



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Том 5 № 8-9 2017

Заснований у 2013 році. Виходить щомісяця.
Індекс журналу в каталозі передплатних видань України - 86192
Свідчення про реєстрацію KB № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

Журнал зареєстровано та проіндексовано у таких міжнародних наукометричних каталогах та базах даних:
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2015 - 58,67); Google Scholar; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor;
Vsenauki.ru; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; General Impact Factor; SIS Scientific Group; DOAJ

ЗАСНОВНИКИ

ВНЗ «Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України»
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

ВИДАВЕЦЬ

Видавництво «Грані»
Свідчення суб'єкта видавничої справи ДК № 2131 від 23.05.2005

РЕДАКЦІЯ

Головний редактор: Квітка С.А.
Випусковий редактор: Яценко Н.Ю.
Коректор української та російської мов: Туранська А.М.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії	Кринична І.П.	д. держ. упр., проф.
Баштанник В.В.	д. держ. упр., проф.	Крушельницька Т.А.	д. держ. упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ. упр., проф.	Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Бородін Є.І.	д. і. н., проф.	Маматова Т.В.	д. держ. упр., проф.
Гугнін О.М.	д. філос. н., проф. (Польща)	Прокопенко Л.Л.	д. держ. упр., проф.
Дрешняк В.М.	д. держ. упр., доц.	Рудік О.М.	к. політ. н., доц.
Квітка С.А.	к. філос. н., доц.	Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)	Чубара Томаш	д. держ. упр., доц. (Польща)
		Шаров Ю.П.	д. держ. упр., проф.

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ: вул. С.Хороброго (вул. Чкалова), 25, оф. 21, Дніпро, Україна, 49000
+38(056)744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України (протокол № 08/208 від 25.09.17).

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, назв підприємств, організацій, установ та іншої інформації несуть автори статей. Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

Віддруковано у ПП «Тремпольцев», Україна, 49066, Дніпро, вул. Мирна, 21

© Аспекти публічного управління. Всі права захищені, 2017



Dnipropetrovsk regional institute of public administration of
National academy for public administration under the President of Ukraine



PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Vol. 5 № 8-9 2017

Founded in 2013. Academic monthly journal.
Subscription index in Ukraine - 86192
Registration license: KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the Ministry of Education and Science of Ukraine was given the status of specialized publication on public administration

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

The journal is registered and indexed in the following international catalogues and databases:
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2015 - 58,67); Google Scholar; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor; Vsenauki.ru; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; General Impact Factor; SIS Scientific Group; DOAJ

FOUNDER

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29 №

PUBLISHED

Publishing house «Grani»
Publishing license: ДК № 2131 від 23.05.2005

EDITORIAL

Editor in Chief: Kvitka S.A.
Managing Editor: Yatsenko N.Yu.
Proof Ukrainian and Russian languages: Turans'ka A.M.
Proof of English: Komleva Y.V.

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board	Krynynchna I.P.	Full Prof. Dr.
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.	Krushel'nyts'ka T.A.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.	Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.	Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)	Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.	Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.	Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)	Czubara Tomasz	Full Prof. Dr. (Poland)
		Sharov Yu.P.	Full Prof. Dr.

EDITORIAL OFFICE

25, S.Khorobroho (Chkalov) Str., office 21, Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine (protocol № 08/208 dated 25.09.17).

Responsibility for facts, quotations, private names, enterprises and organizations titles, geographical locations etc. to be bared by the authors.
The editorial office and board do not always share the views and thoughts expressed in the articles published.
Reprints and translations are allowed on the written consent with the editorial office and the author.

Printing facilities: PE Trempoltsev, 21, Mirna Str., Dnipro, Ukraine, 49066

© Public administration aspects. All rights reserved, 2017



ЗМІСТ

Делія О. В. Інституційна сфера політичного середовища державної політики: до формулювання поняття	5
Волинець С. С. Розвиток громадянського суспільства як об'єкт наукового дослідження	10
Серьогін С. М., Липовська Н.А., Серьогін С.С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу	22
Орлів М. С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі	36
Носик О. А. Впровадження асесмент-центрів як чинник ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів	47
Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект	56



CONTENTS

Deliia O. V. The institutional sphere of the political environment of public policy: the formulation of the concept	5
Volynets S. S. Development of civil society as an object of scientific research	11
Seriogin S. M., Lipovskaya N. A., Seryogin S. S. Meritocratic approach to supply to public service	22
Orliv M. S. Implementation of the competency-oriented human resources management in the civil service	36
Nosyk O. A. Introduction of assessment centers as factor of effective development of personnel management services of state bodies	47
Borodin Y. I., Tarasenko T. M. Tarasenko Definition of responsibility in local government in Ukraine: legislative aspect	56



УДК 351/ 354 –026.9
doi: 10.15421/15201723

Інституційна сфера політичного середовища державної політики: до формулювання поняття

О. В. Делія

Національна академія державного управління при Президентові України,
Київ, Україна

Актуалізована проблематика державної політики як суспільного феномена, який функціонує та розвивається у середовищі, у тісному взаємозв'язку із іншими соціокультурними феноменами. Акцентований вплив чинників середовища на вироблення державної політики. В рамках процесуального аналізу серед чинників середовища державної політики виявлені зовнішні чинники – природні, соціально-економічні, політичні та внутрішні – організаційно-кадрова структура, усталені процедури і нормативи, особистісні характеристики тощо, які постають детермінантами державної політики. Зазначено, що політичні чинники середовища державної політики акумулюють у собі всі прояви впливів внутрішнього і зовнішнього середовища та визначають самостійний науковий концепт «політичне середовище державної політики». У рамках концепту виокремлено інституційну сферу політичного середовища як сукупність формальних (установи, організації) і комплексних інститутів (правила, традиції, усталені форми зв'язку між державою і суспільством). Визначена компонентна структура інституційного середовища державної політики, до складу якої входять: державні інститути; громадські інститути; потреби, інтереси суспільства і громадян; формальні і неформальні правила і норми.

