

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Ушкальов В. В.**

**ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ**

**Конспект лекцій**

Відповідальний за випуск

Харків, ХНЕУ, 2011

УДК  
ББК

Затверджено на засіданні кафедри менеджменту та маркетингу.  
Протокол № 6 від 27.10.2010 р.

**Ушкальов В. В.**

Конспект лекцій з дисципліни «Вступ до спеціальності» для слухачів магістратури державної служби / Укл.: В. В. Ушкальов. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2011. – 64 с. (Укр. мов.)

Розглянуті теоретичні засади та практичні аспекти діяльності за спеціальністю «Державна служба», зміст і особливості підготовки фахівців в сфері державного управління. Наведені основні положення щодо формування системи знань, умінь та професійно-важливих якостей державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Рекомендується для підготовки фахівців кваліфікаційного рівня «магістр» напрямку підготовки «Державне управління», за спеціальністю «Державна служба».

© Харківський національний  
економічний університет, 2011

© Ушкальов В. В.  
2011

## Вступ

Здійснення державного управління є багатоаспектною задачею, успішність вирішення якої значною мірою обумовлюється професіоналізмом та особистісними якостями державних службовців. В сучасних умовах це означає необхідність професійної підготовки державних службовців, що покликана надати фахівцю в цій галузі низку необхідних специфічних знань, умінь та навичок, сформувати певні професійно важливі якості та особистісні риси, переконання, установки, світоглядні орієнтації.

Мета дисципліни «Вступ до спеціальності» – ознайомити слухачів, що мають отримати кваліфікаційний рівень магістра зі спеціальності «Державна служба», з особливостями та загальною структурою, об'єктами, видами і характером професійної діяльності, а також сформувати уявлення про загальну логіку використання наукових підходів до аналізу професійного середовища та, відповідно, структуру побудови навчального процесу. Конспект лекцій спрямований на формування у слухачів системного бачення процесу майбутньої професійної діяльності та усвідомлення взаємозв'язків ключових елементів цього процесу з навчальними дисциплінами, що викладаються в магістратурі.

Особливо важливим в процесі магістерської підготовки є формування умінь та навичок, що стосуються самоосвіти, дослідницької діяльності, оволодіння методами ефективної самоорганізації навчання та самовдосконалення особистості, які, на жаль, найчастіше виявляються недостатньо сформованими на попередніх стадіях навчання. З огляду на це, повне й успішне засвоєння запропонованого курсу сприятиме створенню стратегічних передумов для подальшого поглиблення та розширення знань слухачами під час вивчення нормативних дисциплін в контексті подальшого професійного та особистісного розвитку.

У результаті вивчення теоретичної частини курсу “Вступ до спеціальності” слухачі, повинні **знати**:

особливості організації державної влади в Україні;

теоретичні та організаційно-правові засади державного управління;

роль та значення державної служби в Україні;

систему професійно-важливих якостей, що обумовлюють успішність діяльності за спеціальністю «державна служба»;

структуру професіоналізму державного службовця та теоретичні засади його підвищення;

теоретичні основи державного регулювання економічного та соціального розвитку країни та основні принципи її побудови;

особливості організації взаємодії та взаємовідношень загальнодержавного й регіонального управління.

У результаті вивчення курсу слухачі магістратури повинні **вміти**:

визначати проблеми розвитку та реформування органів державної влади та місцевого самоврядування;

аналізувати особливості організації державної влади;

визначати місце та роль державного регулювання економічного та соціального розвитку держави;

визначати місце та роль державної служби в державотворчому процесі;

визначати потреби у подальшому професійному вдосконаленні за науково обґрунтованими критеріями;

визначати основні цілі та функції державного управління та місцевого самоврядування та індивідуальний зміст щодо їх забезпечення в процесі здійснення професійної діяльності.

Зазначений комплекс знань та умінь має на меті формування у слухачів в процесі вивчення дисципліни професійних компетенцій в контексті забезпечення основних функцій професійної діяльності, що спрямовані на аналіз та перетворення виробничого середовища, а саме:

аналітична, стосовно визначення проблемних сфер здійснення професійної діяльності, стосовно визначення критеріїв оцінки стану кадрового забезпечення діяльності в державній службі;

проектувальна, стосовно визначення напрямів підвищення ефективності діяльності державного службовця та діяльності владних структур;

управлінська, стосовно вибору засобів удосконалення професійної діяльності та організації процесу подальшого професійного зростання.

Конспект лекцій розрахований для підготовки магістрів державного управління за спеціальністю «Державна служба», а також для працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування різних категорій.

# Тема 1. Особливості організації державної влади в Україні

- 1.1. Державна влада та її види.
- 1.2. Поняття, види та система органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
- 1.3. Державна служба як професійний вид діяльності.
- 1.4. Професіограма державного службовця.
- 1.5. Особливості підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба»

## 1.1. Державна влада та її види

**Влада** у широкому розумінні – це право і можливість реалізації власної волі, що спирається на силу та устанавлює за допомогою сили певний порядок. Влада традиційно класифікується за різними ознаками.

За суб'єктом влади розрізняють *особисту, персональну* (наприклад, у родині або у відносинах пана й слуги), *корпоративну* (влада суспільної організації, що поширюється тільки на її членів, що добровільно в неї вступили) і *суспільну, публічну* владу, яка встановлюється в суспільстві.

*Суспільна влада*, як правило, реалізується у формі державної влади або політичної влади певного класу, соціального шару. Вона складається об'єктивно, залежно від співвідношення впливу й сили (економічної, політичної, ідеологічної) тих або інших верств (наприклад, влада класу феодалів у минулому, «середнього класу» у демократичних державах сучасності), і може бути в остаточному підсумку пов'язана з публічною владою.

**Публічна (соціальна) влада** – це вольові (керівництва – підкорення) відносини між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, вироблення та здійснення спільної для даного соціального колективу волі (інтересу).

**Публічна влада** територіального колективу може існувати в чотирьох основних формах:

муніципальна влада, органи якої ухвалюють постанови, що стосуються осіб, які перебувають у межах територіального утворення);

несуверенна державна влада суб'єктів федерації (наприклад, земель у Німеччині або штатів в Індії, що мають свої закони);

влада автономних утворень (наприклад, Шотландія, парламент якої відновлений після тривалої перерви з 2000 р.), що володіє деякими рисами державності;

суверенна державна влада.

**Державна влада** – це головна сила, що об'єднує, організує й примушує у суспільстві. Державна влада поширюється на всіх, хто перебуває у даній країні, крім осіб, що користуються правом екстериторіальності, наприклад послів інших держав, втім й вони можуть бути оголошені персонами нон ґрата (небажаними) і змушені будуть залишити територію даної країни. Ця влада поширюється також на осіб, що перебувають за межами країни (на громадян даного держави, на інших громадян, якщо, наприклад, вони мають майно в даній країні, що підлягає оподатковуванню).

Державна влада є особливим різновидом соціальної влади. Якщо у первісному суспільстві соціальна влада має публічний (суспільний) характер, то в класово-організованому – політичний. У державі ми маємо справу з політичною владою. В аналізі політичних систем суспільства влада посідає таке саме місце, як гроші в економічних системах: вона має міцні корені в суспільному і приватному житті громадян. Усяка влада в людському колективі, будь-яке відношення панування (домінування) – підпорядкування (слухняності) – це «присвоєння» чужої волі (за К. Марксом). Суспільна державна влада, як і всяка влада, містить елемент примусу, у тому числі з боку керуючих органів і осіб.

Поряд з державою в суспільстві виникають і функціонують інші організації, які поєднують людей за їхніми різноманітними інтересами: політичними, економічними, духовними, професійними, культурними тощо. Це політичні партії, профспілки, творчі об'єднання, молодіжні, жіночі й релігійні організації, органи суспільної самодіяльності, соціальної допомоги, кооперативи й асоціації виробників і т. д. Тією чи іншою мірою всі вони беруть участь у політичному житті країни й, таким чином, разом з державою становлять політичну систему суспільства.

Держава займає в політичній системі вирішальне місце. Це обумовлене наступними обставинами:

державна – це єдина повновладна організація в масштабі всієї країни, що охоплює все населення, що проживає на його території;

держава є концентрованим вираженням і втіленням суспільства, офіційною особою (представником) усередині країни й на міжнародній арені;

держава, визначає основні напрямки розвитку суспільства, володіє особливим (державним) апаратом, що забезпечується примусовою силою держави, а також має особливі юридичні засоби впливу на суспільні відносини, яких не має ніхто інший.

**Державна влада як політична публічна влада.** Політична публічна влада виникає тільки в соціально асиметричному суспільстві. При цьому політична влада (влада народу, певного класу, партії і т.д.) одержує своє вираження в державній формі як влада держави, державна влада.

**Ознаки (рисни) державної влади:**

1) публічна влада – виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу своєї діяльності (казенне майно, власні прибутки, податки);

2) апаратна влада – концентрується в апараті, системі органів держави і через ці органи здійснюється;

3) верховна влада – юридичне уособлює загальнообов'язкову волю всього суспільства, має у своєму розпорядженні монопольне право видавати закони і спиратися на апарат примусу як на один із засобів дотримання законів та інших правових актів;

4) універсальна влада – поширює владні рішення на усе суспільство: вони є загальнообов'язковими для всіх колективних і індивідуальних суб'єктів;

5) суверенна влада – відділена від інших видів влади усередині країни (від партійної, церковної та ін., від влади інших держав). Вона незалежна від них і має виключне монопольне становище у сфері державних справ;

6) легітимна влада – юридичне (конституційне) обґрунтована і визнана народом країни, а також світовою спільнотою. Наприклад, представницькі органи набувають легітимності в результаті проведення виборів, передбачених і регламентованих законом.

Нелегітимна влада вважається узурпаторською. Узурпацією є порушення правових процедур при проведенні виборів або їх фальсифікація. Зловживання легітимною владою, тобто використання її в протизаконних цілях на лихо суспільству і державі, перевищення владних повноважень, є також узурпацією влади.

Легітимність (у широкому розумінні) – це визнання правомірності державної влади населенням і міжнародним співтовариством. Визнання законності її походження і способу встановлення означає одержання владою кредиту довіри з боку народу, згоду народу підкорятися. У вузькому розумінні це визнання законності влади, утворення її відповідно до процедури, передбаченої правовими нормами. Вимога легітимності виникла як реакція проти насильницької зміни влади в державі, усвідомлення суспільством переваги порядку і стабільності над порушенням загальноновизнаних норм, захопленням влади силою. Є дві позиції в розумінні легітимності влади: а) ліберально-демократична позиція, що полягає у визнанні влади, яка сформувалася в результаті демократичних процедур; б) прагматична позиція, що віддає перевагу влади не стільки виборній, скільки здатній опанувати складну ситуацію і підтримувати в суспільстві порядок;

7) легальна влада – узаконена у своїй діяльності, в тому числі у застосуванні сили в межах держави (наявність спеціально створених органів для утримання влади і втілення її рішень у життя). Легальність – це юридичне вираження легітимності: здатність втілюватися в нормах права, функціонувати в межах закону. Діяльність легальної влади спрямована на стабілізацію суспільства. Нелегальна влада (наприклад, мафіозна, злочинна) діє поза рамками закону, вносить беззаконня і безладдя до суспільства.

Різновиди державної влади в залежності від ключового критерію, можуть бути по різному класифіковані:

за притаманним владі соціальним характером розрізняють владу народу й владу певного соціального класу (наприклад, диктатура пролетаріату в колишніх державах тоталітарного соціалізму);

залежно від територіальних меж дії розрізняють державну владу й владу суб'єктів місцевого самоврядування. Остання має обмежений, несuverенний характер;

за формою волевиявлення розрізняють демократичну й недемократичну (авторитарну, тоталітарну, особисту й ін.) державну владу.

Авторитарну державну владу звичайно пов'язують із порушенням прав людини, застосуванням насильства, з пануючим положенням виконавчої влади, коли парламент і суди відіграють другорядну роль. Уособленням крайнього авторитаризму є тоталітарна влада. Демократична



державна влада виражає інтереси більшості населення й здійснюється відповідно до принципів поділу влади, поваги прав людини, визнання місцевого самоврядування, правової держави тощо.

За механізмом виникнення та функціонування розрізняють три типи влади: примусову, психологічну та економічну.

