

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

ЯСЬКІВ ЮРІЙ БОГДАНОВИЧ

**ПЛИННІСТЬ КАДРІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ
ПОДАЛАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Державна служба – це головний інструмент держави і складова системи публічного управління. Авторитет держави напряму залежить від якості надання адміністративних послуг державними службовцями, задоволення потреб громадян, тривалий розвиток країни та її конкурентоспроможність на міжнародній арені.

Зміцнення публічного управління, як показує досвід, розпочинається з проведення масштабних соціально-економічних перетворень (реформи Шарля де Голля у Франції, Людвіга Ерхарда у Німеччині, Маргарет Тетчер у Великобританії). Проведення реформ найчастіше супроводжується посиленням авторитету державного службовця, як суб'єкта виконання повноважень органів державної влади, надання належних умов державним службовцям для творчої, ініціативної праці, формування більш позитивного іміджу державних службовців.

В останні роки в Україні, на жаль, можна спостерігати зниження ролі адміністративно-управлінського персоналу та недооцінка його службових можливостей.

Актуальність обраної теми полягає в аналізі виникнення причин і проблем плинності кадрів у системі державної служби й пошуку шляхів їх подолання.

Одним із можливих шляхів зменшення плинності кадрів у системі публічного адміністрування, на думку автора, може стати реформування Закону України «Про державну службу», розробленого на основі європейського досвіду. Безумовно, це змінить пріоритети розвитку державної служби у контексті її спрямування на потреби людини і громадянина, створить умови для наближення стандартів публічного управління в Україні до стандартів, що існують у країнах-членах Європейського Союзу. Напрями цієї роботи визначені Концепцією адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Стратегія держави складається з формування, раціонального використання кадрового потенціалу і турботі щодо їх фахового розвитку. Питання підвищення рівня публічного управління є багатокомпонентним і вимагає зусиль не тільки від державних службовців. Головну роль тут відіграє політична система суспільства, що покликана знайти, виховати, зростити, навчити, привести на державні посади людей, що мають високий рівень професіоналізму, загальнокультурні та особистісні якості.

Саме тому за останні роки наукова зацікавленість щодо вивчення проблеми плинності кадрів на публічній службі в Україні підвищилась як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі, що пояснюється як внутрішніми факторами, так і зовнішніми, а саме зростанням ролі України на міжнародній арені та наміром України стати членом ЄС.

В процесі написання роботи були використані праці вітчизняних дослідників, а саме: Олуйко В., Нижник Н., Малиновський В., Оболенський О., Ковбасюк Ю., Ващенко К., Сурмін Ю., Карпа М., Войтович Р., Витко Т., та інших в яких висвітлюються різні аспекти проблем плинності кадрів на публічній службі та шляхи її подолання. Серед зарубіжних дослідників, які займаються питаннями плинності кадрів варто відмітити Р. Елас, І. Светлик, М. Какрт, Дж. Коубек, З. Короліну, Ф. Фаркас.

Нормативну базу роботи становлять Закони України, нормативно-правові акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти що регламентують питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає проблеми плинності кадрів на публічній службі і шляхи її подолання.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є плинність кадрів на публічній службі.

Мета дослідження. Мета дослідження полягає у вивченні проблеми плинності кадрів на державній службі та теоретичному обґрунтуванні шляхів удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу у сфері публічної служби.

Відповідно до поставленої мети сформульовано такі завдання дослідження:

- узагальнити теоретичні засади щодо визначення поняття державної кадрової політики в системі публічної служби;
- визначити нормативно-правові акти, що регулюють питання державної кадрової політики в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід державної кадрової політики в країнах Східної та Центральної Європи-Державах-Членів Європейського Союзу;
- висвітлення проблеми плинності кадрів на публічній службі;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби;
- визначити напрями сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу у сфері публічної служби.

Методи дослідження. Реалізація мети і завдань дослідження здійснювалась шляхом комплексного поєднання загальнонаукових і спеціальних методів. Використані методи ґрунтуються на принципах дослідження традиційних для вітчизняної науки з публічного управління, зокрема метод порівняння та узагальнення, метод системного аналізу, структурно-функціональний, системності, структурності на ін.