Ключові слова: державні інститути; інститути громадянського суспільства; державно-політичний процес

The institutional sphere of the political environment of public policy: the formulation of the concept

L. S. Soloduchina

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Public policy is a phenomenon that exists in a historical context, social and economic system, in the context of social norms in relation to other social and cultural phenomena. Analysis of methodological approaches to the study of the concept of «public policy environment» allows us to formulate its categorical construction, which is realized in a number of attributive categories: time, place, conditions, environment, space. On the one hand, the environment is a set of circumstances, conditions, forms of social reality, in which the state policy unfolds, is interpreted as the place of permanent «stay» of state policy; on the other hand, the environment influences the formation of state policy, gives the state-political process a space-time dimension and social dynamics. The external factors - natural, socio-economic, political, and internal - organizational and personnel structure, established procedures and standards, personal characteristics, etc., which are the determinants of state policy. Political factors of the environment of public policy accumulate in themselves all manifestations of the external and internal environment and are an independent scientific concept «political environment of public policy». The accentuation of the institutional nature of the formation of public policy by a significant number of policy analysts actualizes the institutional component of the public policy environment, as the basic one in the structure of the political environment. Thus, the institutional sphere of the political environment is interpreted as a set of formal institutions (a system of institutions, organizations united by the function of forming state policy) and complex institutions (informal rules and norms, established forms of interrelation between the state, its institutions and civil society institutions). The constituent structure of the institutional environment includes: public institutions; public institutions; needs, interests of society and citizens; official and unofficial rules and regulations.

Keywords: public institutions; institutes of civil society; public-policy process

Цитування даної статті: Делія О. В. Інституційна сфера політичного середовища державної політики: до формулювання поняття / О. В. Делія // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 5-10. doi: 10.15421/15201723

Citation of this article: Delia, O. V. (2017). Instytutsiyna sfera politychnoho seredovyshecha derzhavnoyi polityky: do formulyuvannya ponyattya [The institutional sphere of the political environment of public policy: the formulation of the concept]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 5-10. doi: 10.15421/15201723 (in Ukrainian).

Received: 05.08.2017

Accepted: 06.09.2017

Институциональная сфера политической среды государственной политики: к формулировке понятия

О. В. Делия

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

Актуализирована проблематика государственной политики как общественного феномена, который функционирует и развивается в среде, в тесной взаимосвязи с другими социокультурными феноменами. Акцентируется воздействие факторов среды на выработку государственной политики. В рамках процессуального анализа среди факторов среды государственной политики выявлены внешние факторы – природные, социально-экономические, политические и внутренние – организационно-кадровая структура, устоявшиеся процедуры и нормативы, личностные характеристики и т.д., которые являются детерминантами государственной политики. Отмечено, что политические факторы среды государственной политики аккумулируют в себе все проявления воздействий внешней и внутренней среды и определяют самостоятельный научный концепт «политическая среда государственной политики». В рамках концепта выделена институциональная сфера политической среды как совокупность формальных (учреждения, организации) и комплексных институтов (правила, традиции, устоявшиеся формы связи между государством и обществом). Определена компонентная структура институциональной среды государственной политики, в состав которой входят: государственные институты; общественные институты; потребности, интересы общества и граждан; формальные и неформальные правила и нормы.

Ключевые слова: государственные институты; институты гражданского общества; государственно-политический процесс

Постановка проблеми. Державна політика постає феноменом, який існує в історичному контексті, суспільній, економічній системі, в контексті соціальних норм, із прив'язкою до інших соціокультурних феноменів. В. Купрій, В. Тертичка підкреслюють, що «державна політика сьогодні – це не лише певна система координаційно-управлінської діяльності органів влади, але й об'єкт впливу різноманітних спільнот людей, соціальних груп, громадських політичних об'єднань. В умовах сучасного демократичного суспільства ці елементи можна розглядати як базові для процесу вироблення державної політики» [6, с.5]

Мультидисциплінарний характер державної політики як галузі наукового знання (politics) відзначають представники вітчизняної публічно-управлінської школи: «Державна політика є синтезною дисципліною, яка акумулює знання у сферах економіки, політології права та державного управління» [5, с. 49]. Відтак державна політика може отримати належне пояснення лише у сукупності із іншими сферами наукового знання.

Беззаперечно, що національні держави по-різному вирішують для себе проблему вироблення державної політики. Поряд із країнами, в яких політична активність державних органів управління відзначається відповідністю їх діяльності високим стандартам, система

державного управління в Україні попри, неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій.

Державна політика є суспільним явищем, яке функціонує у соціумі, часі, просторі, володіє ознаками територіальності, суб'єктного сприйняття тощо і водночас знаходиться під постійними впливом цих факторів. Аналіз методологічних підходів до вивчення концепту «середовище державної політики», здійснений у попередньому розділі, дозволив сформулювати його категоріальну конструкцію, яка реалізується через ряд атрибутивних категорій: час, місце, умови, оточення, простір. Це зайвий раз підкреслює неможливість адекватного аналізу державної політики без урахування середовища її вироблення.

Дослідження середовища державної політики формулює онтологічний статус державної політики, надає останній глибоку змістовність та широкий контекст. Дослідження середовища державної політики дозволяє зіставити державно-політичний процес із іншими соціальними феноменами, проаналізувати його генезу та подальший поступ. Не підлягає сумніву, що розгляд державної політики поза її середовищем є обґрунтованим, коли виникає необхідність абстрактного дослідження конкретної проблеми державної політики в

рамках галузевої спеціалізації. Водночас подібні дослідження не можуть претендувати на статус загальнотеоретичних.

Отже, введення до наукового обігу концепту «середовище державної політики» постає результатом сучасного осмислення державної політики як складного соціального феномена, який у кожній країні має свої особливості, водночас йому властивий загальний, універсальний сенс. У цьому контексті середовище вироблення державної політики являє собою сукупність чинників і умов, які надають державній політиці характер соціальної реальності. Із одного боку середовище постає сукупністю обставин, умов, форм соціальної реальності, в яких розгортається державна політика, інтерпретується як місце постійного «перебування» державної політики, з іншого боку – середовище здійснює вплив на вироблення державної політики, наділяє державно-політичний процес просторово-часовим виміром, певною соціальною динамікою.

Стрижневою особливістю державної політики є її реальний, практичний характер, який має акумулювати у собі інтереси десятків мільйонів людей у кожній країні. І хоча на сучасному етапі превалювання суспільної орієнтації державної політики зазнає суттєвого тиску із боку потреб різних групових спільнот та індивідуальних інтересів статусних, впливових громадян, більшість національних держав зберігає пріоритет загальнонаціональних інтересів та примат організаційних структур влади та управління. У контексті вироблення державної політики це засвідчує організаційну налаштованість державно-політичного процесу на забезпечення інтересів громадян. Отже, вирішення певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем є сенсом державної політики [1, с.35].