**Примусова влада** є найбільш поширеною і спирається на загрозу застосування сили. Вона може бути як легітимною (тобто узгодженою із законом) так і нелегітимною. До першої належить тільки така влада, яка добровільно приймається більшістю, без спонукування до послуху шляхом погроз, утиску тощо. Така влада сприймається виправданою, незважаючи на те, що особисті причини підкорення авторитетові влади можуть бути різними. Зазначеним критеріям відповідає державна влада, що на підставі загальноновизнаної законності має право застосовувати силу.

**Психологічна влада**, що заснована на дії психологічних та соціальних механізмів, які обумовлюють поведінку людини в певних умовах її функціонування. Як правило, це влада переконання та навіювання. Вплив при цьому здійснюється через використання актуальних потреб та створення відповідних станів, що дозволяють спрямовувати активність індивіда в необхідному напрямку.

**Економічна влада** оснований на можливості задовольняти потреби інших людей шляхом обміну товарами й послугами за взаємною осмисленою згодою. Індивіди приймають умови взаємообміну, підкоряються їм з огляду на особисту вигоду. Однак відомо, що при обміні вихідні позиції його учасників можуть бути далеко нерівними і тоді одні групи або індивіди мають змогу диктувати умови обміну іншим, ставлячи їх у не вигідне становище і тим самим здобуваючи ту саму економічну владу.

## **1.2. Поняття, види та система органів державної влади та органів місцевого самоврядування**

**Органи державної влади** – це складова частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, обсяг яких визначається Конституцією України та законами. Діяльність органів державної влади забезпечують посадові та службові особи, які працюють на професійних засадах, що можуть здійснювати юридично чинні дії та мають спеціальний статус державного службовця.

Існуючі органи державної влади можуть бути класифіковані за різноманітними ознаками.

**За способом формування** виділяють:

виборні (представницькі органи: Верховна Рада України, Президент України);

призначені (Кабінет Міністрів України, судді, органи прокуратури, виконавчо-розпорядчі органи) органи державної влади;

що успадковуються (спадковий монарх в деяких країнах з монархічним типом правління).

**За обсягом владних повноважень** виділяють:

всеукраїнські (Верховна Рада України, Президент України);

місцеві (місцеві державні адміністрації) органи державної влади.

За характером компетенції виділяють:

органи державної влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України);

спеціальної компетенції (міністерства, державні комітети тощо).

**За порядком здійснення компетенції:**

колегіальні – парламент (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);

єдиноначальні (одноособові) – президент.

**За строком функціонування:**

постійні – створюються без обмеження строку дії;

тимчасові – створюються для досягнення короткострокових цілей.

**За територією дії:**

загальні (загальнофедеральні у федеративній державі) – їх влада поширюється на всю територію держави;

суб'єктів федерації – у федеративній державі реалізують владні повноваження на території суб'єкта федерації;

місцеві – діють в адміністративно-територіальних одиницях.

**За принципом поділу влади** в Україні існують законодавчі, виконавчі та судові органи. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципом територіальності і спеціалізації.

Окреме місце в системі органів державної влади займає Президент України та органи прокуратури. Президент в Україні не віднесений Конституцією до посадових осіб виконавчої влади. Він вважається вищою посадовою особою держави. Фактично він є і главою держави, і главою виконавчої влади.

В структурі органів виконавчої влади виділяються також державні комітети та органи зі спеціальним статусом.

Спеціальний статус мають такі центральні органи виконавчої влади: Антимонопольний комітет; Державна податкова адміністрація; Державна митна служба; Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва; Національна комісія регулювання електроенергетики; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Державний департамент з питань виконання покарань; Фонд державного майна; Служба безпеки; Управління державної охорони; Головне управління державної служби.

Особливий статус мають Національний банк, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна України та Рахункова палата. Діяльність останніх є підконтрольною безпосередньо Верховній Раді України.

Національний банк України є центральним банком, емісійним центром. Він проводить єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, організує міжбанківські розрахунки, координує діяльність банківської системи, визначає курс грошової одиниці відносно валют інших країн. Йому належить монопольне право на випуск грошей в обіг, а також випуск національних грошових знаків за рішенням ВР України.

Антимонопольний комітет України покликаний забезпечувати державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів.

Фонд державного майна України є державним органом, який здійснює державну політику у сфері приватизації державного майна, є орендодавцем майнових комплексів, що перебувають у державній власності.

Основними функціями міністерств та інших органів державної виконавчої влади в Україні є:

участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками;

прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній та інших сферах;

участь у розробці проектів Державного бюджету України та Державної програми економічного й соціального розвитку України;

формування та реалізація політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для задоволення державних потреб;

розробка цільових перспективних програм розвитку відповідної галузі, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на здійснення економічної реформи;

внесення пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств, про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

формування та реалізація інвестиційної політики;

розробка фінансово-економічних та інших нормативів і механізмів їх впровадження, затвердження галузевих стандартів;

ужиття заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

видача спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

участь у підготовці міжнародних договорів України, укладання міжнародних договорів міжвідомчого характеру;

здійснення в межах повноважень, визначених законодавством, функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;

складання макроекономічних та міжгалузевих балансів і т. д.

Центральні державні органи створюються з метою реалізації певних напрямків соціально-економічної політики. Функції єдиного економічного центру покладаються на Міністерство економіки України. Основу його діяльності становить методичне й організаційне забезпечення реалізації соціально-економічної політики держави. Мінекономіки безпосередньо розробляє проекти державних прогнозів і програм економічного та соціального розвитку України; спільно з Мінфіном складає проект Державного бюджету; готує проекти найважливіших державних цільових

комплексних програм; здійснює методичне та організаційне керівництво розробкою нормативів, балансів, коротко-, середньо- та довгострокових прогнозів і програм соціально-економічного розвитку галузей економіки та регіонів, а також застосуванням інструментів державного регулювання.

Відповідно до статті 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (МДА). Мережа місцевих органів виконавчої влади визначається територіальним устроєм країни. До основних функцій місцевих державних адміністрацій стосовно регулювання економічних відносин та соціально-економічного розвитку регіонів належать: розробка прогнозів і програм соціально-економічного розвитку регіону; бюджетна діяльність; забезпечення функціонування об'єктів комунальної власності; забезпечення раціонального використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища; упорядкування та стимулювання діяльності малого та середнього бізнесу; соціальний захист та розв'язання проблем зайнятості населення і т. д.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів і майна.

Територіальні громади на підставі вищезгаданих принципів виборчого права обирають також строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Голови районної та обласної рад обираються відповідною радою і очолюють її виконавчий комітет.

Усі передбачені Конституцією та законодавством України органи самоврядування й самоорганізації мають власну матеріальну та фінансову основу. Органам місцевого самоврядування закон може надавати окремі повноваження органів виконавчої влади, а тому з цих питань вони підпорядковані відповідним органам виконавчої влади.

### 1.3. Державна служба як професійний вид діяльності

Термін «державна служба» застосовується в широкому і вузькому розумінні. Державна служба в широкому розумінні зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому розумінні – це виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах.

Державна служба – це робота особи, яка займає посаду в державних органах та їх апараті. Саме ця ознака є найважливішою для визначення служби у якості державної.

Державний орган – це особливий вид організації людей, який має такі ознаки: він є автономною частиною державного апарату; в ньому діє організований колектив; цей орган здійснює державні функції, реалізує публічний інтерес; він діє від імені держави і водночас від свого імені; йому надаються повноваження в межах чітко окресленої компетенції; цей орган несе відповідальність перед державою за свою діяльність; він засновується державою; його компетенція, структура і діяльність регламентуються правом.

Державна служба розглядається як система соціальних зв'язків і відносин, а не як сума службовців і установ. З огляду на це, визначення функцій державної служби є основою для побудови ефективної системи управління державною службою та державного управління в цілому.

Роль та призначення державної служби обумовлюються основними функціями, що здійснюються нею, зокрема:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

- планування, прогнозування та наукове супроводження розвитку державної служби;

- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі професіоналів;

- побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

- формування, контроль та постійне вдосконалення нормативно-правової бази державно-службових відносин;

- створення та підтримка сучасного інформаційно-аналітичного забезпечення державної служби;

організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

здійснення ефективності управління державною службою та контролю за виконанням законодавства з питань державної служби;

забезпечення зв'язків із громадськістю.

Відповідно до зазначених функцій, може бути окреслене коло основних завдань державної служби в Україні:

охорона конституційного ладу України;

створення умов для розвитку громадянського суспільства;

захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів;

забезпечення ефективної роботи державних органів згідно з їх компетенцією;

удосконалення умов державної служби і професійної діяльності державних службовців;

створення і забезпечення належного функціонування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;

забезпечення принципу гласності в діяльності державних службовців і державних органів, дотримання законності, викорінення негативних явищ бюрократизму, корупції у системі державної служби.

Для нормальною функціонування будь-якої організації необхідний власний персонал, який складається з підготовлених службовців.

Таким чином, службовці – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачуваних засадах певні спеціально необхідні функції і виконують завдання діючих органів, установ і організацій.

Згідно зі статтею 1 Закону «Про державну службу» державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їхньому апараті, виконують на практиці завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Отже, державний службовець – це особа, яка:

1) здійснює професійну діяльність на посаді в державному органі та його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

2) на неї законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;

3) отримує заробітну плату за рахунок державних коштів.

Поряд із зазначеними, існують ще кілька ознак, що характеризують професійну діяльність державного службовця в Україні:

1) державний службовець – це фізична особа, громадянин України, який має відповідну освіту і професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України;

2) державний службовець повинен відповідати вимогам законодавства України про державну службу;

3) державний службовець обіймає оплачувану державну посаду державної служби в установленому порядку. Спеціальне законодавство визначає зміст діяльності службовця, права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність. Державні посади можуть обіймати лише державні службовці;

4) державному службовцю присвоюється в установленому порядку відповідний посаді і категорії ранг;

5) державний службовець виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сфері;

6) державний службовець здійснює дії, які викликають певні юридичні наслідки;

7) діяльність державних службовців має, як правило, невиробничий характер. Вона впливає на свідомість людей, на економічне життя, організацію і діяльність трудових колективів.

У сучасних умовах повне врахування показників оцінки кваліфікації державних службовців стає дуже важливим фактором, оскільки необхідно, щоб результати цієї оцінки допомогли виявити лідерів управлінської еліти, які можуть швидко реагувати й адаптуватися до сучасних змін, миттєво знаходити шляхи вирішення проблеми та вміти підібрати колектив однодумців, тобто створити команду.

#### **1.4. Професіограма державного службовця**

Аналіз трудової діяльності з метою вирішення завдань діагностики, прогнозування й формування ефективного кадрового складу державних службовців передбачає одержання, систематизацію й використання наукових фактів, даних про психологічні характеристики конкретного



трудового процесу, засоби, умови і організацію діяльності, та на цій основі – визначення і врахування професійної придатності кожної конкретної особи, що прагне працювати в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

**Професійна придатність** – це комплекс якостей індивіда, потрібних для навчання і подальшої ефективної праці в тій або іншій професійній сфері. Дані якості можуть бути розвинуті або сформовані в достатньо широкому діапазоні. Але час, необхідний для формування професійної придатності до певної сфери діяльності, істотно залежить від природних даних індивіда, його мотивації та вже наявної професійної підготовки. Для виявлення індивідуальної професійної придатності на основі використання психологічних, психофізіологічних, медичних, антропологічних критеріїв застосовують різні методичні засоби: тести досягнень, тести рівня професійно важливих психофізіологічних і психічних функцій, методики мотивації, ділові ігри та професійні проби тощо.

Комплексний метод вивчення й опису змістовних і структурних характеристик професії з метою встановлення особливостей взаємодії суб'єкта праці та елементів діяльності називається професіографією. За результатами професіографії складається професіограма.

**Професіограма** – це докладний опис психофізіологічних, психологічних, ергономічних, виробничих, технічних вимог до даної професії, медичних протипоказань, який дозволяє визначити професійну придатність працівника та забезпечити успішність в діяльності шляхом урахування особистих якостей, ознак і характеристик.