При написанні роботи використано загально-філософські методи дослідження. Зокрема, системний підхід, що дав можливість розглянути проблему плинності кадрів як цілісне міжнародне явище, складну систему з певною структурою та механізми реалізації. За допомогою методу порівняльного аналізу нам вдалося виокремити найбільш дієві вітчизняні та закордонні механізми подання плинності кадрів на публічній службі. Основними логічними прийомами стали аналіз на синтез, індукція і дедукція.

Системний підхід є методологічною основою всієї магістерської роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. Логіко-семантичний метод застосовувався під час дослідження понятійного апарату державної кадрової політики в системі публічної служби. Застосування системного підходу забезпечило теоретичне узагальнення наукових поглядів вчених, присвячених розробці ефективного вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби. Для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод. Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу дослідити структуру і функції проблеми плинності кадрів в системі публічного управління. Сукупність цих та інших методів і прийомів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретико-методологічні засади та аналіз системи проблеми плинності кадрів на публічній службі в Україні можуть бути використані в практичній діяльності органами публічної влади, у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління та перепідготовці й підвищенні кваліфікації вищих керівних кадрів, сприятимуть удосконаленню розробки шляхів вдосконалення кадрової політики в системі публічного управління.

Структура магістерської роботи. Відповідно до мети та завдань магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків і списку використаної літератури включає 896 найменувань. Загальний обсяг магістерської роботи – 105 сторінок, з них основного тексту – 96 сторінок.

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 «Теоретико-методологічні основи дослідження публічної кадрової політики» охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження публічної кадрової політики.

Підрозділ 1.1. «Державна кадрова політика в системі публічної служби» присвячений аналізу державної служби як повинна забезпечити свідоме, організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом розвитку державного апарату та професіоналізації свого кадрового складу. Ця проблема надзвичайно багатогранна, в якій в найрізноманітніших формах і зв'язках переплітаються політичні, економічні, ідеологічні, психологічні, демографічні, організаційні, правові та інші фактори і умови.

Зауважено що під кадровою політикою органу державної влади варто розуміти генеральний напрям кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму для вироблення цілей і завдань, спрямованих на збереження, зміцнення і розвиток кадрового потенціалу, на створення кваліфікованого і високопродуктивного згуртованого колективу, здатного своєчасно реагувати на постійно змінювані вимоги сьогодення з урахуванням стратегії розвитку органу державної влади та стратегії управління його персоналом.

Зауважено що кадрова політика у сфері державного управління по своїй суті та завданнями збігається із кадровою політикою у сфері публічного управління зарубіжних країн. Проте все ж таки в кадровій політиці у сфері публічного управління зарубіжних країн мають місце суттєві особливості та досягнення, які, враховуючи європейський інтегральний вектор розвитку України, необхідно впроваджувати та застосовувати у розвитку вітчизняної кадрової політики.

Зроблено висновок що державна кадрова політика, яка проводиться останнім часом в країнах ЄС, спрямована на прийняття заходів щодо розвитку професійного й творчого потенціалу працівників представницької та виконавчої влади. Для багатьох країн останнім часом характерною є тенденція до скорочення управлінського персоналу та переведення певних посад службовців з державного у приватний сектор. Відбувається зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалення процедур вироблення та прийняття рішень. Таким чином західноєвропейські держави намагаються раціонально витратити гроші платників податків. Державна служба оцінюється у переважній більшості за кінцевим результатом. Така позиція призводить до підвищення рівня організації державної служби.

Підрозділ 1.2. «Нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики в Україні». Розкрито питання що в західноєвропейській науковій літературі кар'єрну систему часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору.

Зазначено що кар'єрна модель 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. Унаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації.