Колектив авторитетних вітчизняних дослідників у праці «Державна політика» формулює поняття вироблення державної політики, як сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо) [4, с.23]. Загалом підтримуючи цю ідею, зазначимо, що вироблення державної політики має багаторівневу та складну логіку, одночасно спирається на визначені моделі, коригується

у відповідності із практичними реаліями та непередбачуваними обставинами. Вироблення державної політики піддається впливу в контексті зацікавленості чи незацікавленості окремих органів управління, існуючих в них політичних чи адміністративних союзів, домовленостей, позицій вищих посадових осіб чи впливових осіб без формального статусу.

Вироблення державної політики формується із дій політичного режиму із його власною інтерпретацією проблеми державної політики та нагальних потреб суспільства, існуючих бюрократичних та управлінських підходів, інтересів та менталітету чиновницького апарату у певному середовищі та під впливом останнього.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес стали предметом наукового аналізу у працях вітчизняних дослідників В. Тертички, В. Кілієвича, В. Купрія, які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи взаємодії із державно-політичним процесом [6;9]. А. Сельський у своїй ґрунтовній розвідці здійснив аналіз основних підходів до розуміння поняття «середовище», що отримали чільне місце у вітчизняному та зарубіжному публічно-управлінському науковому дискурсі, дослідив роль середовища у запровадженні механізмів державного управління в управлінську діяльність [8].

Проблематика середовища як категорії наукового аналізу, генеза середовищної парадигми постають у центрі дослідницької оптики ряду зарубіжних науковців. У монографії В. Лобанова політичне і соціальне середовище державної політики інтерпретується як незмінна складова системного аналізу державної політики [7]. Проблематику середовищного підходу, становлення та розвиток підходу у проектуванні докладно досліджено в наукових студіях Н. Барсукової [2]. Окремі аспекти становлення середовищної парадигми містяться у працях В. Шимко [10]. Наукове осмислення концепту «середовище», його структурно-компонентної характеристики, у розрізі ситуаційного підходу, аналізується у дослідженні В. Генисаретського [3].

Водночас попередній огляд стану пробле-

ми в науковій літературі, зокрема у публічно-управлінському науковому дискурсі, дозволяє стверджувати, не применшуючи наявні вагомі теоретичні здобутки, що вітчизняний науковий досвід хвибує на недостатність вивчення, узагальнення і систематизації існуючих вітчизняних та світових практик у галузі дослідження середовища державної політики. Відповідно потребує поглибленого аналізу змістове наповнення поняття середовища державної політики, визначення критеріїв його диференціації, механізму впливу середовища на вироблення державної політики.

У цьому контексті дослідження інституційної складової політичного середовища, здійснене у даній статті, є початком вирішення комплексу заявлених наукових завдань.

Метою дослідження є спроба дефінування поняття «інституційна сфера політичного середовища державної політики».

Виклад основного матеріалу. Чинники середовища, які прямо чи опосередковано здійснюють вплив на вироблення державної політики, традиційно виокремлюються у межах процесуального аналізу державної політики. Як правило? вирізняються зовнішні та внутрішні чинники. Зовнішнє середовище (загальний контекст) – природні, соціально-економічні, політичні чинники, які ґрунтуються на історичних, правових, моральних, природно-географічних основах політики та національних традиціях тощо. Зовнішнє середовище окреслює межі можливих дій та визначає ефективність політики. У сучасних умовах роль зовнішніх чинників суттєво підвищується у зв'язку із глобалізаційними процесами в усіх сферах життєдіяльності.

Внутрішні чинники (внутрішнє середовище) також постають детермінантами державної політики та традиційно пов'язані із діяльністю органів державної влади, які беруть участь у процесі вироблення політики. До них відносять організаційно-кадрову структуру, усталені процедури і нормативи, особистісні характеристики суб'єктів, учасників вироблення політики.

На нашу думку політичні чинники середовища державної політики акумулюють у собі усі прояви впливів внутрішнього і зовнішнього середовища та визначають самостійний науковий концепт «політичне середовище державної політики».

Логіка наукового пошуку зумовлює уточ-

нення змістового наповнення поняття політичне середовище через систематизацію існуючих у науковому дискурсі поглядів, узагальнень, трактувань тощо. Усвідомлюючи, що вектор розвитку концептуальних підходів дослідження середовища державної політики в умовах сучасності тяжіє до набуття характеристик універсальності та конвергенції, ніж до диференціації, що, на нашу думку, зменшує актуальність традиційних територіально або дисциплінарно зумовлених теоретичних парадигм, для узагальнення концептуалізації було акцентовано увагу на інтегральних характеристиках методологічних підходів у міждисциплінарному контексті.

Відтак у поліваріантній концептуалізації поняття можна виокремити кілька ключових підходів до трактування політичного середовища, зміст яких здебільшого визначений науково-методологічними підходами щодо пізнання середовища державної політики: інституційно-організаційний, системно-процесуальний, ціннісно-ідеологічний та розуміння політичного середовища як механізму взаємодії.

Акцентування інституціонального характеру вироблення державної політики значною кількістю аналітиків політики, яка відносить до її змістових характеристик інституціалізовану практику державної бюрократії (А. Вілдавськи); діяльність уряду як ключового суб'єкта державної політики; цілеспрямовану та суспільноорієнтовану діяльність державних інститутів [7]; реалізацію органами державної і муніципальної влади із залученням громадянського суспільства у відповідності із державними програмами, в межах державної юрисдикції та державних інституцій тощо [5], дозволяє розглядати інституційну складову середовища державної політики як базову у структурі політичного середовища. У розрізі наукової інтерпретації політичного середовища як системи інститутів привертає дослідницьку увагу до проблематики феномена «інститут» як важливого елемента середовища творення державної політики.

В науковій літературі історично склалися дві основні конотації поняття «інститут»: інститут як нормативна система та інститут як сукупність правил і звичаїв. Перше твердження детерміноване теоретичними установками інституціональної доктрини, в межах якої ак-

центується увага на суб'єктивному характері інституту як формальної організації, органу управління, який є продуктом волі та організованості дій людей.

Розуміння інституту як сукупності правил і механізмів належить новій інституціональній теорії, яка орієнтує дослідників державної політики на розгляд інститутів як сталого набору правил і організованих практик, який володіє відносною незалежністю щодо зміни обставин та персоналій.

