державної кадрової політики є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян.

Проведене дослідження свідчить, що радикальне оновлення українського суспільства, створення ефективної системи державного управління, розвиток, реформування і модернізація державної служби, її адаптація до стандартів Європейського союзу безпосередньо залежать від кадрового потенціалу органів державної влади. На шляху елітизації державної кадрової політики необхідно сформувати нову систему організаційно-правового забезпечення, підґрунтям якої повинен стати кращий зарубіжний

досвід та виклики сьогодення українського суспільства.

У результаті проведеного дослідження мною було отримано такі висновки і положення:

1. Встановлено, що вивчення окремих аспектів управління державною службою стало можливим із здобуттям незалежності України в 1991 році. Починаючи з 2000-х років різним аспектам проблематики кадрового забезпечення державного управління, роботи з персоналом в системі державної служби приділено значну увагу як науковців, так і управлінців, а також практиків. Однак, в зазначених роботах мало приділено уваги питанню позитивного досвіду кадрової політики країн ЄС у сфері державної служби та можливості його застосування в Україні.

Державна кадрова політика – це політика держави у сфері державної служби, загальний курс і послідовність дії якої спрямовані на формування вимог до державних службовців, їхнього добору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб в кадрах державних службовців

2. З'ясовано, що в усіх сучасних країнах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі, яку в західноєвропейській науковій літературі часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами.

Посадова модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору. На практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей присутні елементи іншої.

Управління персоналом державної служби в європейських країнах базується на таких основних моделях управління кадровим забезпеченням як: «американська», в основі якої лежить індивідуалізм і яка передбачає початкове визначення професійно-кваліфікаційних вимог, що представляють посаду і підготовку за нею службовців; «японська», в основі якої лежать колективізм і вивчення сильних та слабких сторін кадрової одиниці і підготовку відповідної посади; «європейська», за якої поєднуються позитивні і усуваються негативні сторони обох моделей, пошук працівника, який би найбільше відповідав вимогам, підготовка працівників та посад (система: посада – працівник – посада). Крім того, ефективне управління персоналом у сфері державної служби в європейських країнах базується на продуманій стратегії використання та розвитку «людських ресурсів».

Аналіз зарубіжного досвіду управління персоналом у сфері державної служби свідчить, що в Україні заслуговують на впровадження насамперед такі елементи формування стилів управління персоналом, як: організаційно-правове регулювання управління персоналом державної служби, розвиток демократичних засад управління державною службою і співучасті державних службовців у самоуправлінні та визначенні умов трудової діяльності, стратегія використання та розвитку «людських ресурсів» і система мотивації «заслуг і досягнень».

3. Визначено, що управління персоналом у сфері державної служби в кожній із країн ЄС має свої особливості. Але водночас є багато спільних елементів і тенденцій:

– управління персоналом у ряді країн ЄС характеризується деякими особливостями: засноване на законодавстві, що розвивається в єдиному для різних країн напрямку, має схожі принципи, серед яких виділяються ієрархічність, корпоративізм, публічно-правове регулювання, визнання заслуг, безперервне підвищення кваліфікації та ін.;

– координується в більшій частині з єдиного центру, спирається на державну кадрову політику, має єдину інформаційну базу даних про персонал та спрямоване на досягнення єдиної цілі державного розвитку;

– передбачає самостійність та відповідальність службовців, головним критерієм яких є якість послуг, що надаються населенню.

4. Встановлено, що у законодавстві більшості європейських держав присутні норми про конкурс як найбільш демократичну й ефективну процедуру відбору кандидатів на державну службу, оскільки дає змогу виділити здатних, винятково за оцінкою професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидата та вміння проявити себе. Особливості в організації конкурсу на заміщення вакантних посад у державній службі є у кожній з розглянутих країн, а правове регулювання інституту державної служби має багато спільного.

Узагальнюючи дослідження організації публічної служби у європейських країнах, можна визначити стійкі тенденції до її відкритості, реформування системи оплати праці, морального та матеріального заохочення посадовців. Таким чином, важливу роль у підвищенні ефективності діяльності органів влади у зарубіжних країнах відіграють вміло побудовані технології управління кадровими процесами. Розглянутий досвід зарубіжних країн щодо відбору кадрів на публічну службу, створення умов для професійного зростання посадовців, підвищення рівня їх професійної компетентності, процедури оцінювання службовців з урахуванням національних особливостей може бути запровадженим у діяльність вітчизняних органів публічної влади.

5. Система української державної служби ще має здійснити значні кроки щодо адаптації зі стандартами ЄС. Потрібно створити єдиний документ-стандарт на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, адже існування низки законодавчих і підзаконних нормативних актів, які регулюють кадрові процеси у державній службі, недостатнє для того, щоб державні службовці ефективно виконували свої посадові обов'язки.

Також варто зазначити, що встановлення компетентними органами ЄС стандартів в сфері державної служби стало необхідною передумовою до посилення ролі наднаціонального управління як необхідної складової політичної інтеграції.

Несистемне реформування засад державної служби в цілому призвело до неузгодженості та заплутаності нормативно-правової бази у сфері професійної підготовки кадрів для державної служби, що, у свою чергу, створює істотні проблеми у правозастосуванні, знижує рівень ефективності цієї підгалузі. Для вирішення вказаних проблем, варто здійснити систематизацію всією сукупності норм про підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців. При цьому така систематизація повинна здійснюватись в два етапи. На першому етапі варто здійснити офіційну інкорпорацію існуючих нормативних положень, а на другому етапі такої систематизації – здійснити їх кодифікацію в межах єдиного кодифікованого акту про державну службу.