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 *«Проблеми плинності кадрів в публічній службі, шляхи її подолання. Європейський досвід для України»* визначені основні особливості що регулюють означене питання, розкрито досвід країн ЄС у процесі плинності кадрів

У підрозділі 2.1. «Державна кадрова політика в країнах східної та центральної Європи та держав-членів європейського союзу» визначено, що аналізуючи законодавство країн ЄС щодо прийняття на державну службу, бачимо, що в міжнародних нормах, що регулюють питання прийому на державну службу, в усіх країнах ЄС приймають спеціальні закони про державну службу, які закріплюють положення рівного доступу громадян до державної служби на основі професійних здібностей незалежно від їх політичних поглядів, раси, релігії, національного походження, статі, віку, сімейного стану та інш. Це положення також європейського Співтовариства, Данії та Ірландії, конституції яких проголошують, однак, загальний принцип рівності перед законом».

Зазначено що кар'єрною системою відбору на службу користуються такі країни, як Франція, Бельгія, Греція, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща та ін. Тут процедури відбору здійснюються за чітко визначеними стандартними правилами. При цьому існує спеціальний урядовий орган відповідальний за проведення конкурсу та остаточний відбір кандидатів для тривалої професійної кар'єри. Конкурс вважається найбільш демократичною і ефективною технологією відбору, оскільки дозволяє виділити найбільш здібних, спираючись виключно на їх заслуги в таланти, а також тих, хто має необхідні особисті якості.

Акцентовано що у всіх країнах управління державними службовцями здійснюється на основі офіційно розробленої кадрової політики, яка залежно від особливостей держави має більш чи менш централізований або децентралізований характер. В останні роки вона стала більш універсальною за своїм змістом, принципами та методами та більш гнучкою. Надати певну спрямованість кадровій політиці та управлінню персоналом на міждержавному рівні прагнуть органи європейського співтовариства. Так, Постійна комісія ЄС, що займається регіональними та місцевими адміністративними органами, прийняла Декларацію основних принципів кадрової політики, яка є орієнтиром в управлінні персоналом державної служби.

Підсумовано 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 мотивація праці; оцінка діяльності працівника за досягнутими результатами і методами роботи.

У підрозділі 2.2. «Проблеми плинності кадрів на публічній службі» 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.

Показано 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.

Проаналізувавши процедуру конкурсного відбору в деяких країнах Європи, потрібно визначити, що в Україні вона є недосконалою, має більшою мірою формальний характер і не створює умови для відбору найкращих претендентів для заміщення посад державних службовців. У законодавстві більшості 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.

Також системне дослідження законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що попередніми умовами прийняття на державну службу, зокрема за конкурсом, є: належність до громадянства держави; повна дієздатність особи; володіння державною мовою; перебування в межах певного віку; наявність відповідної освіти; відсутність судимості за умисні злочини; відсутність кровної спорідненості з майбутнім керівником; фізична придатність до зайняття посади; дотримання військового законодавства; неналежність до заборонених організацій; попередній професійний досвід; проходження підготовчої служби. Вважаємо, що наведені критерії мають бути запровадженні у вітчизняному законодавстві.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби» обґрунтовані основні напрями щодо вдосконалення методів та засобів які сприяють реалізації кадрової політики з урахуванням досвіду країн ЄС.

У підрозділі 3.1. «Вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби» 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.

Слід зазначити, 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.

Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною і ЄС, у співпраці з державними органами влади, у тому числі з Нацдержслужбою, та за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості був підготовлений проект Стратегії реформування державного управління на 2015-2020 роки.

Зроблено висновки що 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 збереження 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. *Сучасна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу у сфері кадрової політики* показано що, особливості еволюції регулювання систем державної служби ЄС та загальне розуміння стандарту як зразка, еталона, моделі, прийнятих за вихідні для зіставлення з ними інших подібних об'єктів, можна дати визначення стандартів державної служби ЄС. Європейські стандарти державної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці для забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, визначених в засновницьких договорах.

Що ж до України, то сукупність нормативних актів, якими керуються при доборі на державну службу, та які досліджувались багатьма науковцями, не забезпечує ефективність і комплексність усіх кадрових процесів, які є компонентами проходження державної служби в органах державної влади.