Інститути структурують людську взаємодію, створюючи конструкцію спонукальних мотивів соціальної взаємодії в усіх сферах життя. Тим самим інститут постає більш широким поняттям, ніж організація. Оскільки інститут визначає правила поведінки для організації, перетворюючи останню на продукт своєї діяльності, соціальну форму реалізації і закріплення інститутів. Організації одночасно підтримують інститут та сприяють його стійкості.

Інститут, залежно від тривалості його існування, є, у певному сенсі, ядром, навколо якого утворюються інші інститути, безліч норм, правил, звичаїв, які в свою чергу підвищують ефективність даного інституту. Така система інституційних ядер утворює інституційне середовище. В нашому аналізі можна стверджувати, що і в першому, і в другому випадку в основі архітектури інститутів перебуває наявність норм і принципів, процедур і правил спільної людської діяльності.

Із огляду на зазначене, компонентна структура інституційного середовища містить у собі: державні інститути (інститути влади – парламент, президент, суд, уряд тощо); громадські інститути (інститути участі – партії, ЗМІ, суспільна думка тощо); потреби, інтереси суспільства і громадян (довгострокові, стратегічні та оперативні); формальні і неформальні правила і норми (традиції, звичаї, стереотипи мислення і поведінки).

Формалізоване представлення структури інституційного компонента політичного середовища державної політики подано на рис 1. Із огляду на зазначене, інституційна сфера політичного середовища інтерпрету-

ється як сукупність формальних інститутів (система установ, організацій, об'єднаних функцією вироблення державної політики) і комплексних інститутів (неформальні правила і норми, які утворюють межі людської взаємодії, котрі через систему позитивних і негативних стимулів спрямовують поведінку людей у певному напрямі; усталені форми взаємозв'язку держави, її інститутів та інституцій громадянського суспільства).

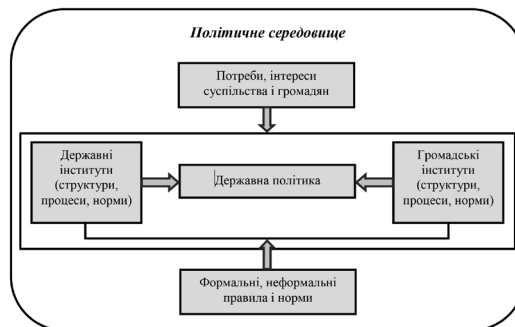


Рис. 1. Інституційний компонент політичного середовища державної політики

Висновки. Таким чином, проведений аналіз теорій, концепцій, підходів, формулювань щодо визначення політичного середовища дозволив виокремити декілька підходів до трактування поняття: інституційно-організаційний, ціннісно-ідеологічний та системно-процесуальний. Із огляду на сутнісні характеристики вироблення державної політики: інституційний характер вироблення, реалізація органами влади тощо, інституційний компонент політичного середовища постає базовим у структурі поняття «політичне середовище вироблення державної політики». Останній інтерпретується як сукупність формально-організаційних та комплексних інститутів до компонентної структури якого.

Зазначене зумовлює подальше дослідження структури політичного середовища державної політики та його впливу на державну політику в рамках окреслених підходів: системно-процесуального та ціннісно-ідеологічного.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Аналіз політики для використання соціально-економічних переваг видобувних проєктів в Україні : практ. посіб. / В. В. Тертичка, Г. Л. Рябцев, С. В. Сапегін, О. В. Берданова. – К.: Псіхея, 2015. – 84 с.
2. Барсукова Н. И. Дизайн среды в проектной культуре постмодернизма / Н. И. Барсукова. – М. : ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К. А. Тимирязева, 2007. – 242 с.
3. Генисаретский О. И. Средовой подход в дизайне и архитектуре: содержание и основные моменты [Электронный ресурс] / О. И. Генисаретский. – Режим доступа : <http://prometa.ru/olegen/6/0>
4. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Купрій В., Тертичка В. Конспект лекцій «Соціально-політичне середовище державної політики» / В. Купрій, В. Тертичка – К., 2009. – 43 с.
7. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика : Учебное пособие / В. В. Лобанов. – СПб: Питер, 2004. – 447с.
8. Сельський А. Середовище застосування стратегічного управління: формування державної політики / А. Сельський // Економіка і держава. – 2013. – № 6. – С. 119–122.
9. Соціополітичне середовище аналізу державної політики // Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : збірка док. і матеріалів / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К., 2004. – № 10. – С. 66–70.
10. Шимко В. Т. Основы дизайна и средовое проектирование / В. Т. Шимко. – М. : ИМДТ, 2005. – 58 с.

REFERENCES:

1. Tertychka, V. V., & Ryabtsev, H. L., & Sapyehin, S. V., & Berdanova, O. V. (2015). *Analiz polityky dla vykorystannya social'no-ekonomichnyh perevag vydobuvnyh proektiv v Ukraini* [Policy analysis to use the socio-economic benefits of mining projects in Ukraine]. Kiev, Psihea (in Ukrainian)
2. Barsukova, N. I. (2007). *Dyzayn sredy v proektnoy kul'ture postmodernizma* [Design of the environment in the project culture of postmodernism]. F, Moscow, HOU VPO RHAU – MSKhA im. K. A. Tymiryazeva (in Russian)
3. Henysaretsky, O. I. Sredovoy podkhod v dyzayne y arkhytekture: soderzhanye y osnovnye moment [Environmental approach to design and architecture: the content and highlights]. Access mode: <http://prometa.ru/olegen/6/0>
4. *Derzhavna polityka* [Public policy]. (2014). Kyiv, NADU (in Ukrainian)
5. *Encyklopedychnyy slovnyk z derzhavnogo upravlinnja* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. (2010). Kyiv, NADU (in Ukrainian)
6. Kuprij, V., & Tertychka, V. (2009). Konspekt lekcij «Social'no-politychne seredovyshe derzhavnoi' polityky» [Lecture «The socio-political environment of public policy»]. Kyiv, NADU (in Ukrainian)
7. Lobanov, V. V. (2004). *Gosudarstvennoe upravlenye y obshchestvennaja polityka* [Public administration and public policy]. SPb., Piter (in Russian)
8. Sel's'kyj, A. (2013). Seredovyshe zastosuvannja strategichnogo upravlinnja: formuvannja derzhavnoi' polityky [The environment application of strategic management: public policy formation]. *Ekonomika i derzhava*, 6, 119–123.
9. Kiliievych, O. I., & Tertychka, V. V. (2004). Sociopolitychne seredovyshe analizu derzhavnoi' polityky [Sociopolitical environment of policy analysis]: *Analiz derzhavnoi polityky v Ukraini: navchal'na dysyplina, sfera profesijnnoi diial'nosti, haluz' prykladnykh doslidzhen' : zbirka dokumentiv i materialiv*, 10, 66–70.
10. Shymko, V. T. (2005). *Osnovy dyzayna y sredovoe proektyrovanye* [The basics of design and environmental design]. Moscow, IMDT (in Russian)