Автор пропонує наступні напрями реформування кадрової політики у сфері

державного управління в Україні на основі досвіду країн ЄС:

- визначення критеріїв відбору та проведення на конкурсній основі об'єктивного й гласного добору кадрів;
- складання особами конкурсних іспитів на державну службу, заснованих на програмах вищих навчальних закладів, як потім здійснюють підготовку кандидатів на керівні посади;
- запровадження необхідності проходження особами при прийнятті на державну службу підготовчої практики та випробувального терміну;
- запровадження прозорої процедури просування по службі за принципом заслуг і досягнень;
- побудова системи функціонального управління державною службою (розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади);
- розроблення механізму захисту держслужбовців від прямого політичного втручання в діяльність органів державної влади (необхідність в законодавчих та нормативно-правових актах передбачити норму, згідно з якою призначені або обрані на посади в органи державної влади держслужбовці та громадсько-політичні діячі були б позбавлені можливості усувати досвідчених, здібних і перспективних держслужбовців);
- створення єдиного корпусу державних службовців за допомоги введення єдиних (або близьких до єдиних) освітніх вимог до тих, хто приходить на державну службу, включаючи таку форму освіти, як підвищення кваліфікації.
- використання результату атестації посадовців як реальний фактор мотивації до більш ефективної діяльності;
- формування традиції елітарності державної служби в Україні. При цьому поняття «елітарність» не має означати порушення принципу рівності всіх громадян щодо права на державну службу, а передбачає відносну закритість корпусу держслужбовців, що означає їх освітню та компетентнісну гомогенність, чіткість перспектив кар'єрного росту та прозорість вимог щодо переходу з одного щабля кар'єри на інший;
- введенням в дію статутів державної служби, які б об'єднували в єдиному узагальнюючому акті нормативно-правові акти, що стосуються різних аспектів просування по службі, а також службової кар'єри держслужбовців.

АНОТАЦІЯ

Томащук О. С. Досвід країн ЄС щодо формування кадрової політики державної служби – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Магістерська робота присвячена актуальному питанню щодо формування кадрової політики у системі державної служби.

Встановлено, що вивчення окремих аспектів управління державною службою стало можливим із здобуттям незалежності України в 1991 році. Починаючи з 2000-х років різним аспектам проблематики кадрового забезпечення державного управління, роботи з персоналом в системі державної служби приділено значну увагу як науковців, так і управлінців, а також практиків.

З'ясовано, що в усіх сучасних країнах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи

кар'єрної та посадової моделей. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі, яку в західноєвропейській науковій літературі часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами.

Визначено, що управління персоналом у сфері державної служби в кожній із країн ЄС має свої особливості. Але водночас є багато спільних елементів і тенденцій:

– управління персоналом у ряді країн ЄС характеризується деякими особливостями: засноване на законодавстві, що розвивається в єдиному для різних країн напрямку, має схожі принципи, серед яких виділяються ієрархічність, корпоративізм, публічно-правове регулювання, визнання заслуг, безперервне підвищення кваліфікації та ін.;

– координується в більшій частині з єдиного центру, спирається на державну кадрову політику, має єдину інформаційну базу даних про персонал та спрямоване на досягнення єдиної цілі державного розвитку;

– передбачає самостійність та відповідальність службовців, головним критерієм яких є якість послуг, що надаються населенню.

Система української державної служби ще має здійснити значні кроки щодо адаптації зі стандартами ЄС. Потрібно створити єдиний документ-стандарт на основі посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, адже існування низки законодавчих і підзаконних нормативних актів, які регулюють кадрові процеси у державній службі, недостатнє для того, щоб державні службовці ефективно виконували свої посадові обов'язки. Також варто зазначити, що встановлення компетентними органами ЄС стандартів в сфері державної служби стало необхідною передумовою до посилення ролі наднаціонального управління як необхідної складової політичної інтеграції.

Ключові слова: державна служба, кадрова політика, нормативно-правові акти, державні службовці, стандарти ЄС.

SUMMARY

Tomashchuk O.S. The experience of EU countries in the formation of public service personnel policy - Manuscript.

Master's Degree for Master's Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Nikolaev, 2020.

The master's thesis is devoted to the pressing issue of personnel policy formation in the civil service system.

It was found that the study of certain aspects of civil service management became possible with the independence of Ukraine in 1991. Since the 2000s, various aspects of public administration staffing issues have received considerable attention from both civil servants and practitioners in the civil service.

It is found that in all modern countries, one of the three main public service models is applied - career, job and mixed, which combines elements of career and job models. Most European Union countries, and the European Union itself, have built their public service on the basis of a career model, which is often referred to as "closed" in Western scientific literature, since it largely limits the ability of staff to move freely between the private and public sectors.

It is determined that the management of public service personnel in each EU country has

its own peculiarities. But at the same time there are many common elements and trends:

- Personnel management in several EU countries is characterized by some features: it is based on legislation that develops in a single country direction, has similar principles, among which are hierarchy, corporatism, public regulation, recognition of merit, continuous training, etc .;

- is coordinated for the most part from a single center, relies on state personnel policy, has a single information database on staff and is aimed at achieving a single goal of state development;

- provides for the independence and responsibility of employees whose main criterion is the quality of services provided to the public.

The Ukrainian civil service system has yet to make significant steps towards adaptation to EU standards. It is necessary to create a single standard document based on: job descriptions of civil servants; professional qualification characteristics of positions; models of competence, because the existence of a number of legislative and regulatory acts regulating personnel processes in the civil service is not sufficient for civil servants to discharge their official duties effectively. It should also be noted that the establishment of EU civil service standards by competent authorities has become a necessary prerequisite for enhancing the role of supranational governance as a necessary component of political integration.

Keywords: civil service, personnel policy, regulations, civil servants, EU standards.