Професіограма має багатофункціональне призначення й застосовується для науково обґрунтованого добору змісту освіти, розробки системи вхідного й підсумкового контролю якості підготовки випускника й механізмів діагностики його професійної підготовленості, забезпечення моніторингу професійного становлення особистості фахівця.

Професіограма державного службовця побудована за типовою професіографічною схемою. Зміст її структурних елементів наведений нижче.

**1. Загальні відомості про професію:** державний службовець виконує управлінські функції за певним напрямком діяльності в органах влади. Залежно від підрозділу, у якому працює, може займатися питаннями комунального господарства, житла, соціальної сфери, транспорту, фінансів тощо на визначеній території. Проводить аналіз, складає плани й прогнози,

організує роботу зі свого напрямку, здійснює контроль. У процесі роботи веде документацію, проводить наради, роздає доручення, веде переговори.

**2. Умови праці:** Предметом і продуктом праці державних службовців є інформація. За кожним співробітником або групою співробітників закріплюється певне приміщення раціонального розміру з урахуванням виконуваних функцій. На сьогодні у практиці планувань робочих місць для державних службовців використовується кабінетна й зальна системи.

В окремому кабінеті можуть перебувати керівник або група співробітників структурного підрозділу. Мінімальна площа на одного співробітника відповідно до діючих санітарних норм становить 4 м<sup>2</sup>, (при наявності персонального комп'ютера – не менш 6 м<sup>2</sup>), для керівників організацій – 24 – 55 м<sup>2</sup>.

Здійснення основних виробничих функцій відбувається безпосередньо на робочому місці. Проте, в залежності від специфіки посади, здійснення контролюючих, організаційних та координаційних дій може передбачати виконання окремих завдань за межами приміщення, де розташований орган влади.

Робоче місце працівника, де здійснюється його діяльність, включає такі елементи:

робочий стіл (звичайний або спеціалізований);

допоміжні столи та тумби для довідникового матеріалу, для встановлення друкуючих пристроїв, телефонів, диктофонів, картотек тощо;

робоче крісло або стілець;

шафи звичайного типу і спеціалізовані (для документації), полиці, стелажі й ін.

Розумова праця державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування об'єднує роботи, пов'язані з прийманням, обробкою інформації, що потребують переважно напруження сенсорного апарату, уваги, пам'яті, а також активації системи мислення, емоційної сфери.

**3. Основні шкідливі чинники та загрози** в діяльності державних службовців обумовлені специфікою діяльності та існуванням характерних особливостей їх професійного середовища: розумова діяльність супроводжується необхідністю опрацювання великої кількості різноманітної інформації з мобілізацією пам'яті, уваги, значною частотою стресових ситуацій, психоемоційним напруженням. Для даного виду праці характерна гі-

помнезія – значне зниження рухової активності людини, що може призводити до погіршення реактивності організму й порушення його функціонування: серцево-судинної патології, порушення обмінних процесів, психосоматичних розладів тощо.

**4. Медичні протипоказання:** Робота протипоказана людям із захворюваннями опорно-рухового апарата, органів травлення, центральної нервової системи, порушеннями психіки, слабким зором, високою стомлюваністю.

**5. Вимоги до професійної підготовки:** необхідне знання законодавства, усіх видів і форм документації й звітності, володіння аналітичними, організаційними та комунікаційними навичками.

Близькі й споріднені види діяльності: менеджер, економіст, секретар, консультант.

**6. Професійна підготовка та навчання:** Кваліфікаційний рівень «магістр» вимагає відповідного професійного навчання. При очній формі навчання – термін навчання складає 1,5 року; при заочній формі навчання – 2 роки.

По закінченню навчання випускник за даною спеціальністю має знати: систему органів державної влади та місцевого самоврядування; основні положення щодо правового забезпечення діяльності органів влади;

об'єкти соціального управління на сучасному етапі;  
сучасні інформаційні технології в управлінській діяльності;  
особливості професійної комунікації та етики.

Уміти:

здійснювати підготовку управлінських рішень;  
застосувати сучасні методики науково-практичних досліджень при вирішенні професійних завдань;

здійснювати ділові контакти;

вирішувати організаційні завдання;

опрацьовувати та складати документи за напрямом діяльності;

використовувати сучасні інформаційні технології;

здійснювати управлінський контроль.

**7. Психограма** (опис, що містить відомості щодо необхідних рівнів сформованості **професійно важливих якостей** індивіда, які зумовлюють успішність праці в даній професійній діяльності) державного службовця наведена в табл. 1.1.

## Психограма державного службовця

Якість	Характеристики психологічних якостей
1. Емоційність	Високий рівень емоційної стійкості: здатність зберігати наявну ефективність роботи в стресових ситуаціях
2. Інтелект, мислення	Аналітичний розум. Оперативність мислення: здатність швидко аналізувати ситуацію й ухвалювати правильні рішення. Високий рівень розвитку уміння представляти результати інтелектуальної діяльності в словесно-логічній та образній формі. Висока розумова працездатність
3. Відчуття	Витривалість зорового аналізатора
3. Сприйняття	Точне сприйняття, правильне визначення й інтерпретація даних спостереження за станом об'єкту управління чи партнера у спілкуванні
4. Пам'ять	Високий рівень розвитку оперативної та довготривалої пам'яті на зорову та слухову інформацію
5. Уявлення	Уміння будувати прогноз щодо наслідків прийнятих рішень
6. Увага	Добре розвинуті концентрація та переключення уваги
5. Мова	Мовна впорядкованість. Зрозумілість, лаконічність, доцільність
6. Комунікативні здібності	Уміння встановлювати необхідні контакти на діловому й міжособистісному рівнях, тактовність, неконфліктність
7. Організаторські здібності	Високий рівень розвитку умінь: вірно оцінювати наявні людські ресурси та потенціал людей; ефективно розподіляти обов'язки та делегувати повноваження; організовувати системну взаємодію окремих осіб та підрозділів
8. Інноваційність та прагнення до саморозвитку	Креативність. Уміння знаходити нові ефективні шляхи вирішення проблем відповідно до особливостей конкретної ситуації. Знання своїх індивідуально-психологічних особливостей, розуміння власних можливостей і обмежень та наявність прагнення до самовдосконалення
9. Саморегуляція	Високий рівень контролю над поведінкою, емоційними станами
10. Моральні якості	Відповідальність; дисциплінованість; чесність; порядність; вимогливість

**8. Якості, що перешкоджають ефективності професійної діяльності:** непевність у собі, нерішучість; неорганізованість, недисциплінованість, безініціативність; безпринципність, відсутність почуття обов'язку; невірноваженість, безтактність; ригідність (невміння,

небажання змінюватися, змінювати поведінку під впливом навколишнього середовища); схильність перекидати відповідальність на інших.

**9. Професійні деструкції** (наявні або набуті індивідуальні властивості, що загострюються в процесі професійної діяльності та завдають шкоди результативності і порушують процес соціалізації особистості): авторитарність, демонстративність, домінантність, консерватизм, професійна агресія, соціальне лицемірство, надмірний контроль.

Таким чином, підготовка фахівців за спеціальністю «Державна служба» повинна забезпечити системне формування їх професійних компетенцій в поєднанні з психологічними структурами професійно важливих моральних, ділових та особистісних якостей як основи подальшого професійного зростання та самореалізації кадрового складу державної служби.

### **1.5. Особливості підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба»**

Дисципліни, що вивчаються під час навчання в магістратурі за спеціальністю «Державна служба», поділені на три блоки: вирівнювальний, нормативний та блок спеціалізації.

Завданням вивчення дисциплін вирівнювального блоку є створення необхідної понятійної, нормативно-правової, мовної та методичної бази для подальшого успішного оволодіння нормативними дисциплінами та дисциплінами спеціалізації.

Оволодіння навчальним матеріалом нормативних дисциплін надає змогу випускнику здійснювати основні функції державного службовця, що є типовими для всіх органів влади незалежно від їх професійної специфіки. Дисципліни, що складають нормативний блок, визначені з урахуванням специфіки основних виробничих функцій та проблематики професійної діяльності в органах влади.

Засвоєння знань та формування умінь, що передбачене під час вивчення дисциплін спеціалізації покликане забезпечити успішність майбутньої професійної діяльності випускника відповідно до конкретних вимог та специфіки окремої сфери державного управління чи місцевого самоврядування.

Випускник за фахом «Державна служба» може застосувати отримані знання й уміння при роботі в державних і муніципальних установах, у державних органах та органах місцевого самоврядування, органах виконавчої й судової влади.

Зазначені професіографічні вимоги в процесі підготовки магістра за спеціальністю «Державна служба» використані при побудові Освітньо-кваліфікаційної характеристики, яка є складовою частиною державного стандарту вищої освіти, що містить узагальнені вимоги суспільства та держави до змісту освіти, тобто вимоги до системи умінь, знань і професійних якостей випускника вищого навчального закладу.

Особливістю професійної підготовки за даною спеціальністю є **компетентісний підхід**, що передбачає формування у магістра необхідних для професійної діяльності комплексних умінь для забезпечення ефективного виконання основних виробничих функцій.

**Виробнича функція** (трудова, службова тощо) – це коло обов'язків, які виконує фахівець у відповідності до займаної посади і які визначаються посадовою інструкцією.

Існує п'ять основних виробничих функцій, які визначають типові задачі діяльності та уміння, якими повинні володіти випускники вищого навчального закладу за спеціальністю «державна служба»:

1. Проектувальна: підготовка проектів нормативних та організаційно-методичних документів, документів, інформаційно-аналітичних матеріалів, пов'язаних з роботою підрозділу, а також проектів відповідей на звернення та заяви, що надійшли на розгляд до відповідного підрозділу.

2. Організаційна: планування діяльності підрозділу, організація діяльності установи (підрозділу) в межах наданих повноважень

3. Управлінська: координація діяльності підрозділу, контроль та оцінка стану справ на відповідній ділянці роботи підрозділу, організація та удосконалення менеджменту установи (підрозділу)

4. Виконавська: готувати пропозиції щодо збору та обробки інформації, необхідної для обґрунтування програм розвитку певного напрямку роботи підрозділу; розробляти поради та рекомендації стосовно впровадження вітчизняного та іноземного досвіду та інноваційної діяльності з напрямку діяльності відповідного підрозділу; готувати інформацію для громадського контролю; розробляти оптимальні і альтернативні плани роботи підрозділу на відповідні періоди, зокрема, здійснювати календарне планування; здійснювати оцінку показників

виробничої і соціальної ефективності діяльності підрозділу; володіти на рівні побутового і професійного спілкування діловою українською мовою; володіти на рівні побутового і професійного спілкування однією з іноземних мов.

5. Технічна: інформаційно-технічне забезпечення діяльності організації (підрозділу), здійснення обліково-контрольних робіт щодо ефективного використання ресурсів в підрозділі, налагодження та підтримання внутрішніх та зовнішніх контактів підрозділу.

До інших особливостей магістерської підготовки належать:

***орієнтація на інтенсивну самостійну роботу слухачів.***

Системне викладання концептуальних основ кожної з дисциплін магістерської програми впродовж організаційно-установчих сесій, забезпечення слухачів комплектом навчально-методичних матеріалів, визначення по кожній дисципліні основної і додаткової літератури, завдань для самостійного вивчення програмного матеріалу, організація поточних консультацій, проведення проміжного і підсумкового контролю орієнтують слухача на творчу самостійну роботу. Це сприяє формуванню впорядкованої системи знань та умінь, необхідних для кваліфікованого вирішення проблем управління державними установами;

***створення умов для саморозвитку і самовдосконалення***

слухачів через поглиблення індивідуальної науково-пошукової роботи під керівництвом досвідчених фахівців-професіоналів. Одночасно змінюються і пріоритети у навчанні магістрантів. Знання, вміння і навички з дисциплін магістерської програми засвоюються слухачами з постійною орієнтацією на можливість їх адаптації до реальної практики регулювання у сфері управління та конкретних практичних ситуацій. При цьому матеріали дисциплін виступають не тільки як джерела знань, а й спонукають до подальшого пошуку інформації, створюючи умови для подальшого професійного зростання;

***підготовка магістерської роботи як кінцевого інтегрального продукту теоретичної і практичної підготовки фахівця впродовж усього терміну навчання в магістратурі.*** Такий підхід забезпечує умови для підготовки якісно нового типу фахівців, котрі, з одного боку, мають фундаментальну підготовку, а з іншого – здатні застосовувати

здобуті знання при вирішенні конкретних практично значущих проблем регулювання економіки країни;

**андрагогічний підхід.** Навчальний план, програма навчання та програми навчальних дисциплін побудовані з урахуванням андрагогічних закономірностей що існують у викладанні навчальних дисциплін слухачам магістратури, а саме:

планування та структурування занять, з опорою на основний вид діяльності даної вікової групи: в навчальному плані передбачено тільки 30% навчальних занять за лекційною формою та 70% – це практичні заняття;

оптимізація змісту та форм занять з урахуванням психологічних особливостей сприйняття, пам'яті, мислення (впровадження активних та інтерактивних форм проведення занять: модерація, ділова гра (утому числі з використанням комп'ютерних технологій), тренінг, кейс, кейс-тест, рольова гра, психодрама, конференція, круглий стіл тощо).