Делія Оксана Вікторівна – кандидат історичних наук, докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
 Національна академія державного управління при Президенті України
 Адреса: 03057, м. Київ, вул. Єжена Потьє, 20
 E-mail: oksanadelia@gmail.com

Deliia Oksana V. – doctoral candidate of the department of social development and social-power relations
 National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
 Address: 20, Eugene Potie Str., Kyiv, 03057, Ukraine
 E-mail: oksanadelia@gmail.com
 ORCID 0000-0001-9806-5328



УДК 323.2::167
doi: 10.15421/15201724

Розвиток громадянського суспільства як об'єкт наукового дослідження

С. С. Волинець

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Дніпро, Україна*

У статті проаналізовано стан і тенденції наукового дослідження розвитку громадянського суспільства у вітчизняному суспільствознавстві. Наведено розроблену М. Розумним періодизацію еволюції наукових поглядів на питання розвитку громадянського суспільства в Україні. Наголошено, що дані питання охоплюють широке коло проблем і носять міждисциплінарний характер. Подано стислий огляд колективних досліджень, наукових розробок, монографій, аналітичних доповідей та записок, які присвячені різноманітним аспектам розвитку громадянського суспільства. Запропоновано тематичний розподіл зазначених вище наукових робіт. Встановлено основні напрями дослідження зарубіжного, в першу чергу, європейського досвіду щодо розвитку громадянського суспільства, а також взаємодії органів державної влади з громадськістю як критерію ефективності механізмів державного сприяння цьому процесу. Виявлено недостатній рівень комплексного аналізу державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства у вітчизняному суспільствознавстві, відсутність наукових дослідницьких робіт та монографій, присвячених цілісному, всебічному і ґрунтовному дослідженню її теоретичних та практичних аспектів. Зроблено висновок про необхідність більш глибокого, детального і ретельного вивчення питань розвитку громадянського суспільства з боку вітчизняної науки державного управління.

Ключові слова: державна політика; органи виконавчої влади; об'єднання громадян; місцева демократія; державна фінансова підтримка; громадянська активність; громадянська освіта; громадянська культура; інституціоналізація

Development of civil society as an object of scientific research

S. S. Volynets

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National Academy of Public Administration
Under the President of Ukraine, Dnipro, Ukraine*

The article investigates state and trends of scientific development of the civil society development, which began in the national social sciences in the early 1990's and, in the opinion of M. Rozumnogo, passed three stages of evolution. The study notes that issues of the civil society development cover a wide range of problems and are interdisciplinary. Specialists in public administration, political scientists, historians, lawyers, sociologists, economists, philosophers and representatives of public associations actively investigate they. On this basis, the study emphasizes that the corresponding scientific works can combine at once several approaches – political science, sociological, historical, legal etc. The study draws attention to the fact that a large number of monographs, scientific papers, analytical developments and reports, scientific and journalistic articles, materials of scientific and practical conferences, seminars and round tables, more than one hundred national dissertations on various branches of science devote to various aspects of civil society development. Over the past years, domestic scholars have paid special attention to the study of foreign experience in the development of civil society. As a result, they have prepared a number of recommendations and proposals for the implementation of the most successful foreign practices in this direction in Ukraine. Describing the degree of scientific research of the civil society development, the study concludes that, despite a large number of scientific publications and works, their main attention is paid to certain

Цитування даної статті: Волинець С. С. Розвиток громадянського суспільства як об'єкт наукового дослідження / С. С. Волинець // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 11-21. doi: 10.15421/15201724

Citation of this article: Volynets, S. S. (2017). Rozvytok hromadyans'koho suspil'stva yak ob'ektnaukovoho doslidzhennya [Development of civil society as an object of scientific research]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 11-21. doi: 10.15421/15201724 (in Ukrainian).

Received: 07.08.2017

Accepted: 08.09.2017

aspects and mechanisms of the state's influence on this process. At the same time, there are practically no research papers, monographs, which would be devoted to a comprehensive analysis of the state policy of promoting the civil society development, contained a coherent, comprehensive and thorough study of its theoretical and practical aspects. As a result, the study notes that for today the given question needs more profound, detailed and thorough research by the national science of public administration. In Ukraine, there is a lack of scientific developments devoted to a comprehensive analysis of specific areas and mechanisms for the implementation and improvement of state policy in this area. At the same time, it is important that such works include a scientific-theoretical and methodological analysis, as well as practical recommendations, based on a thorough examination of the current state, trends and problems of the civil society development.

Keywords: state policy; executive bodies; association of citizens; local democracy; state financial support; civic activism; civic education; civic culture; institutionalization

Развитие гражданского общества как объект научного исследования

С.С. Вольнец

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Днепр, Украина

В статье проанализировано состояние и тенденции научного исследования развития гражданского общества в отечественном обществоведении. Приведено разработанную М. Разумным периодизацию эволюции взглядов на вопросы развития гражданского общества в Украине. Отмечено, что данные вопросы охватывают широкий круг проблем и носят междисциплинарный характер. Подано краткий обзор коллективных исследований, научных разработок, монографий, аналитических докладов и записок, которые посвящены различным аспектам развития гражданского общества. Предложено тематическое разделение указанных выше научных работ. Установлены основные направления исследования зарубежного, в первую очередь, европейского опыта развития гражданского общества, а также взаимодействия органов государственной власти с общественностью в качестве критерия эффективности механизмов государственного содействия данному процессу. Выявлено недостаточный уровень комплексного анализа государственной политики содействия развитию гражданского общества в отечественном обществоведении, отсутствие научных исследовательских работ и монографий, посвященных целостному, всестороннему и основательному исследованию ее теоретических и практических аспектов. Сделан вывод о необходимости более глубокого, детального и тщательного изучения вопросов развития гражданского общества со стороны отечественной науки государственного управления.