Ефективність кадрових процесів державної служби визначається насамперед результативно реалізованими цілями, на які вони спрямовані. Жодна мета кадрових процесів у державній службі в Україні не буде ефективно реалізована, якщо інтереси службовців, які її реалізують, не збігаються з інтересами органів державної влади

Наявний стан справ на державній службі вказує на проблемні питання щодо стандартизації кадрових процесів у державному управлінні України. В Україні професійні стандарти державної служби перебувають на стадії розробки. Вважаємо, що ефективний професійний стандарт допоможе усунути окремі недоліки в державному управлінні. Розроблення такого дієвого документу щодо державної служби надасть ґрунтовні відповіді на запитання, яким чином повинна будуватись професійна діяльність державного службовця. Професійні стандарти повинні бути основою формування і проходження кадрових процесів державної служби. На підставі вищесказаного, зазначимо, що даний документ потрібно створювати на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, що в Україні перебуває на стадії розробки.

На відміну від України у зарубіжних країнах ефективно функціонують професійні стандарти в державному управлінні на основі професійних компетенцій, а саме: National Competency Standards for Public Administration (Австралія); Competency Profile, Canadian General

Standards (Канада); Standard for Competencies of the (Federal Government) (США); Competency Profile (Великобританія).

Зроблено висновок що 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.

ВИСНОВКИ

1. Узагальнюючи теоретичні засади щодо визначення поняття державної кадрової політики в системі публічної служби можна стверджувати, що однозначного визначення цього поняття не існує.

Поняття «Державна кадрова політика» в системі публічного управління процес дуже вагомий. Найважливіше – різниця в підходах його розуміння : одні науковці та практики розуміють під державною кадровою політикою напрямок стратегії роботи з кадрами кожного суб'єкта управлінської діяльності, своєрідну програму діяльності. Другі розуміють, що державна кадрова політика тотожна кадровій діяльності, і тлумачать її досить широко, складовою якої є кадрова робота. Справді, між ними немає чіткої межі, але вони не тотожні за змістом і технологією реалізації, тому що віддзеркалюють різні етапи та сторони кадрового процесу.

Під державною кадровою політикою, автор пропонує розуміти державну стратегію, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, що виражає волю народу, державну стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу. Суть державної кадрової політики – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин. Ці принципи, у свою чергу, визначають і головні критерії оцінки кадрів, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, раціонального використання кадрового потенціалу країни.

Сучасною позитивною тенденцією у галузі кадрової політики в Україні є зусилля спрямовані на оновлення, та оздоровлення кадрів. Саме тому, зростає значення таких якостей фахівців, як повага до закону, порядність, захист національних інтересів, гуманізм.

Метою кадрової політики в публічному управлінні є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до

відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і як наслідок дискредитації інститутів публічного управління та служби в органах місцевого самоврядування.

2. Визначення нормативно-правових актів, що регулюють питання державної кадрової політики в Україні, та забезпечують функціонування її у сфері публічного управління, є численною, проте більшість документів щодо її реалізації зазвичай є дотичними та доповнювальними, іноді суперечливими. Але значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють державну кадрову політику, жодною мірою не означає, що теперішній стан законодавства України про державну службу є завершеним. Проведений аналіз реалізації деяких питань державної кадрової політики дає підстави стверджувати, що покращення потребують правове врегулювання наявного стану кадрових процесів; посадові інструкції; єдині стандарти кадрових процесів у публічній службі; забезпечення публічної служби професіоналами та закріплення їх на службі; ефективність системи навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору й навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень у формуванні та реалізації державної кадрової політики.

Отже, на шляху розбудови державної кадрової політики потрібно сформувати оновлену систему організаційно-правового забезпечення, складовою якої повинен стати кращий зарубіжний досвід та актуальні питання українського суспільства. На результативне та дієве організаційно-правове забезпечення впливатиме становлення конкурентоспроможної кадрової політики в публічному управлінні, стане підґрунтям у формуванні й реалізації шляхів її елітизації, тобто досягнення елітної якості публічного управління.

Таким чином, українське суспільство вимагає ефективної парадигми організаційно-правового забезпечення кадрової політики в публічному управлінні та якісного механізму її реалізації, що забезпечить формування високоінтелектуальних, високопрофесійних і високоморальних, відкритих для впровадження інновацій і модернізації кадрів публічного управління в Україні.