У розпорядження слухачів наданий набір **допоміжних засобів навчання** (обліковий центр, бібліотека, Internet, електронні навчальні посібники та ресурси дистанційного навчання, індивідуальні консультації викладачів тощо). Це надає можливість використати достатню бібліографію, більш глибоко вивчити питання та отримати консультацію з актуальних питань.

## **Тема 2. Теоретичні та організаційно-правові засади державного управління**

- 2.1. Державно-управлінські відносини.
- 2.2. Закони, закономірності та принципи управління.
- 2.3. Професіоналізм державних службовців.
- 2.4. Правове регулювання державного управління.

### **2.1. Державно-управлінські відносини**

Реалізація владних повноважень органами влади задля забезпечення ефективності виробничої, наукової, духовної діяльності та ефективності самої системи управління обумовлює необхідність



врегулювання та регламентації відносин між суб'єктами управління та керованою системою. На рівні практичної діяльності це означає встановлення певних правовідносин. **Правовідносини** – це суспільні відносини, урегульовані нормами права. Вони виникають між людьми, між людиною та організацією, між організаціями в найрізноманітніших сферах діяльності. Державно-управлінські відносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, що передбачають здійснення державної влади у зв'язку з необхідністю управління справами держави й суспільства.

Державно-управлінським відносинам властивий свідомо-вольовий характер. Об'єктом управлінських відносин є забезпечення (в кінцевому підсумку – створення) оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої на досягнення певного загального результату.

На відміну від адміністративних правовідносин у цілому обов'язковим суб'єктом державно-управлінських відносин має бути суб'єкт державного управління. Суб'єктами державного управління є насамперед органи виконавчої влади. Водночас певна частина суб'єктів державного управління такого статусу не має: наприклад, адміністрації державних підприємств, установ, інших організацій.

Проте як перші, так і другі функціонують для оперативного й безпосереднього управління господарським, соціально-культурним розвитком суспільства. Саме на них покладено обов'язок виконувати рішення, які приймаються законодавчим та іншими органами держави.

Існують реальні, об'єктивно обумовлені розбіжності між державним і приватним управлінням (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

### Суттєві розбіжності між державним і приватним управлінням

№	Критерій	Державне управління	Приватне управління
1	Орієнтація	Спрямовують свою діяльність на вдоволення політично визначених потреб	Одержання прибутку
2	Мотивація	Задоволення потреб суспільства в управлінських послугах	Прибуток
3	Вимір успіху	Відносні показники суспільного добробуту	Прибутковість
4	Правове середовище	Заборонено все, що не дозволено	Дозволено все, що не заборонено

Причини цих розбіжностей базуються на двох аспектах державного управління:

1) великий масштаб і різноманітність урядової діяльності та програм, які охоплюють всі сфери життя суспільства;

2) державне управління діє у певному політичному середовищі та повинно враховувати й координувати інтереси всіх його суб'єктів.

Процес ухвалення рішень у відкритих демократичних системах вимагає більшої компромісності, поступливості та навичок у веденні переговорів, аніж це потрібно приватному керівникові. Зовнішні впливи на рішення державного керівника численніші й часто суперечливіші.

Для реалізації управлінських функцій суб'єкти державного управління наділені повноваженнями державно-владного характеру. При цьому вони діють від імені держави і з метою реалізації державної політики у тій чи іншій сфері суспільного розвитку, застосовують заходи як переконання, так і державного примусу.

Розпорядча діяльність управлінських суб'єктів дістає вияв:

по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях, протоколах тощо);

по-друге, в організації виконання зазначених приписів;

по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом.

В сучасних умовах відбувається зміна форм та змісту державно-управлінських відносин. Зокрема, в ринкових умовах якісно змінюється односторонньо-владний характер цих відносин, хоч і зберігає свою природу. Здійснення загальних функцій обслуговування суспільних потреб не виключає застосування господарсько-розпорядчих і владно-примусових засобів державного управління, але вони вже не домінують у цій діяльності. Втім, у підтриманні встановленого правопорядку держава має всебічно використовувати необхідні для цього владно-примусові засоби.

Державно-управлінські відносини є певною частиною адміністративно-правових відносин. Деякі групи державно-управлінських відносин існують також в інших правових формах. У свою чергу, адміністративно-правові відносини охоплюють не тільки відносини у сфері державного управління, а й управлінські відносини недержавної сфери, що врегульовані нормами адміністративного права.

## 2.2. Закони, закономірності та принципи управління

Для розвитку будь-якої науки ключову роль відіграє визначення та детальне дослідження закономірностей у взаємозв'язках явищ і процесів, що вивчаються, формулювання відповідних законів і принципів як керівних правил, додержання яких забезпечує урахування об'єктивних умов досягнення цілей розвитку системи. Управлінська наука є відносно молодю і її формування теж супроводжується такими процесами. На початку минулого сторіччя відомі фахівці М. Вебер, Ф. Тейлор, Г. Емерсон, А. Файоль, Г. Саймон визначили основні принципи управління. У подальшому було сформульовано принципи державного управління, які є розвитком попередніх з урахуванням особливостей об'єкта і суб'єкта сфери, що розглядається, їхніх взаємозв'язків та відмінностей сучасного етапу розвитку людства.

**Закономірність** – це термін, який відображає стан речей, що об'єктивно існує в реальному світі (закономірності взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот). Їх пізнання та узагальнення є підставою для формулювання законів як обов'язкової складової будь-якої наукової теорії, і принципів, як необхідних і достатніх правил практичної діяльності, що дозволяють отримати бажаний результат з мінімальними витратами.

**Закон** – об'єктивно існуючий, необхідний, істотний взаємозв'язок між явищами в природі й суспільстві, що повторюється.

**Закони управління** – це постійно діючі взаємозв'язки й взаємозалежності між параметрами, явищами, характеристиками управління.

Закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст. Усі зазначені закони пов'язані між собою і в комплексі забезпечують функціонування системи.

Закони носять об'єктивний характер і не залежать від волі людей, навпаки, визначають їхню волю, свідомість і наміри.

У будь-якій суспільно-економічній формації управління повинне здійснюватися відповідно до існуючих економічних, організаційних і соціальних законів. Однак, по-перше, немає математичного вираження цих законів, тому що вони віддзеркалюють взаємозв'язки мінливої системи, що

постійно розвивається й; по-друге, їхні вимоги іноді суперечливі. Тому практика управління спирається на закони управління, урахування дії яких деякою мірою забезпечує раціональність управління.

До основних законів управління належать:

1. Закон необхідної різноманітності, тобто керуюча система повинна бути не менш різноманітною, чим керований об'єкт.

2. Закон спеціалізації управління. Даний закон припускає поділ функцій управління на різних рівнях і напрямках у системі соціального управління.

3. Закон інтеграції управління. Тут відбувається об'єднання різних спеціалізованих дій на різних рівнях і напрямках управління в єдиний управлінський процес.

4. Закон економії часу. Даний закон характеризує ефективність управління, досягнення поставлених цілей з урахуванням мінімальних часових втрат.

5. Закон пріоритетності соціальних цілей. Метою розвитку суспільства й підтримка його рівноваги й розвитку є постійне підвищення якості життя його членів. Тому всі інші цілі повинні бути залежним від цієї мети.

6. Закон зростаючої суб'єктивності й інтелектуальності в управлінні.

Управлінське відношення між людьми, що виникає в процесі управління, проходить через свідомість людей, створюється й удосконалюється людьми, залежно від об'єктивних змін у виробництві й суспільстві.

7. Закон домінування глобальної мети системи. Цей закон є домінуючим для соціального управління. Підсистеми, з яких складається соціальна система, утворюють єдність, становлять цілісний організм. Підтримка цієї системи є можливою тільки при наявності домінуючої, глобальної мети.

8. Закон доктринальності. Соціальна доктрина – це різновид глобальної технології, що виділяє корінні пріоритети соціальних інтересів тієї або іншої нації, містить механізми їх реалізації і є основою для певних стратегічних цілей соціальної політики, певних соціальних орієнтирів реформування, що виражає інтереси громадян.

9. Закон розвитку самодіяльної активності кожної підструктури. Будь яка людина є суб'єктом суспільної взаємодії, що характеризується власною активністю. З огляду на це велике значення в сучасному соціальному

управлінні має передача функцій управління всім суб'єктам системи, що мають достатню компетентність та прагнення до самоорганізації.

10. Закон результативності управлінського впливу. Управлінський вплив веде до результату (у цьому проявляється закон збереження й перетворення енергії).

11. Закон адекватності впливу природі системи: вплив з більшою ймовірністю призведе до очікуваних результатів, якщо стимул точно відповідатиме сутності системи, її властивостям, очікуванням.

12. Закон життєвого циклу (будь-яка система проходить етапи зародження, бурхливого розвитку, поступового росту або стабільності, кризи, занепаду); розуміння етапу розвитку системи допомагає зрозуміти її актуальні властивості, пріоритети, та обрати оптимальний спосіб впливу на неї.

На основі пізнання законів управління формуються принципи управлінської діяльності. Які допомагають формувати систему управління, а також підбирати необхідні методи та інструменти для досягнення поставлених цілей.

**Принципи управління** – це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

До основних принципів соціального управління відносять наступні:

єдиноначальність в прийнятті рішень і колегіальність при їхньому обговоренні;

єдність впливу всіх методів управління для підтримки цілісності соціальної системи;

комбінація галузевого й територіального управління;

пріоритетність в досягненні стратегічних цілей;

науковість соціального управління;

прогнозування соціального управління;

мотивація (стимулювання) праці;

відповідальність за результати соціального управління;

раціональний добір, підготовка, розміщення й використання кадрів;

економічність й ефективність управління;

системність;

ієрархічність (розгляд систем як багаторівневих, що вимагають розподілу на елементи; при цьому кожний щабель ієрархії здійснює управлінський вплив на розташований нижче);

обов'язковість зворотного зв'язку;  
програмно-цільове забезпечення;  
гуманізм й моральність в управлінні;  
гласність у прийнятті рішень.

Сукупність принципів може змінюватися в результаті розвитку соціального управління, але основні принципи управління повністю зникнути не можуть.

### **2.3. Професіоналізм державних службовців**

Одним з основоположних принципів державної служби є принцип професіоналізму, визначений ст. 3 Закону України «Про державну службу».

**Професіоналізм** це: 1) висока майстерність, глибоке оволодіння професією, якісне, професійне виконання; 2) висока підготовленість до виконання завдань професійної діяльності; 3) ступінь оволодіння навичками професійної діяльності. Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності. Це особлива властивість людей системно, ефективно й надійно виконувати складну діяльність у найрізноманітніших умовах.

**Професіоналізм державного службовця** – це передусім його здатність визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах нормативно визначених повноважень.

Професіоналізм дає можливість досягати значних якісних і кількісних результатів праці при менших витратах фізичних і розумових на основі використання раціональних прийомів виконання робочих завдань. Професіоналізм фахівця проявляється в систематичному підвищенні кваліфікації, творчій активності, здатності продуктивно задовольняти зростаючі вимоги суспільного виробництва й культури. Вивчаючи професіоналізм, акмеологи виділяють особливу роль у ньому самодіагностики, самокорекції, саморозвитку, самомотивування. Передумовою досягнення професіоналізму є досить високий розвиток професійно важливих якостей особистості, її спеціальних здібностей.