Ключевые слова: государственная политика; органы исполнительной власти; объединения граждан; местная демократия; государственная финансовая поддержка; гражданская активность; гражданское образование; гражданская культура; институционализация

Постановка проблеми. Активне, впливові та потужне громадянське суспільство виступає вагомим чинником впровадження якісних суспільних перетворень, належного врядування та ефективної державної політики. Сучасні тенденції його розвитку, зростання ролі та активності в багатьох сферах життя спонукають до проведення наукових досліджень з метою поглиблення й удосконалення форм, методів та інструментів державної підтримки цих процесів. Актуальність проведення зазначених досліджень відповідає, в тому числі, тенденціям розвитку світової і вітчизняної науки, що характеризується значним підвищенням інтересу до проблем громадянського суспільства на рубежі XX–XXI століть, спричиненого політичними змінами в країнах пострадянського простору.

Аналіз досліджень та публікацій. Ва-

гомий внесок у вивчення питань розвитку громадянського суспільства зробили зарубіжні та вітчизняні науковці: Дж. Александер, Е. Арато, О. Бабкін, Е. Геллнер, М. Говард, Дж. Голдстоун, В. Горбатенко, А. Карась, Ж. Керман, Дж. Кін, Д. Коген, А. Колодій, І. Кресіна, М. Михальченко, Ф. Рудич, Л. Саламон, Н. Урбанаті, Ф. Фукуяма, Д. Хелд, О. Хеффе.

Дослідженню окремих аспектів становлення та розвитку громадянського суспільства присвячені дисертаційні роботи українських вчених: В. Баркова, В. Борисової, А. Грамчук, М. Драч, О. Задоянчука, М. Заплетнюка, М. Іванюка, А. Лазаревої, О. Лотюк, Т. Матвійчука, В. Мельника, В. Моргуна, В. Нікітіна, Л. Новосколькової, О. Сабадухи, В. Скворця, Р. Черноног, О. Чувардинського та інших.

Метою дослідження є з'ясування стану і тенденцій наукового дослідження процесу розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх десятиліть трансформаційні і демократизаційні процеси у посттоталітарних країнах Східної Європи викликали підвищену увагу багатьох науковців до питань винайдення механізмів та шляхів відродження, побудови і розвитку громадянського суспільства, які тривалий час не знаходили належного висвітлення у західному і вітчизняному суспільствознавстві.

Дослідження зазначених вище процесів розпочалось у вітчизняному суспільствознавстві на початку 1990-х років. М. Розумний виділяє три етапи в еволюції наукових поглядів на питання розвитку в Україні громадянського суспільства:

- перший етап (приблизно до початку 2000-х років) відзначався тим, що розвиток громадянського суспільства розглядався як невід'ємна складова процесу трансформації і часто не виділявся в якості спеціальної теми досліджень. Наукова проблематика цього періоду стосувалася, головним чином, розбудови структур громадянського суспільства як однієї з ключових передумов демократизації, взаємовідношення вітчизняного і європейського досвіду побудови громадянського суспільства;

- другий етап (2000-і роки) характеризувався помітним зростанням числа досліджень, присвячених розвитку громадянського суспільства. Більшість авторів висловлювала загальну думку про необхідність розширення участі громадськості у трансформаційних процесах, вирішенні повсякденних проблем суспільства і реалізації загальнодержавних завдань;

- третій етап (з 2010 року) ознаменувався перетворенням ідеї розвитку громадянського суспільства на неодмінний елемент державної політики, а питань взаємовідносин громадянського суспільства і держави – на провідний напрямок наукових досліджень, що активно розробляється під егідою органів влади, академічних установ та міжнародних організацій. Крім того, проблематика розвитку громадянського суспільства була наповнена в цей період новими аспектами через зв'язок із суміжними напрямками суспільствознавчих досліджень [23, с. 105–111].

Сьогодні питання становлення та розвитку громадянського суспільства охоплюють широке коло проблем і носять міждисциплінарний характер – вони активно досліджуються фахівцями у галузі державного управління, політологами, істориками, правознавцями, соціологами, економістами, філософами, представниками численних громадських об'єднань. Тому відповідні наукові праці відрізняються великим спектром підходів до їх вивчення та можуть поєднувати у собі одразу кілька з них – політологічний, соціологічний, історичний, правовий тощо.

Різноманітним аспектам зазначених питань присвячена значна кількість монографій, наукових робіт, аналітичних розробок та доповідей, наукових та науково-публіцистичних статей, матеріалів науково-практичних конференцій, семінарів і «круглих столів», більше ста вітчизняних дисертацій з різних галузей науки, які можна згрупувати за їх тематикою на дослідження: стану, тенденцій, проблем та перспектив розвитку громадянського суспільства; інституціоналізації громадянського суспільства; конституційно-правових засад розвитку громадянського суспільства, створення і діяльності об'єднань громадян; проблем становлення неурядових організацій та їх значення для розбудови громадянського суспільства в Україні; взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю; участі громадськості у виробленні державної політики та ухваленні управлінських рішень; форм та механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади; фінансового забезпечення діяльності об'єднань громадян; стимулювання громадянської активності; засад та принципів функціонування громадянської освіти, методів виховання громадянської культури і компетентності.

До питань становлення і розвитку громадянського суспільства зверталися автори низки вітчизняних колективних досліджень. Одним з перших був збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України під назвою «Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи», виданий у 2001 році за редакцією В. Лугового та В. Князева. У ньому аналізуються теоретичні розробки та практичний досвід реалізації різних аспектів концепції громадянського суспіль-

ства, висвітлюються перспективи становлення громадянського суспільства в Україні крізь призму його економічних, соціально-політичних, духовно-культурних, ідеологічних та інших ціннісних вимірів [9].

Ф. Рудич, А. Кудряченко, А. Пахарев, М. Михальченко, Г. Щедрова, Р. Балабан, Г. Зеленько, Ю. Ганжурова та інші науковці у 2005 році видали спільну роботу «Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку», в якій визначаються міжнародні чинники формування громадянського суспільства в Україні, розкриваються загальні та особливі аспекти розвитку громадянського суспільства в країнах Центральної та Східної Європи [11].