3. Проаналізувавши державну кадрову політику в країнах Східної та Центральної Європи-Держав-Членів Європейського Союзу можна зробити висновок, що основу дієву кадрову політику в різних країнах світу становить зважена політика управління людськими ресурсами. На протязі останніх 15 років під людськими ресурсами найчастіше розуміють трудові ресурси, кадри. Відповідно, традиційні назви «відділ кадрів» або «кадрова служба» змінилися на «відділи управління людськими ресурсами». Саме тому переосмислюється роль і місце особистості в публічному управлінні як мета «взаємостосунків між людьми», і часто зарубіжними науковцями згадується необхідність активізації «соціального фактора».

При проведенні дослідження кадрових питань, що стають перед країнами Східної та Центральної Європи, доцільним буде розділити якісні і кількісні питання. Перше питання пов'язане з необхідним скороченням штату державних службовців. Проте, на перевагу деяким думкам це кількісне питання не завжди виникає у зв'язку з великою кількістю державних службовців, що працюють у центральних або місцевих органах публічного управління. За попередніх режимів основна кількість державних службовців була зосереджена у так званому націоналізованому секторі економіки, який, крім органів центральної і місцевої влади, охоплював громадські й політичні організації, профспілки, і що найголовніше, підприємства державного сектора.

Друге питання, це якісна проблема самих центральних та місцевих органів публічного управління. Проблеми, що постали у кадровій політиці, торкаються не лише дефіциту кваліфікованих працівників, але й рівня заробітної плати, що пропонує лише незначну стимуляцію ефективності, та невідповідність між наявними й потрібними знаннями та вміннями. У поєднанні зі значною невизначеністю правового статусу державних службовців ці чинники дають початок хибному колу нестабільності, декваліфікації і демотивації.

Вивчення досвіду країн Східної та Центральної Європи держав-членів Європейського Союзу є безумовно значущим для України, та повинен бути використаний при реформуванні державної кадрової політики в Україні.

4. Висвітлення проблеми плинності кадрів на публічній службі насамперед – є дуже актуальною болючою загальною проблемою.

Найголовнішою проблемою надприродної плинності кадрів – є перевищення рівня відповідальності над рівнем оплати праці, а у керівників – залежність від політичних змін. По рівню зарплати українські держслужбовці – одні з низькооплачуваних в світі, тому потрібно підвищувати зарплату, щоб професіонали, моральні люди з патріотичним настроєм захотіли працювати в системі публічного управління.

Другою актуальною проблемою плинності кадрів в системі публічного управління – є відсутність ефективного кадрового резерву і формальне проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців. Людина ніколи не буває так близька до досконалості, як при заповненні резюме на роботу. Також, загальновизнаною є проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців сучасного державного апарату. Значної частини державних службовців не дістає ні досвіду служби, ні відповідних знань і вмінь. Найчастіше вони не мають правової, соціально-економічної, управлінської підготовки, необхідної для службової діяльності. Все це зумовлює не тільки теоретичну, а й практичну значимість проблеми. Висококваліфікованих державних службовців знайти не так просто. Система публічного управління вважається творчою працею, тому державний службовець, який обрав її своєю професією, мусить постійно підвищувати свою кваліфікацію на протязі всієї службової діяльності, незалежно від займаної посади.

Відсутність соціальних пільг (відомчого житла або безвідсоткових позик на його придбання, страхування життя, медичного соціального пакету для державних службовців) – істотний недолік публічної служби, щодо можливості запрошення висококваліфікованих фахівців з міст і районів.

Безумовно є необхідність цілеспрямовано працювати над створенням нової етичної системи публічного управління, центральним місцем якої має виступати служба народу і державі, розвинуте почуття патріотизму, обов'язку та відповідальності, гуманне відношення до людей, орієнтація на захист законних інтересів громадян тощо.