Структурно професіоналізм державної служби на рівні органу державної влади формується в систему:

організації та функціонування державної служби на основі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців;

оптимально можливого прояву здібностей, особистих якостей службовців, на основі їх раціонального використання на посадах, створення найбільш дієздатних колективів;

найбільш повного використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Професіоналізм також може розглядатися як принцип підбору, розстановки та просування по службі кадрів однаково важливий для органів усіх гілок влади. Разом із тим, в органах виконавчої влади він має свій специфічний зміст, особливі риси та форми прояву.

Принцип професіоналізму полягає в тому, що державний службовець виконує свої обов'язки на професійній основі, тобто виконує основну роботу, за що отримує заробітну плату з державних коштів. Оскільки функціональні обов'язки державних службовців мають певну фахову спрямованість, то державний службовець повинен мати вищу освіту за спеціальністю, відповідною вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо.

Реалізація принципу професіоналізму в першу чергу потребує постійного професійного розвитку персоналу державної служби, що має забезпечуватися активним функціонуванням, високим ступенем організації та науково-методичного керівництва системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Їх навчання можна розглядати як довгостроковий процес, складний за змістом, динамічний залежно від соціально-економічного стану держави, що має здійснюватися диференційовано з огляду на професійні обов'язки та повноваження державних службовців відповідно до цілей та завдань органів державної влади та місцевого самоврядування.

Необхідною умовою професіоналізації кадрового складу органів влади є формування ефективного механізму трудової й інтелектуально-моральної самореалізації особистості. З огляду на ступінь інтеграції

професійних інтересів та структури особистості виділяють такі позиції особистості й професії:

існування поруч, без перетинання, коли людина у професійному середовищі функціонує формально;

повне сполучення, коли людина «втискує» своє особисте в професійні рамки;

часткова ідентифікація особистості зі своєю професійною нормою;

повне включення професійних цінностей в особистий простір;

професійно-особистісна деформація – викривлення професійної норми й особистісного профілю через невідповідність вимог професії та актуального розвитку особистості.

Професіоналізація державного службовця як процес взаємодії особистості та професії може відбуватися трьома шляхами:

професійно-особистісна адекватність або повна відповідність вимог професійної діяльності особистісним якостям та компетенціям державного службовця, самовідчуття себе як успішного професіонала, а також соціальне й групове схвалення результатів професійної діяльності;

професійно-особистісна деформація, що виражається в недоліках у сфері професійної діяльності й глибоких особистісних перетвореннях регресивного характеру (комплексах, утрудненнях в адаптації, порушеннях у мотиваційно-значеннєвій сфері, психосоматичних і моральних відхиленнях, несхваленні оточуючими професійних результатів і самого процесу професійної діяльності індивіда;

професійно-особистісна індиферентність, що характеризується переносом енергії нереалізованої професійної діяльності в непрофесійну сферу, наприклад, імітація діяльності, захоплення, хобі замість професійних інтересів.

Власне із зазначених стратегій професійно-особистісна адекватність є єдиним шляхом професіоналізації, що дозволяє реалізувати особистісний потенціал та досягти максимальної ефективності в діяльності. Дана стратегія характеризується максимально схвалюваними соціальними (з погляду професії) і особистісними новоутвореннями.

Найбільш значимими, показовими й динамічними є власне особистісні (психолого-акмеологічні) новоутворення. Вони актуалізуються у вигляді комплексних оцінок успішності засвоєних знань, сформованих навичок і вмінь. Іншими індикаторами професійно-особистісної



адекватності є ефективна комбінація професійно важливих якостей, що відбиває певний рівень їх розвитку, та система мотивації державного службовця.

Для зрілої мотиваційної сфери державного службовця властивими є: множинність, різноманітність спонукань, представленість у ній таких мотиваційних елементів, як смисли, цілі, мотиви, інтереси й ін., що підтримує й зміцнює мотивацію в різних умовах і обставинах праці;

якість і наявність необхідних параметрів кожного зі спонукань, наприклад, дієвості, усвідомленості, стійкості;

перевага конструктивної спрямованості мотиваційної сфери праці при відсутності деструктивної мотивації, що гальмує професійну діяльність;

гнучкість, прихильність змінам залежно від умов праці, соціальних відносин у суспільстві, логіки саморозвитку людини тощо.

Позитивна професійна адаптація припускає також пристосування, прийняття всіх компонентів професійної діяльності: її завдань, предмета, способів, засобів, результатів, умов у рамках даної професії. Згодом професійна адаптація здобуває активний характер, тому що людина не тільки пристосовується до професії, але й професію пристосовує до себе.

У професійному розвитку працівників державного апарату важливу роль відіграє практика службової діяльності. Постановка перед службовцем нових, більш складних завдань, моделювання ситуацій, що вимагатимуть від нього прийняття самостійних, у тому числі інноваційних рішень, матеріальне стимулювання поліпшення якості праці спонукають службовця до збагачення своїх професійних умінь, навичок і здібностей до формування потреби в службовому зростанні. Уміння, навички та знання, здобуті та збагачені в процесі практичної діяльності, стають важливою передумовою для службової кар'єри.

Тому в професійному розвитку кадрів державної служби доцільно виокремити дві сторони, а саме:

професійно-кваліфікаційний розвиток, що в основному пов'язаний з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, здобуттям нових умінь, знань, навичок та нового досвіду;

професійно-посадовий розвиток, що в основному пов'язаний з раціональним добором та розстановкою кадрів на основі використання здібностей та особистих можливостей кожного працівника, оптимального використання в межах колективу працівників різного фаху, досвіду, віку, складу розуму та особистих якостей.

В органі державної влади важливо створити такі умови, за яких і державний службовець як особистість, і держава як основний замовник управлінських послуг для населення, були б взаємно зацікавлені в підвищенні професіоналізму всього персоналу та конкретного працівника, у підвищенні ефективності управлінської праці. У такому разі планування та реалізація кар'єри державного службовця не можуть розглядатися тільки з погляду особистих інтересів, вони мають стати справою кадрових служб органів, їх керівників, узагалі держави.

## **2.4. Правове регулювання державного управління**

**Правове регулювання** – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток. Правове регулювання державного управління здійснюється за допомогою визначених методів управління шляхом створення нормативно-правових засад функціонування органів влади в країні та механізму реалізації влади системою відповідних організацій та установ.

Предметом правового регулювання державного управління є суспільні відносини, що складаються в сфері організації й діяльності органів державної влади для вирішення різноманітних питань, що представляють загальносуспільний інтерес, і соціально значимих проблем різної масштабності. У більш конкретному плані його предметний зміст становлять цілі, функції, державно-правові інститути, структури, принципи, організаційно-правові засоби, заходи, форми, методи, стадії, процедури, операції та інші елементи державного управління.

**Правове регулювання державного управління** передбачає впорядкування тих сторін суспільної життєдіяльності, які виражають загальну волю, потреби й інтереси в реалізації прав і свобод особи, гуманізм, соціальну справедливість, історичну наступність, стійкість і надійність суспільних процесів і відносин, за допомогою нормотворчої й нормозастосовчої діяльності вповноважених державних органів у сфері державного управління.

Сутність правового регулювання державного управління визначають його функціональне призначення й відповідні способи й технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Найважливішими серед них є: установлення загальноприйнятних умов

нормальної впорядкованості суспільних відносин, загальних правил суспільної життєдіяльності; актуалізація панування загальної волі, що виражається державою, у державно-управлінській діяльності, легітимації і юридичної єдності державних органів у рамках єдиної публічно-правової особи, балансування інтересів; вироблення арсеналу засобів державного управління, що забезпечує цілісність та централізує роль закону в державному житті.

Головний зміст правового регулювання державного управління полягає в задоволенні індивідуальних, національних і загальнолюдських солідарних інтересів. Це досягається способами планомірної централізуючої діяльності органів державної влади. Проте, це не означає централізму, який протидіє місцевим чи іншим громадянським ініціативам. Планомірна діяльність держави жодним чином не припускає тоталітарного планування будь-яких суспільних процесів і дій. Державне планування й прогнозування в процесі управління суспільними справами базується на демократичних засадах. Чітко виражена правова форма регуляції державного управління відбиває його місію в суспільстві щодо забезпечення задоволення й рівноваги інтересів та суспільного розвитку.

В сучасних умовах основними напрямками правового регулювання державного управління в Україні є:

закріплення і охорона певних суспільних відносин. Наприклад, державне стимулювання підприємництва, забезпечення рівноправності всіх форм власності, охорона прав власника, захист прав споживача, припинення монополізму й несумлінної конкуренції тощо;

розробка правових механізмів та встановлення правових основ господарської діяльності; створення нормативної бази для ефективного управління підприємствами, організаціями й установами державного сектору; регулювання функціонування різних об'єктів недержавного сектору; координація функціонування націоналізованого й денационалізованого секторів господарського, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва;

заборона певних суспільних відносин і поведінки, наприклад, посягання на конституційний лад, шлюб між родичами, заснування комерційних банків посадовими особами правоохоронних органів тощо;

зміна характеру відносин у певній сфері, наприклад, розвиток фермерського господарства;

стимулювання розвитку певних суспільних відносин, наприклад, стимулювання державою індивідуального будівництва будинків за допомогою кредитів;

сприяння виникненню і формуванню нових відносин і суспільних явищ.

забезпечення й реалізація прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб у сфері державного управління;

здійснення державного контролю й нагляду за роботою керованих і регульованих сфер суспільної життєдіяльності.

У законодавчих та інших правових актах державних органів представницької й виконавчої влади визначаються конкретні шляхи, якими повинне вестися правове регулювання з метою вдосконалення й підвищення ефективності державного управління. На сучасному етапі розвитку суспільства пріоритетною формою правового регулювання державного управління визнається законодавча. Однак на практиці воно ведеться переважно в підзаконному порядку.

Держава за допомогою органів державної влади регулює певні сфери суспільних процесів і відносин, установлюючи правила й порядок поведінки та діяльності суб'єктів цих відносин. Для цього вона використовує механізм правового регулювання, впливає на суспільні відносини, суб'єктами яких є народ, громадяни, їх організації й самі органи державної влади, посадові особи, представники влади, державні службовці.

**Механізм правового регулювання відносин державного управління** – це єдина система юридичних елементів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини в сфері здійснення владно-управлінських функцій держави у відповідності до завдань суспільства. Структура даного механізму включає такі елементи, як норми права і його принципи, об'єктивовані в законах, підзаконних нормативних і інших правових актах; правові відносини; правова відповідальність; правова свідомість; юридичні факти; акти застосування норм права, акти реалізації прав і обов'язків; державно-правові інститути, оргструктури, організаційно-правові заходи, засоби, методи, форми й інші елементи юридичного опосередкування соціально значимих явищ, процесів і відносин. Суб'єкти права при цьому так чи інакше реагують на вияв державної волі. Їхня позитивна реакція утворює правомірну поведінку, що відповідає встановленому правопорядку. Відхилення від юридично владних розпоряджень є правопорушенням.

## **Тема 3. Роль та значення державної служби в Україні**

3.1. Соціальна спрямованість державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

3.2. Державна політика у сфері державної служби та системі органів місцевого самоврядування.

3.3. Правовий статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

### **3.1. Сутність та зміст державної служби та служби в органах місцевого самоврядування**

Державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом професіоналізації корпусу державних службовців. Правовою основою для цього є Конституція України, Закон України «Про державну службу» та низка інших нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти діяльності владних установ та їх персоналу.

Конституція України визначає основні принципи організації і діяльності державної служби. Так, статті 24 і 38 визначають право рівного доступу до державної служби всіх громадян України, 35 і 36 – принцип політичної і релігійної нейтральності державної служби, стаття 92 встановлює що організація і діяльність державної служби в Україні визначаються виключно законами України тощо.

Соціальна природа, значення і призначення державної служби зумовлюють і відповідний характер її функціонування. У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби за своїм характером являє собою процес служіння народу і державі. Важливо щоб сама політична система, передусім в особі держави, мала справді народний характер, жила інтересами і сподіваннями народу.

Соціальний характер, сутність та зміст функціонування державної служби виявляються у її основних функціях: соціальної організації, соціальної комунікації, соціальної інформації, регулювання, виховній та функції контролю.