Автори ще однієї наукової розробки Національної академії державного управління при Президенті України «Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси» (2010 рік) аналізують сучасний стан та актуальні проблеми розвитку громадянського суспільства в межах євроінтеграційного напрямку розвитку. У своїй роботі Н. Бенюх, С. Шубін, А. Яскевич, І. Рейтерович, О. Мельник, О. Вітенко та С. Грибань розглядають інституційний розвиток громадянського суспільства, його політико-правові та культурні засади, роль державної політики у сфері європейської інтеграції в становленні громадянського суспільства. Крім того, вони пропонують варіанти вдосконалення та запровадження нових механізмів державної підтримки середнього класу як основи громадянського суспільства в Україні [8].

До дослідження теоретико-методологічних засад інституційного розвитку громадянського суспільства, ролі об'єднань громадян у процесі вироблення та формування публічної політики, базових засад і ролі держави у формуванні та розвитку громадянського суспільства звертаються автори навчального посібника «Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства» (2011 рік) Ю. Сурмін, А. Михненко, М. Шпильовий, Є. Ралдугін, М. Годзюр, С. Кравченко, Т. Крушельницька, Р. Науменко, Г. Колісник, Н. Дармограй, Є. Сербіна та інші [32].

Аналізу соціально-філософських, політичних і соціально-правових проблем розвитку громадянського суспільства, з'ясуванню чинників його становлення в Україні та ролі правової культури у цьому процесі присвя-

чена робота «Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку», що вийшла у 2013 році за загальною редакцією М. Требіна. Серед її авторів також Г. Васильєв, В. Воднік, О. Волянська, Л. Герасіна, В. Зимогляд, Ю. Золотарьова, Г. Клімова, Н. Осипова, І. Підкуркова, В. Погрібна, І. Поліщук, О. Сахань [10].

Аналітична доповідь «Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці», підготовлена у 2013 році Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, узагальнює результати досліджень О. Майбороди, Т. Андрійчук, Г. Зеленько, Н. Окши, П. Мяло та інших щодо інституціонального забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, організаційної та функціональної спроможності органів виконавчої влади у цій сфері, ефективності форм і методів їх взаємодії з громадськими об'єднаннями у питаннях побудови громадянського суспільства [5].

Огляд теоретичних та практичних аспектів розвитку громадянського суспільства містить колективна монографія вітчизняних науковців «Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи» (2014 рік) за загальною редакцією О. Руденко і С. Штурхецького. В ній розкриваються теоретико-методологічні передумови вивчення громадянського суспільства, його вплив на державне управління, історико-культурологічні засади зародження та функціонування громадянського суспільства, міжнародна практика сприяння його розвитку, роль органів місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства тощо [26].

В аналітичних доповідях Національного інституту стратегічних досліджень (далі – НІСД) «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні» (2012 рік), «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості» (2014 рік) та «Розвиток громадянського суспільства в Україні» (2015 рік) розглядаються процеси інституціонального розвитку громадянського суспільства, стан формування та впровадження різних форм взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства, подається загальна характеристика громадського сектора, досліджуються суспільні ініціативи, форми і прак-

тики самоорганізації громадян. Автори цих доповідей (В. Яблонський, О. Корнієвський, П. Вознюк, Д. Горелов, Ю. Опалько, Г. Палій, А. Єрмолаєв, М. Розумний) зосередили свою увагу, в тому числі, на визначенні стратегічних пріоритетів і головних завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, оцінці політико-правового середовища у цій сфері, формулюванні пріоритетних завдань удосконалення нормативно-правової бази функціонування об'єднань громадян, виробленні кроків, спрямованих на досягнення належного рівня взаємодії органів державної влади та громадськості для ефективної реалізації державної політики, здійснення дієвого громадського контролю, впровадження реформ [20; 24; 21].

В аналітичній доповіді «Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів» (2016 рік) експерти НІСД, крім зазначених вище питань, проаналізували також основні тенденції та проблеми взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань в умовах системного реформування в Україні та протидії зовнішній агресії, обґрунтували важливість Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства для поліпшення його політико-правового середовища, розглянули основні проблеми участі громадськості у місцевому самоврядуванні [25].

Серед наукових публікацій, присвячених питанням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, слід також виділити аналітичну записку «Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки». В ній експертами НІСД визначено та охарактеризовано стан і основні тенденції державного сприяння розвитку та інституалізації громадянського суспільства в Україні протягом 2016 року, вказано на проблеми, які перешкоджають реалізації громадських ініціатив та діяльності громадських об'єднань. На основі здійсненого аналізу авторами аналітичної записки О. Корнієвським і А. Руденко підготовлено рекомендації органам державної влади щодо удосконалення вироблення та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [18].

Протягом останніх років вітчизняні науковці приділяють особливу увагу вивченню

зарубіжного, в першу чергу, європейського досвіду щодо розвитку громадянського суспільства та взаємодії органів державної влади з громадськістю як критерію ефективності механізмів державного сприяння цьому процесу. Вченими досліджуються програмні заходи і передові практичні методи, що застосовуються ЄС з метою розвитку громадянського суспільства та залучення громадськості до процесів ухвалення рішень на рівні ЄС, стратегічні програмні рекомендації Ради Європи з даного питання, аналізуються приклади розробки, впровадження і виконання національних угод, концепцій та стратегій сприяння розвитку громадянського суспільства у зарубіжних країнах, функціонування державних органів, відповідальних за реалізацію цих політичних документів та співпрацю з громадськістю. Здійснюється всебічний огляд та порівняльний аналіз успішних форм і практик співпраці органів державної влади з громадськими об'єднаннями, механізмів громадського контролю, правових засад розвитку громадянського суспільства та діяльності громадських об'єднань [4; 16; 13; 14; 29; 2; 28; 17; 1; 30]. Вивчається зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, у тому числі, за допомогою електронних засобів зв'язку та спеціально створених консультаційних порталів [27]. Розглядаються соціокультурні чинники громадянського суспільства [3], основні міжнародні стандарти, принципи та форми державного фінансування громадських об'єднань, їх прямої і непрямої державної підтримки [7; 15].

На основі аналізу успішного зарубіжного досвіду розвитку громадянського суспільства, а також моделей організації взаємодії органів державної влади з громадськістю вітчизняними науковцями підготовлено низку рекомендацій та пропозицій щодо їх впровадження в українську практику.