5. Обґрунтування шляхів вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби. З метою покращення системи кадрового забезпечення публічної служби необхідним є впровадження й удосконалення наступних процесів та механізмів : детально регламентовану й доступну для ознайомлення систему критеріїв добору, заохочення й просування державних службовців за результатами кваліфікаційних іспитів і атестацій на підставі їхньої кваліфікації й ділових якостей, а не вислуги років; організацію атестаційних комісій зі змішаним складом, тобто включення до їхнього складу не лише співробітників відповідного органу, що здійснює атестацію, а й працівників кадрових служб інших установ, які залучаються на ротаційній основі, викладачів навчальних закладів, що спеціалізуються з профілю «публічного

управління»; організацію апеляційних комісій для звернення осіб, які незгодні з оцінкою результатів їхньої діяльності як державних службовців.

Кадрові служби повинні стати повноцінними методичним, інформаційним та координуючими центрами кадрового менеджменту, зосередитися на аналітичній та організаційній роботі у сфері кадрової політики, аналізі ефективності діяльності органу виконавчої влади, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри держслужбовців, забезпеченні їхнього навчання та моніторингу ефективності роботи.

Необхідною є проведення реформи з оплати праці державних службовців, за для забезпечення конкурентоспроможності публічної служби на ринку праці, зменшити відомчий та місцевий вплив, запобігти корупції, кардинально підвищити зацікавленість кадрів у продуктивній і високоякісній, ініціативній та високоефективній, сумлінній і відповідальній роботі, перебування на публічній службі та подальшому просуванні по ній.

Публічна служба в демократичному суспільстві повинна бути інститутом, відкритим для контролю, громадяни мають знати, як і за якими правилами вона працює, отримувати необхідну інформацію і мати доступ до неї, оскаржувати рішення, що звужують їхні права, включаючи кадрові.

6. Визначити напрями сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу у сфері публічної служби необхідно розпочинати з характеристики головних напрямів реалізації кадрової політики в органах публічного управління - це забезпечення висококваліфікованими, професійно компетентними кадрами публічного управління.

Серед різних форм і напрямів роботи, що сприяють підвищенню професійної компетентності, особливе місце посідають освітня діяльність і самоосвіта.

Необхідним є розробка концепції цілеспрямованої комплексної підготовки й перепідготовки державних службовців, яка відповідає сучасній ситуації. Важливим є вдосконалення держстандарту за спеціальністю «Публічного управління та адміністрування» з ймовірним поділом цієї спеціальності.

У навчальних програмах обов'язковим повинні бути представлені такі розділи, як людські ресурси, бюджет, фінансове право, інформатика.

Слухачі мають бути підготовлені у сфері кількісних методів і якісного аналізу, розуміти політичні процеси, що відбуваються в країні і за кордоном. Система просування по службі повинна бути тісно пов'язана з результатами навчання і перепідготовки.

АНОТАЦІЯ

Яськів Б. Ю. Плинність кадрів на публічній службі та шляхи її подолання: європейський досвід для України – На правах рукопису.

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

Актуальність дослідження. Державна служба – це головний інструмент держави і складова системи публічного управління. Авторитет держави напряму залежить від якості надання адміністративних послуг державними службовцями, задоволення потреб громадян, тривалий розвиток країни та її конкурентоспроможність на міжнародній арені.

Зміцнення публічного управління, як показує досвід, розпочинається з проведення масштабних соціально-економічних перетворень (реформи Шарля де Голля у Франції, Людвіга

Ерхарда у Німеччині, Маргарет Тетечер у Великобританії). Проведення реформ найчастіше супроводжується посиленням авторитету державного службовця, як суб'єкта виконання повноважень органів державної влади, надання належних умов державним службовцям для творчої, ініціативної праці, формування більш позитивного іміджу державних службовців.

В останні роки в Україні, на жаль, можна спостерігати зниження ролі адміністративно-управлінського персоналу та недооцінка його службових можливостей.

Актуальність обраної теми полягає в аналізі виникнення причин і проблем плинності кадрів у системі державної служби й пошуку шляхів їх подолання.