Функція *соціальної організації*. Поняття «організація» при цьому вживається у трьох значеннях:

1) внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих та автономних частин цілого, що обумовлене його побудовою;

2) сукупність процесів або дій, які ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого;

3) поєднання людей, які сумісно реалізують деяку програму або мету та діють на основі певних процедур і правил.

Державна служба має бути зразком організації і справляти керуючий вплив на інші інститути суспільства.

Для правової, демократичної, соціальної держави це обумовлює чітке правове врегулювання діяльності державної служби, високий рівень професіоналізму і культури державних службовців, результативну та ефективну діяльність органів державної влади, застосування сучасних інформаційних технологій та адаптації передового досвіду управління і державної служби.

Державна служба являє собою складову соціальної системи, що виконує важливу функцію *соціальної комунікації*. Органи державної влади є місцем, де відбувається безпосередній контакт держави і громадянина, налагоджується їх взаємодія. При цьому вивчається громадська думка, ставлення громадян до різних державних актів. Державною службою реалізується політика держави, враховуються місцеві, регіональні особливості в процесі її проведення. Тому державна служба, виступаючи як інформаційно-комунікаційна система, являє собою розгалужену мережу ліній комунікацій і баз даних, що забезпечують рух інформації, надходження її в усі структури, підрозділи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для цього державна служба використовує сучасні інформаційні технології, утворює і використовує спеціалізовані банки даних, систему інформаційно-аналітичних служб, взаємодіє з різними засобами масової інформації.

Державна служба здійснює також функцію *соціальної інформації*. Державний апарат є носієм інформації. Внаслідок цього в системі державної служби виникають зв'язки і відносини з приводу володіння інформацією та її використання.

Велике практичне значення для функціонування державної служби має *функція регулювання*. Вона впливає з самого стану державної служби як сполучної ланки між державою і соціумом. Раніше вже йшлося про регулюючу роль державної служби в організації взаємодії між

інститутами держави та інститутами громадянського суспільства. Від імені держави вона регулює відносини у сфері праці, власності, житла тощо.

Державна служба виконує дуже важливу для країни *виховну функцію*. Вона затверджує у свідомості громадян країни мир і злагоду, добро і справедливість, любов до Вітчизни, повагу до пам'яті предків і демократичних основ української державності, до гуманістичних цінностей суспільства всіма доступними їй формами і методами.

Дуже важливою в соціальному плані є *функція контролю*. Правильно здійснюваний контроль дає змогу забезпечити дотримання конституційних положень і правових норм усіма органами державної влади, суспільними інститутами і громадянами. У межах державної служби пріоритетним постає управлінський контроль. Він дозволяє відстежувати ситуацію, що складається, коригувати прийняття рішення, оптимізувати управлінську діяльність. Потрібно встановити і соціальний контроль за діяльністю органів державної влади з боку інститутів громадянського суспільства і громадян. Поки що такий контроль є слабким місцем функціонування існуючої в Україні системи державного управління. Тому і мають бути вироблені відповідні механізми здійснення соціального контролю.

Отже, соціальний зміст державної служби віддзеркалюється через забезпечення прав і свобод громадян, їх суспільний добробут, задоволення законних вимог, збереження громадянської гідності.

Соціальна сутність функціонування державної служби значною мірою визначається: політичними, професійними та особистісними якостями державних службовців; демократичними процедурами управлінської діяльності державних службовців.

Завершуючи характеристику державної служби як соціального інституту, потрібно особливо підкреслити її чутливе реагування на у зміни суспільстві. Процес демократизації суспільного життя, що спостерігається в країнах Заходу і що відбувається в цей час в Україні, зрозуміло, позначається і на державній службі. Вона все більшою мірою перетворюється в систему задоволення запитів населення, надання різноманітних адміністративних послуг своїм клієнтам. Тим самим долається відчуження громадян від державного апарату, створюється обстановка соціального партнерства, що сприяє стабілізації суспільства, розвитку його на справді демократичній основі.

Аналіз державної служби як соціального інституту свідчить про соціальну обумовленість виникнення і розвитку цього феномена суспільних

відносин, залежності соціальної природи державної служби від політичного устрою суспільства, типу держави, складу державних службовців з властивими їм якостями, її всебічного зв'язку з іншими соціальними інститутами. Виконуючи роль сполучної ланки між державою і громадянським суспільством, державна служба на демократичному етапі розвитку суспільної системи служить інтересам громадян, є важливим чинником здійснення соціальних, економічних і політичних перетворень.

### **3.2. Державна політика у сфері державної служби та системі органів місцевого самоврядування**

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави. Їх формування, правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою.

У системно-структурному аспекті політика являє собою структуру політичних суб'єктів суспільства, а в системно-функціональному аспекті – інституалізацію та реалізацію політичних ідеалів, цілей, завдань, програм тощо.

Стаття 6 Закону України «Про державну службу» визначає основні напрями державної політики у сфері державної служби:

визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби;

забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції.

Проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби. Питання функціонування державної служби в інших державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами.

Стаття 7 Закону України «Про державну службу» визначає завдання спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління та реалізує державну політику у сфері державної служби: прогнозування та планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах;

забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті;



розробка і подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті;

розробка, координація і контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті;

здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті;

організація навчання і професійної підготовки державних службовців державних органів та їх апарату;

контроль дотримання визначених Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

організація, координація та забезпечення умов для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

Цілі, заходи, засоби, методи, технології з реалізації політики постійно перебувають у динаміці, що має супроводжуватися адекватними і навіть випереджаючими змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікаційних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату та державної служби. Так, запровадження моделі розвитку державної служби з орієнтацією на європейські стандарти передбачає орієнтацію на надання публічних послуг у державному секторі. Це потребує унормування стандартів професійної діяльності державних службовців та прийняття рішень щодо:

розроблення та затвердження стандартів управлінських і адміністративних послуг, їх типових переліків, що надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

розроблення нових типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців на основі компетентнісного підходу;

удосконалення правовідносин у сфері здійснення публічної політики, зокрема посилення повноважень громадських рад при органах виконавчої влади;

запровадження внутрішніх регламентів органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання послуг політичному (виборному) керівництву.

Провідною складовою державної політики у сфері державної служби та системи органів місцевого самоврядування є кадрова політика. Сутність державної кадрової політики полягає у залученні до державної служби, закріпленні на ній та використанні на державній службі кваліфікованих

спеціалістів, у створенні умов щодо реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування і розвитку державного апарату.

Метою кадрової політики на державній службі є формування професійного, стабільного і збалансованого корпусу державних службовців, здатного ефективно, гнучко, послідовно й економно забезпечувати здійснення завдань і функцій держави.

Предметом кадрової політики на державній службі є різноманітні заходи щодо розвитку кадрового потенціалу державної служби, які спрямовані на: формування вимог і необхідних якостей державних службовців для виконання службових обов'язків; створення необхідних умов для державно-службової діяльності; контроль за діяльністю державних службовців і забезпечення досягнення намічених результатів службової діяльності.

### **3.3. Правовий статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

***Правовий статус державних службовців*** – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. Правовий статус державних службовців визначає передусім сукупність прав та обов'язків працівника на конкретній посаді в органі державного управління чи місцевого самоврядування.

Права державного службовця – це можливості і свободи його професійної діяльності, обумовлені Конституцією України, Законом «Про державну службу», іншими законами і підзаконними нормативними актами. Права державних службовців поділяють на три види:

1) права, що належать їм, як і усім громадяни України (тобто громадянські права);

2) права, як особи, що займає посаду в державних органах (службові права);

3) особисті права.

Адміністративно-правовий статус державних службовців загалом характеризується тим, що:

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

б) діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і носить офіційний характер;

в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, так як вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити;

г) здійснення службовцями своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

д) законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані;

е) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру. Порядок і умови реалізації цього права встановлюються нормативними актами;

є) передбачені обмеження їх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності;

ж) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

Найважливішим обов'язком державного службовця є додержання Конституції України та інших актів законодавства України. Цей обов'язок набуває особливого змісту в правовій і соціальній державі, оскільки одним із головних завдань функціонування держави в цілому, і державних органів, зокрема, є визнання та реалізація прав і законних інтересів людини і громадянина. Саме тому, вся діяльність державного службовця повинна підпорядковуватися забезпеченню виконання саме цього основного обов'язку.

Іншими обов'язками державних службовців відповідно до ст. 10 Закону України «Про державну службу» є:

забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;

недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;

безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;

постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Баланс у правовому статусі стосовно правового поля, в якому функціонує державний службовець, досягається набуттям можливості щодо реалізації прав, визначених Законом:

користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;

на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що

затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Специфічними характеристиками статусу державного службовця є обмеження, що стосуються прийняття на державну службу, декларування доходів та дисциплінарна відповідальність.

До обмежень, які не дозволяють займати посаду державного службовця належать:

встановлена недієздатність особи;

наявність судимості, несумісної із зайняттям посади;

утворення вертикального управлінського підпорядкування близьких родичів чи свояків;

інші випадки, що передбачені Законами України.

Декларування відомостей про належні державному службовцю та членам його сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери, здійснюється при прийомі на роботу та надалі – щорічно. Порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України.

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

попередження про неповну службову відповідність;

затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

## **Тема 4. Проблеми розвитку та реформування органів державної влади та місцевого самоврядування**

4.1. Стратегічні напрямки реформування системи державної служби.

4.2. Стратегічні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

### **4.1. Стратегічні напрямки реформування системи державної служби**

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективності функціонування якого залежить ступінь задоволення законних інтересів громадян, успішність діяльності органів

виконавчої влади та в кінцевому підсумку – стабільний розвиток країни. Реформування системи державної служби є невід’ємною складовою заходів з проведення адміністративної реформи в Україні, що спрямована на створення ефективної системи державного управління та наближення рівня якості управлінських послуг до європейських стандартів.

В контексті адміністративної реформи державна служба має забезпечити державному управлінню на системних засадах динамічні зміни в інституціональній системі та сприяти якісному зростанню її управлінської, правової компетентності, організованості та дисципліни, професіоналізму службовців, дотриманню законності, результативності, раціональності, ефективності праці.

Розвиток державної служби передбачає надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби. Системно-інтегративний аспект полягає в тому, що організація і функціонування державної служби регулюється нормами багатьох галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, кримінального тощо) і їх розвиток має відбуватися узгоджено та цілеспрямовано.

З урахуванням специфічних особливостей функціонування державної служби основними цілями адміністративної реформи є:

захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

охорону конституційного устрою України; створення і забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;

формування суспільно-політичних і правових умов для практичного здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;

забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

комплектування персоналу органів державної влади і місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов’язки;

удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання та відповідальності тощо;

поліпшення умов професійної діяльності державних службовців;

забезпечення в діяльності державних службовців і всього державного апарату дотримання законності, викорінення бюрократизму,

протекціонізму, корупції та інших можливих негативних явищ у державній службі;

забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, спрямованих на розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективності управлінської праці.

Суттєвою рисою розбудови української державної служби має стати підвищення юридичного статусу рангу державного службовця як інструменту стабілізації правового та соціального становища державних службовців. Актуальною є проблема правового забезпечення кар'єри державного службовця як гарантії стабільності системи державної служби. При цьому удосконаленню підлягають правові норми, що стосуються умов проходження та просування по службі, питань планування кар'єри, визначення її етапів та вимог щодо її успішного завершення, правових гарантій просування по службі та встановлення певних умов щодо його обмеження.

Не менш актуальною є проблема створення науково обґрунтованої системи ротації кадрів (вертикальної та горизонтальної) як чинника набуття необхідного практичного досвіду професійної діяльності та елементу планування кар'єри, її нормативно-правового регулювання.

Важливими складовими правового забезпечення державної служби є удосконалення інститутів юридичної відповідальності державних службовців, встановлення гарантій їх правового становища, організація правової підготовки державних службовців. Окремий аспект проблеми юридичної відповідальності державних службовців, що обумовлюється також ефективністю організації системи управління – це боротьба з корупцією.

Удосконалення правового статусу державних службовців має супроводжуватися створенням і запровадженням механізмів їх правової захищеності. Захист прав та інтересів державних службовців сприятиме досягненню стабільності статусу державного службовця й запровадження механізмів контролю політичної нейтральності державної служби. Доцільно, поряд з цим, вивчити практику розвинутих країн світу щодо

використання інститутів захисту прав, соціально-економічних і професійних інтересів державних службовців через законодавче оформлення можливості їх об'єднання у професійні спілки. Також необхідно зробити механізм службової кар'єри об'єктивним, прозорим, відкритим і гласним.