Одним із можливих шляхів зменшення плинності кадрів у системі публічного адміністрування, на думку автора, може стати реформування Закону України «Про державну службу», розробленого на основі європейського досвіду. Безумовно, це змінить пріоритети розвитку державної служби у контексті її спрямування на потреби людини і громадянина, створить умови для наближення стандартів публічного управління в Україні до стандартів, що існують у країнах-членах Європейського Союзу. Напрями цієї роботи визначені Концепцією адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Стратегія держави складається з формування, раціонального використання кадрового потенціалу і турботі щодо їх фахового розвитку. Питання підвищення рівня публічного управління є багатокомпонентним і вимагає зусиль не тільки від державних службовців. Головну роль тут відіграє політична система суспільства, що покликана знайти, виховати, зростити, навчити, привести на державні посади людей, що мають високий рівень професіоналізму, загальнокультурні та особистісні якості.

Саме тому за останні роки наукова зацікавленість щодо вивчення проблеми плинності кадрів на публічній службі в Україні підвищилась як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі, що пояснюється як внутрішніми факторами, так і зовнішніми, а саме зростанням ролі України на міжнародній арені та наміром України стати членом ЄС.

Нормативну базу роботи становлять Закони України, нормативно-правові акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти що регламентують питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає проблеми плинності кадрів на публічній службі і шляхи її подолання.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є плинність кадрів на публічній службі.

Мета дослідження. Мета дослідження полягає у вивченні проблеми плинності кадрів на державній службі та теоретичному обґрунтуванні шляхів удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу у сфері публічної служби.

Відповідно до поставленої мети сформульовано такі завдання дослідження:

- узагальнити теоретичні засади щодо визначення поняття державної кадрової політики в системі публічної служби;
- визначити нормативно-правові акти, що регулюють питання державної кадрової політики в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід державної кадрової політики в країнах Східної та Центральної Європи-Державах-Членів Європейського Союзу;
- висвітлення проблеми плинності кадрів на публічній службі;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби;
- визначити напрями сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу у сфері публічної служби.

Методи дослідження. Реалізація мети і завдань дослідження здійснювалась шляхом комплексного поєднання загальнонаукових і спеціальних методів. Використані методи ґрунтуються на принципах дослідження традиційних для вітчизняної науки з публічного управління, зокрема метод порівняння та узагальнення, метод системного аналізу, структурно-функціональний, системності, структурності на ін.

При написанні роботи використано загально-філософські методи дослідження. Зокрема, системний підхід, що дав можливість розглянути проблему плинності кадрів як цілісне міжнародне явище, складну систему з певною структурою та механізми реалізації. За допомогою методу порівняльного аналізу нам вдалося виокремити найбільш дієві вітчизняні та закордонні механізми подання плинності кадрів на публічній службі. Основними логічними прийомами стали аналіз на синтез, індукція і дедукція.

Системний підхід є методологічною основою всієї магістерської роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. Логіко-семантичний метод застосовувався під час дослідження понятійного апарату державної кадрової політики в системі публічної служби. Застосування системного підходу забезпечило теоретичне узагальнення наукових поглядів вчених, присвячених розробці ефективного вдосконалення кадрової політики в системі публічної служби. Для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод. Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу дослідити структуру і функції проблеми плинності кадрів в системі публічного управління. Сукупність цих та інших методів і прийомів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретико-методологічні засади та аналіз системи проблеми плинності кадрів на публічній службі в Україні можуть бути використані в практичній діяльності органами публічної влади, у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління та перепідготовці й підвищенні кваліфікації вищих керівних кадрів, сприятимуть удосконаленню розробки шляхів вдосконалення кадрової політики в системі публічного управління.

Структура магістерської роботи. Відповідно до мети та завдань магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків і списку використаної літератури включає 896 найменувань. Загальний обсяг магістерської роботи – 105 сторінок, з них основного тексту – 96 сторінок.

Ключові слова: плинність кадрів, кадрова служба, державна служба, публічне управління.

SUMMARY

Yaskiv B. Yu. Personnel fluidity in public service and ways to overcome it: European experience for Ukraine - Manuscript.

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

Relevance of research. Public service is the main instrument of the state and a component of the public administration system. The authority of the state depends directly on the quality of the provision of administrative services to civil servants, the satisfaction of the needs of citizens, the long-term development of the country and its competitiveness in the international arena.