Важливе значення для зміцнення і стабільності державної служби має реформування системи оплати праці державних службовців. Система оплати праці державних службовців повинна створити необхідні умови для професійного виконання службових обов'язків, укомплектування органів державної влади та місцевого самоврядування висококваліфікованими та досвідченими фахівцями, запровадити систему матеріального заохочення за сумлінну та ініціативну працю, змінити її характер на інноваційний. Одним із завдань реформи є забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці порівняно з роботою в галузях економіки України та інших галузях державного сектору, усунення відомчого та місцевого впливу, запобігання корупції, кардинальне підвищення зацікавленості працівників органів державної влади й місцевого самоврядування у продуктивній та якісній, ініціативній та ефективній, сумлінній та відповідальній роботі, у подальшому просуванні по кар'єрі на засадах особистих професійних досягнень.

Особливу увагу слід приділити розвитку правового забезпечення державної служби в аспекті проведення єдиної кадрової політики, спрямованої на зміцнення та оновлення її кадрового потенціалу.

Під єдиною кадровою політикою у сфері державної служби слід розуміти стратегію, політичний курс щодо роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, державну стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Її сутність полягає в тому, що держава та державний службовець як особа – повинні стати соціальними партнерами в професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості.

Кадрова політика у сфері державної служби має здійснюватися у трьох взаємопов'язаних напрямках:

забезпечення висококваліфікованими, компетентними кадрами органів державної влади та місцевого самоврядування;

забезпечення професіоналізму державних службовців у всіх проявах якостей особи, а саме: спеціально-ділових, особистісних і моральних, шляхом досягнення ефективного функціонування та удосконалення системи навчання державних службовців;



розвиток механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати в умовах трансформаційного етапу розвитку держави та маючих потенціал і готовність до змін в майбутньому.

Становлення та функціонування ефективного управління державною службою неможливо без удосконалення функціональної та формування організаційно-методичної вертикалі управління, що забезпечить єдину реалізацію норм права у сфері державної служби на всій території України, в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування незалежно від рівня управління (центрального або місцевого) та гілки влади (законодавчої, виконавчої або судової).

Однією з найважливіших функцій системи управління державною службою є забезпечення контролю і нагляду за реалізацією державної політики та спеціального законодавства про державну службу. На сьогодні актуальним є посилення надвідомчого контролю та нагляду щодо всіх органів державної влади, незалежно від того, до якої гілки влади вони належать, та органів місцевого самоврядування.

Підвищення ефективності державної служби та посилення впливу владної вертикалі на реалізацію єдиної кадрової політики у сфері державної служби може бути досягнуто шляхом запровадження інституту спеціальних уповноважених, які мають підпорядковуватися центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом з питань державної служби або запровадженням подвійного підпорядкування кадрових служб цьому органу.

Раціонально побудована система управління державною службою має виконувати і більш загальні завдання, а саме: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок від громадян, різних інститутів громадянського суспільства до держави, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні функціонування державного апарату та державної служби за рахунок структурної модернізації, заходів, що дозволяють вести активну боротьбу з бюрократизмом і закритістю.

Отже, стратегічними напрямками процесу реформування системи державної служби є:

- приведення її у відповідність з стандартами Європейського Союзу;
- удосконалення класифікації посад державних службовців;

оптимізація управління державною службою, упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, уточнення завдань та функцій органів виконавчої влади;

підвищення якості управління людськими ресурсами в системі державної служби;

забезпечення об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі;

удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення суспільної довіри населення до них;

посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності; удосконалення системи оплати праці, зокрема посилення стимулюючої ролі посадових окладів, усунення міжвідомчих та місцевих розбіжностей в оплаті праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності;

посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції;

підвищення престижу державної служби;

врегулювання питань нагляду за проходженням державної служби та посилення уваги до процесів запобігання проявам корупції в органах державного управління;

удосконалення та розвиток системи професійного навчання державних службовців з урахуванням динаміки суспільних потреб в управлінських послугах;

наукове забезпечення реформування державної служби.

Вирішення питань розвитку державної служби має здійснюватися еволюційним шляхом з урахуванням економічного та соціального стану держави.

До першочергових завдань, що мають бути здійснені найближчим часом, слід віднести:

законодавче вирішення питань вищого та центральних органів виконавчої влади;

оновлення законодавства щодо державної служби;

забезпечення стабільності державної служби та професіоналізму її кадрів;

суттєве поліпшення інформаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної служби;

суттєве удосконалення умов оплати праці державних службовців;

забезпечення науково-методичного та експертно-аналітичного супроводження розвитку державної служби;

формування позитивного іміджу та авторитету державної служби та державного службовця;

удосконалення правових і нормативних засад управління системою державної служби;

забезпечення дієвого контролю в системі державної служби, зокрема заходів щодо боротьби з корупцією та іншими зловживаннями.

На наступних етапах мають бути реалізовані заходи, що приведуть до завершення формування єдиної системи державної служби, здійснення структурної реформи державного апарату, створення різних видів та форм демократичного контролю над ним, нових форм зв'язку державного апарату з громадянами та інститутами громадянського суспільства.

#### **4.2. Стратегічні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні**

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних управлінських послуг і забезпечення сталого розвитку дієздатної громади. Все це обумовлює актуальність реформування системи на основі побудови та використання ефективних моделей місцевого самоврядування.

Процес розробки нової моделі місцевого самоврядування та системи територіальної організації влади, що має бути отримана в результаті реформування, неминуче торкається проблеми потреби внесення змін в Конституцію України. Тож, для визначення характеру та змісту необхідних змін слід провести аналіз особливостей конституційно-правового регулювання системи місцевого самоврядування.

Чинна конституційна модель місцевого самоврядування є результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Починаючи з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені

децентралізації влади: від централізованої системи (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади.

Недостатня ефективність функціонування регіонального рівня самоврядування спричинена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної ради (ч.4 ст.141).

Особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у західноєвропейських державах, а й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично чинна система публічної влади на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

На порядок денний постала необхідність розробки стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, що передбачає вирішення наступних основних завдань:

вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України;

конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації;

стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільності, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях з такими його інститутами, як регіональне співтовариство, регіональна власність, регіональні податки;

зміну статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій;

перерозподіл повноважень між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації державного управління та субсидіарності, розширення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань організації і функціонування системи місцевого самоврядування;

укрупнення територіальних громад з метою забезпечення їх самодостатності;

вдосконалення порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;

створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, визначення статусу комунальної власності, стимулювання зусиль органів місцевого самоврядування щодо розширення доходної частини бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів за рахунок внутрішніх джерел;

реформування житлово-комунального господарства, створення такої соціальної інфраструктури територіальних громад та регіонів, що могла б забезпечити надання громадських послуг в системі місцевого самоврядування на рівні, що відповідає європейським стандартам;

запровадження ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територіальних громад та регіонів, державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому;

встановлення дієвих гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чітке визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;

вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ та підприємств, широке запровадження в практику місцевого самоврядування новітніх технологій муніципального менеджменту;

підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників територіальних громад у їх взаємовідносинах з вищими та

центральними органами державної влади, сприяння консолідації асоціацій органів місцевого самоврядування, координації їх зусиль з метою більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

Важливим елементом проведення адміністративно-територіальної реформи має бути чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності для того, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і задач місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування на рівні громади в обов'язковому порядку мають опікуватися такими суспільними справами на території відповідної громади:

- дитячою дошкільною освітою та вихованням;

- доглядом за особами похилого віку та інвалідами;

- турботою про сім'ю та підростаюче покоління;

- початковою та загальною освітою;

- профілактикою та первинною медичною допомогою;

- організацією торгівлі;

- плануванням використання землі, охорони довкілля;

- будівництвом житла;

- благоустроєм території, утриманням місцевих доріг, вулиць, парків тощо;

- дозвіллям та культурою;

- транспортним забезпеченням;

- комунальним та побутовим забезпеченням (водогони, каналізації, тепло забезпечення, енергозбереження);

- санітарним контролем та профілактикою;

- ветеринарним контролем та профілактикою.

Окрім цього, органи місцевого самоврядування на рівні громади опікуються також іншими питаннями, що не віднесені до компетенції інших органів публічної адміністрації. Органи самоврядування на рівні громади мають забезпечувати найбільшу кількість якісних і доступних послуг. Громади та їхні органи місцевого самоврядування можуть вільно співпрацювати одна з одною для реалізації спільних інтересів жителів.

Органи місцевого самоврядування на рівні району в обов'язковому порядку мають опікуватися такими суспільними справами на території відповідного району:

- стаціонарними медичними послугами;

підготовкою молодшого медичного персоналу;  
підготовкою спеціалістів у ПТУ, коледжах (насамперед орієнтованих на комунальну сферу);  
організацією та утриманням місцевої міліції;  
кадастром;  
організацією торгівлі;  
утриманням доріг районного значення;  
транспортним обслуговуванням;  
дозвіллям і культурою.

Органи місцевого самоврядування на рівні області в обов'язковому порядку мають опікуватися такими суспільними справами на території відповідної області:

програмами регіонального розвитку;  
підготовкою та перепідготовкою спеціалістів у інститутах, академіях;  
розвитком регіональної науки;  
утриманням доріг регіонального значення; транспортною інфраструктурою області;  
спеціалізованим медичним обслуговуванням;  
запобігання та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій;  
координацією діяльності місцевої міліції;  
управлінням об'єктами спільної власності;  
дозвіллям і культурою.

При проведенні адміністративно-територіальної реформи, крім розмежування повноважень, між рівнями самоврядування необхідно розділяти повноваження також і між органами місцевого самоврядування кожної адміністративно-територіальної одиниці, що забезпечується прийняттям відповідних законів, а також прийняттям окремих статутів для кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Підсумовуючи зазначимо, що зміни в системі місцевого самоврядування потребують: по-перше, завершеного цілісного концептуального бачення кінцевого результату реформи місцевої публічної влади; по-друге, вчасної розробки і прийняття низки законодавчих актів, які б забезпечили реалізацію конституційно-правових норм; по-третє, політичної волі посадових осіб усіх рівнів публічної влади, соціально і політично активного населення до впровадження нової концепції в життя.

## **Тема 5. Державне регулювання економічного та соціального розвитку країни**

5.1. Напрямки державного регулювання економічного розвитку країни.

5.2. Напрямки державного регулювання соціального розвитку країни.

### **5.1. Напрямки державного регулювання економічного розвитку країни**

В умовах сучасного високоінтегрованого господарства роль державного регулювання об'єктивно залишається досить значною. Особливого значення вона набуває в перехідний до ринкової економіки період. Заміна централізованих методів управління ринковими шляхом передання суспільної власності в руки конкретних груп призвела до сутички групових інтересів, стихійності, властивої слабо регульованому капіталістичному господарству. Незадовільні макроекономічні результати формування господарства України, що отримані на практиці, диктують необхідність переорієнтації ролі держави в управлінні. Назріла потреба кардинально змінити стратегію і направленість перетворень.

Активізація державного регулювання економіки є доцільною та повинна забезпечуватися використанням низки основних принципів: узгодження короткострокових і перспективних цілей при прийнятті управлінських рішень; узгодження фундаментальних і поточних завдань; оволодіння механізмами реалізації цілей.

Конкретні функції державного управління досить чітко визначились у процесі практичної їх реалізації розвиненими країнами світу. Як свідчить аналіз відповідного досвіду, держава має забезпечити:

узгодження інтересів на всіх рівнях: суспільство – регіон – організація – працівник;

збалансованість розвитку, структурну переорієнтацію суспільного відтворення;

включення вітчизняної економіки в міжнародний поділ праці;

розвиток виробничого потенціалу країни – його якісний стан, темпи нарощування, рівень використання;

активну цілеспрямовану кредитну, грошову, податкову політику;



надання фірмам, комерційним структурам інформації про схеми розвитку і розміщення продуктивних сил, довгострокові й середньострокові плани соціально-економічного розвитку країни і її регіонів.

Все це свідчить про те, що держава повинна реалізувати свої функції з управління національною економікою, здійснюючи багатоцільову, різноспрямовану діяльність. Отже, потрібна впорядкована система заходів, дій держави, які в сукупності є загальнодержавною макроекономічною політикою.

В сучасних умовах державне регулювання економічного розвитку в Україні передбачає удосконалення фіскальної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, амортизаційної та інших напрямів державної економічної політики.

Інструментами фіскальної політики є державні закупівлі, що характеризують бюджетні видатки, і податки, які визначають бюджетні доходи. Державні закупівлі здійснюються через механізм державних замовлень, укладення контрактів, виробництво продукції (виконання робіт), надання послуг. Пріоритетною для України є стимулююча фіскальна політика, що спрямована на стимулювання виробництва збільшенням обсягу державних закупівель.

У межах бюджетної політики держава здійснює пряме фінансування установ сектору загального державного управління, фінансування інвестиційних програм, обслуговування державного боргу. Витрати державного бюджету здійснюються також у таких формах, як дотації, субсидії, субвенції. Бюджетна політика України постійно перебуває в центрі уваги науковців, економістів, політиків, інших фахівців, що зумовлено її вагомим місцем серед інструментів економічної політики. Втім, вона також є місцем постійного зіткнення інтересів різних соціальних груп, що в умовах неузгодженості державних та пріоритетів призводить до прийняття неефективних рішень щодо бюджетування.

Державні фінанси істотно впливають на реальну економіку та її зростання, тому динаміка основних макроекономічних показників може виступати одним із критеріїв успішності того або іншого варіанта бюджетної політики. Можна виокремити такі кількісно вимірювані критерії бюджетної політики щодо економічного зростання: рівень нагромадження бюджетних доходів загалом, зокрема податків; обсяг і напрями видатків бюджету; розмір бюджетного дефіциту та швидкість зростання державного боргу; обсяг фінансових ресурсів, що відволікаються на обслуговування

державного боргу; рівень монетаризації бюджетного дефіциту; динаміка ВВП; рівень безробіття; ступінь виконання законодавчих актів і прирівняних до них нормативних документів щодо бюджету.

Відповідно до чинного законодавства держава покликана фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обміном. Вона повинна гарантувати органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Податкова політика має забезпечити поповнення державних фінансових ресурсів, а також стимулювання економічного зростання, науково-технічного прогресу, здійснення структурних перетворень, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників.

Грошово-кредитна політика здійснюється з метою впливу на грошову пропозицію, для досягнення якої Національний банк України використовує такі основні інструменти: грошова емісія, операції з державними цінними паперами на відкритому ринку, зміна норми обов'язкових резервів, маніпулювання обліковою ставкою.

Амортизаційна політика є досить важливою для забезпечення сталості економічного зростання. Ефективним напрямом такої політики є механізм прискореної амортизації. Його запровадження дає змогу підприємствам прогресивних галузей економіки вже в перші роки експлуатації машин та устаткування окупити більшу частину їх вартості, нагромадити в амортизаційному фонді достатню кількість коштів для подальшого інвестування.

Інституційна політика – передбачає цілеспрямовані дії держави з перетворення або усунення економічних інститутів, формування нових. Тут є пріоритетними реформування інститутів державного регулювання, приватизація державної власності, формування і розвиток інфраструктури ринку, насамперед уточнення ролі фінансових та інвестиційних інститутів.

Структурно-інвестиційна і промислова політика має забезпечити формування ринкових суб'єктів, надати державну підтримку виробнику продукції, на яку є і буде в найближчому майбутньому попит; причому перерозподіл ресурсів належить здійснювати не за галузями, а відповідно за більш деталізованими ознаками, широко використовуючи цільові програми.

В стратегічному аспекті реформування системи управління доцільне виділення як пріоритетного інноваційного напрямку, який включає:

визначення пріоритетів науково-технічного розвитку і здійснення розподілу державних ресурсів;

створення сприятливого інноваційного клімату в економіці, послідовне формування платоспроможного попиту на інновації;

створення умов для розвитку підприємництва в науково-технічній сфері;

активний протекціонізм стосовно до інтелектуального, науково-технічного потенціалу країни.

Реалізація зазначених функцій держави в регулюванні економіки потребує відновлення і подальшого розвитку системи планування на макрорівні з метою обґрунтування та прийняття ефективних рішень, пов'язаних з реалізацією цих функцій.

## **5.2. Напрямки державного регулювання соціального розвитку країни**

Процеси і наслідки трансформації економічної системи та зміни в українському суспільстві з надзвичайною гостротою висвітлили питання про вибір та обґрунтування напрямків соціального розвитку. Багатоаспектність і масштабність цієї проблеми визначили необхідність з одного боку, комплексного її вивчення, а з іншого – багатовекторність наукового пошуку. Підвищення якості життєдіяльності населення України є нагальною потребою, зумовленою необхідністю консолідації суспільства, об'єднання зусиль усіх його верств для реалізації цілей соціального розвитку з орієнтацією на досягнення високих соціальних стандартів та нормативів. Забезпечення національного соціального розвитку повинно полягати у досягненні самодостатнього рівня соціодинаміки в суспільстві, досягненні повноцінного відтворення людського потенціалу.

Державне регулювання соціального розвитку визначає Конституція та закони України, нормативно-правові акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, яка має право користуватись об'єктами права державної і комунальної власності українського народу. Держава забезпечує захист прав і свобод людини і рівність усіх суб'єктів господарювання перед

законом. Добробут країни є похідною від добробуту населення, тому держава повинна дбати про своїх громадян. Держава створює умови для реалізації прав і свобод людини і відповідає перед нею за свою діяльність.

Пріоритети в соціальному розвитку держави в системі державного регулювання визначаються концепцією соціально-економічного розвитку, яка реалізується в стратегії та відповідних програмах соціально-економічного розвитку. Інструментом державного регулювання виступає індикативне планування як основна форма вертикальної інтеграції планування на макро- і мезорівні, що приходить на зміну ринковій анархії. Перелічені заходи мають багаторівневу структуру побудови від загальнонаціональних через регіональні та галузеві до окремих територій, об'єктів, верст населення і т.і. Законодавчою базою складання програм розвитку є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

На довгострокову перспективу пріоритетом соціально-економічного розвитку є досягнення економічного і соціального процвітання українського суспільства.

Пріоритетами середньострокового соціально-економічного розвитку України є:

- вихід на обсяги національного виробництва кінця 1980-х рр., але зі структурою економіки, обумовленою переходом до ринкової економіки;

- вихід на стандарти добробуту, притаманні «країнам середнього достатку» (у тому числі середньодушовий ВВП за паритетом купівельної спроможності - 12-15 тис. дол. США);

- підтримання наукового і технологічного потенціалу України за напрямками, здатними забезпечити її конкурентні переваги та національну безпеку;

- створення найбільш сприятливих умов участі країни в процесах глобального економічного розвитку та європейських інтеграційних процесах.

Таким чином, незважаючи на масштабність та багатогранність і багатоаспектність формулювання пріоритетів соціально-економічного розвитку, державні інституції виконавчої влади, в першу чергу Міністерство економіки України, виділяють найголовніші з них, а саме:

- модернізація системи охорони здоров'я;
- сучасна і якісна освіта та підготовка кадрів;
- розвиток культури;

розвиток фізичної культури та спорту;  
створення ринку доступного житла;  
підвищення якості життя;  
реформування пенсійної системи.

Не зважаючи на структуру побудови та взаємодію різних гілок органів державної влади, конституційне гарантування прав і свобод громадян України повинно знайти своє адекватне втілення у нормативно-правових актах нижчого рівня. Загальновідомою на сьогодні є суттєва відмінність в рівнях соціального розвитку міських і сільських територій. Тому окремий пріоритетний напрямок – це розвиток соціальної інфраструктури села.

При цьому розвиток українського села має здійснюватися з врахуванням вимог ратифікованої у 2006 р. Україною Європейської соціальної хартії (ETS 163), рекомендацій Міжнародної організації праці та інших міжнародних актів. Тобто, залишається актуальним питання ринку праці, особливо в сільській місцевості. Існує також ряд проблем які впливають на соціально-економічний розвиток України в цілому серед яких безробіття, міграційний відтік населення, демографічна криза, «відмирання» населених пунктів, незадовільна соціальна інфраструктура. Для подолання їх та поліпшення стану соціального розвитку країни необхідно посилити роль держави в проведенні соціальної політики.

## **Рекомендована література**

Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. №3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52. – С. 490.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. // Вісник державної служби України. – 2001. – №3. – С. 5 – 19.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – №20 – 21. – С. 190.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170.

Державна служба: Навчальний посібник / Т. Л. Желюк ; Міністерство освіти і науки України Тернопільська академія народного господарства. – К.: ВД «Професіонал», 2005. – 570 с.

Державна служба: Підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

Державне управління: Навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін.; За ред. А. Мельник. – 2-ге вид., вип. та доп. – К.: Знання, 2004. – 342 с.

Дубенко С. Д. Державна служба в Україні: Навч. посібн. для студентів, слухачів із спеціальності «Державне управління». – К.: Вид. УАДУ, 1998. – 168 с.

Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посібник для студентів вищих навч. закладів. – К.: Професіонал, 2005. – 570 с.

Ківалов С. В. Державна служба в Україні: Підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2003. – 368 с.

Ківалов С. В. Закон України «Про державну службу»: Науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2-е вид., змінене і доповнене. – Одеса: Фенікс, 2009. – 692 с.

Лазор О. Державна служба в Україні. Навчальн. посібн. / О. Лазор, О. Лазор. Видання 3-тє, доп. і перероб. – К.: Дакор, 2009. – 560 с.

Менеджмент державних установ і організацій: навчальний посібник / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська ; рец. М. О. Данилюк, рец. Л. Г. Ліпич. – К.: ВД «Професіонал», 2006. – 464 с.

Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні: Навчальний посібник / С. Г. Давтян, А. М. Пойченко, С. Є. Саханенко. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.

Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України : Навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Кісіль. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / За заг. ред. Н. М. Мельтюхової; ХарПІ НАДУ. – Харків: Вид. ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.

Технологія державного управління: Навчальний посібник / Н. М. Мельтюхова; За заг. ред. Г. І. Мостового, О. Ф. Мельникова. – Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – 152 с.

Черноног Є. С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посібник. – К.: Знання, 2008. – 458 с.

Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2003. – 320 с.

## ЗМІСТ

Вступ	3
Тема 1. Особливості організації державної влади в Україні	5
1.1. Державна влада та її види	5
1.2. Поняття, види та система органів державної влади та органів місцевого самоврядування	9
1.3. Державна служба як професійний вид діяльності	14
1.4. Професіограма державного службовця	16
1.5. Особливості підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба»	21
Тема 2. Теоретичні та організаційно-правові засади державного управління	24
2.1. Державно-управлінські відносини	24
2.2. Закони, закономірності та принципи управління	27
2.3. Професіоналізм державних службовців	30
2.4. Правове регулювання державного управління	34
Тема 3. Роль та значення державної служби в Україні	37
3.1. Сутність та зміст державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	37
3.2. Державна політика у сфері державної служби та системі органів місцевого самоврядування	40
3.3. Правовий статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	42
Тема 4. Проблеми розвитку та реформування органів державної влади та місцевого самоврядування	45
4.1. Стратегічні напрямки реформування системи державної служби	45
4.2. Стратегічні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні	51
Тема 5. Державне регулювання економічного та соціального розвитку країни	56
5.1. Напрямки державного регулювання економічного розвитку країни	56
5.2. Напрямки державного регулювання соціального розвитку країни	59

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Конспект лекцій з навчальної дисципліни

**ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ**

для слухачів магістратури державного управління

Автор: **Ушкальов Володимир Васильович**

Відповідальний за випуск

Відповідальний редактор

Редактор

Коректор

План 2010 р. Поз. №

Підп. до друку

Формат 60 x 90 1/16. Папір MultiCopy. Друк Piso.

Ум.-друк. арк. 4,0 Обл.-вид. арк. . Тираж 200 прим. Зам. №

---

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи*

***Дк № 481 від 13. 06.2001 р.***

---

Видавець і виготівник – видавництво ХНЕУ, 61001, м. Харків, пр. Леніна, 9а