Strengthening public administration, as experience shows, begins with a large-scale socio-economic transformation (reforms of Charles de Gaulle in France, Ludwig Ehrhardt in Germany,

Margaret Tetcher in the UK). Reforms are often accompanied by an increase in the authority of a civil servant as a subject of the exercise of powers of public authorities, the provision of appropriate conditions for civil servants for creative, proactive work, and the formation of a more positive image of civil servants.

In recent years, in Ukraine, unfortunately, one can observe a decrease in the role of administrative and managerial staff and an underestimation of their official capacity.

The relevance of the chosen topic is to analyze the causes and problems of staff turnover in the public service and to find ways to overcome them.

According to the author, one of the possible ways to reduce staff turnover in the public administration system could be to reform the Law of Ukraine "On Civil Service", developed on the basis of European experience. Undoubtedly, this will change the priorities of the civil service development in the context of its orientation to the needs of the individual and the citizen, create conditions for approximation of public administration standards in Ukraine to those existing in the EU Member States. The directions of this work are defined by the Concept of adaptation of the Civil Service Institute to the standards of the European Union.

The strategy of the state consists of formation, rational use of human resources and care for their professional development. The issue of raising the level of public administration is multifaceted and requires more than just public servants. The main role here is played by the political system of society, which aims to find, nurture, grow, teach, bring to the public positions people with high level of professionalism, cultural and personal qualities.

That is why in recent years the scientific interest in studying the problem of staff turnover in public service in Ukraine has increased both in domestic and foreign literature, which is explained by both internal and external factors, namely the growing role of Ukraine in the international arena and Ukraine's intention to become a member. EU.

The legislative framework is constituted by Laws of Ukraine, normative legal acts, decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other legal acts regulating the issues of training, retraining and professional development of civil servants and local self-government officials.

Object of study. The object of the study is the problem of staff turnover in public service and ways to overcome it.

Subject of study. The subject of the study is staff turnover in public service.

The aim of the study. The purpose of the research is to study the problems of staff turnover in the civil service and to theoretically justify ways of improving the training, retraining and professional development of personnel in the field of public service.

In accordance with this goal, the following research objectives are formulated:

- to summarize theoretical bases for defining the notion of state personnel policy in the public service system;
- to define normative legal acts regulating the issues of state personnel policy in Ukraine;
- to analyze foreign experience of the state personnel policy in the countries of Eastern and Central Europe-Member States of the European Union;
- coverage of the problem of staff turnover in public service;
- to justify ways of improving personnel policy in the public service system;
- determine the directions of the modern system of training, retraining and advanced training of personnel in the field of public service.

Research methods. The goals and objectives of the research were realized through a complex combination of general scientific and special methods. The methods used are based on the principles of

research traditional for national science in public administration, in particular the method of comparison and generalization, the method of systematic analysis, structural and functional, systematic, structural, etc.

General philosophical research methods were used when writing the work. In particular, a systematic approach that made it possible to consider the problem of staff turnover as a holistic international phenomenon, a complex system with a certain structure and mechanisms of implementation. With the help of the method of comparative analysis we were able to distinguish the most effective domestic and foreign mechanisms of overcoming the turnover of personnel in public service. The main logical techniques are analysis for synthesis, induction and deduction.

The systematic approach is the methodological basis of all master's work and is used to solve most of the problems of research. The logical-semantic method was applied during the research of the conceptual apparatus of the state personnel policy in the system of public service. The application of the system approach provided a theoretical generalization of the scientific views of scientists dedicated to the development of effective improvement of personnel policy in the public service system. The system-analytical method was used to analyze the legislative acts and normative documents. The method of structural and functional analysis made it possible to study the structure and functions of the problem of staff turnover in the public administration system. The combination of these and other methods and techniques made it possible to provide comprehensive study of the problem and the reliability of conclusions.

The practical significance of the results obtained. Basic theoretical and methodological principles and analysis of the system of staff turnover in the public service in Ukraine can be used in practical activity by public authorities, in the educational process in the preparation of masters of public administration and retraining and advanced training of senior executives, will contribute to improving the development of policy development. in the public administration system.

Keywords: staff turnover, personnel service, public service, public administration.