В цілому, характеризуючи ступінь наукової розробки питання розвитку громадянського суспільства, можна зробити висновок, що, незважаючи на значну кількість наукових публікацій та праць, головна їх увага приділена окремим аспектам та механізмам впливу держави на цей процес. Разом з тим, практично відсутні дослідницькі роботи, праці монографічного рівня, які були б присвячені комплексному аналізу державної політики

сприяння розвитку громадянського суспільства, містили цілісне, всебічне і ґрунтовне дослідження її теоретичних та практичних аспектів.

Виняток становлять хіба що окремі статті і публікації експертів неурядових дослідних та громадських організацій, найбільш вагомими з яких протягом останніх років є колективні праці, підготовлені Українським незалежним центром політичних досліджень (далі – УНЦПД). Співавторами цих публікацій виступили: М. Лациба та А. Красносільська (УНЦПД), А. Волошина (Творче об'єднання «ТОРО», Контактна група Transparency International в Україні), О. Хмара (Творче об'єднання «ТОРО»), В. Рубцов (Інститут місцевої демократії), Н. Чермошенцева (Громадська організація «Нова генерація»), О. Ващук (Інформаційно-правовий центр «Наше право»), В. Купрій (Творчий центр ТЦК), В. Тимошук (Центр політико-правових реформ), О. Вінніков (Мережа розвитку європейського права) та інші.

Видана УНЦПД у 2013 році книга «Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» залишається на сьогоднішній день чи не єдиною працею, в якій представлено загальний огляд мети, завдань, призначення, нормативного та інституційного забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. В ній наведено методичні рекомендації щодо шляхів і заходів з реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, зокрема стосовно вдосконалення законодавства на національному та місцевому рівнях; забезпечення умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики; запровадження консультацій з громадськістю; запровадження і популяризації інструментів місцевої демократії; здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади; сприяння проведенню громадських експертиз та роботі консультативно-дорадчих органів; залучення громадських об'єднань до реалізації державної і місцевої політики, надання соціальних послуг та виконання заходів цільових програм; підвищення рівня громадянської та правової культури; фінансової підтримки громадських об'єднань; розробки та реалізації регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства. Крім того, книга

містить рекомендації та поради з планування і моніторингу діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації відповідної політики, залучення до цього процесу громадських об'єднань, створення і забезпечення роботи структурних підрозділів у зв'язках із громадськістю [6].

Інша праця УНЦПД під назвою «Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства» містить аналітичні матеріали, що характеризують стан, ефективність і проблеми інституційного забезпечення формування та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, огляд і порівняння європейської практики формування та виконання державної політики у цій сфері.

У книзі наводяться результати загальнодержавного моніторингу реалізації Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства на рівні міністерств та обласних державних адміністрацій, а також висновки і рекомендації громадських експертів щодо посилення ефективності діяльності органів виконавчої влади з виконання зазначеної Концепції за такими напрямками: система планування заходів із реалізації Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства та звітування щодо неї; оцінка стану виконання планів заходів із реалізації Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства; взаємодія органів виконавчої влади та громадських об'єднань, сприяння роботі громадських рад; підходи до організації консультацій з громадськістю; відповідність практики виконання органами виконавчої влади Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства очікуванням громадянського суспільства; організаційно-методичне забезпечення структурних підрозділів, відповідальних за координацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Наведений у книзі аналіз розробки та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в країнах Європи ґрунтується на дослідженнях Європейського центру некомерційного права. Особливу увагу при цьому приділено політичним документам на підтримку розвитку громадянського суспільства та проблемам їх виконання; органам, відповідальним за співпрацю з громадськими об'єднаннями та виконання політичних документів; планам реалізації для виконання

зобов'язань, які містяться в політичних документах, і моніторингу їх результатів.

Наголошуючи, що Україні потрібна ефективна інституалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, автори пропонують моделі її вироблення та адміністрування, а також варіанти організації роботи вітчизняних органів державної влади на основі персональної відповідальності, комплексності та координованості [12].

Стану реалізації, інституційному забезпеченню та напрямам вдосконалення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, детальному аналізу законодавства та практики його застосування у сферах створення та реєстрації громадських об'єднань, виробленню рекомендацій щодо покращення законодавчого середовища, пов'язаного з залученням неурядових організацій до надання соціальних послуг та розвитком громадянського суспільства в Україні, аналізу державної фінансової підтримки діяльності громадських об'єднань, механізмів громадської участі і оподаткування благодійної діяльності присвячена ще одна книга УНЦПД «Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити?» [19].

Публікація експертів УНЦПД «Розробка регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства», крім загального огляду мети, завдань та інституційного забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, містить також методичні рекомендації щодо алгоритму розробки регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства, орієнтовної структури програм, визначення мети, завдань програм та заходів програм (із оглядом відповідного досвіду різних регіонів України), визначення очікуваних результатів і результативних показників виконання програми, порядку моніторингу реалізації програм [22].

Варто зазначити, що названі вище пуб-

лікації УНЦПД мають не науковий, а практичний характер та видані за рахунок зарубіжних грантів у рамках програми МАТРА посольства Королівства Нідерландів в Україні, програми «Громадянське суспільство та належне врядування» Міжнародного фонду «Відродження», проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), проекту «Розвиток громадянського суспільства» Програми розвитку ООН.

З огляду на це, як зазначає Д. Волкова, їх важко оцінити однозначно. З одного боку, УНЦПД здійснює регулярну і ретельну роботу, друкуючи значну кількість публікацій, матеріалів довідкового і аналітичного характеру, написаних здебільшого практичними працівниками в цій сфері та адресованих переважно засновникам та учасникам громадських організацій. З іншого боку, хоча відсутність зв'язку теорії та практики є недоліком, проте, на думку Д. Волкової, з якою можна погодитись, праці експертів УНЦПД допомагають привернути увагу до проблем розвитку громадянського суспільства, містять цікаві, а інколи й унікальні факти (наприклад, статистичні огляди стану громадянського суспільства в Україні) і багато доречних пропозицій щодо вдосконалення державної політики у цій сфері [31, с. 22].

Висновки. Підсумовуючи огляд наукових досліджень розвитку громадянського суспільства, слід зазначити, що на сьогоднішній день дане питання потребує більш глибокого, детального і ретельного вивчення з боку вітчизняної науки державного управління. В Україні бракує наукових розробок, присвячених комплексному аналізу конкретних напрямів і механізмів реалізації та удосконалення державної політики у даній сфері. При цьому важливо, щоб такі праці містили, як науково-теоретичний та методологічний аналіз, так і практичні рекомендації, побудовані на ґрунтовному дослідженні сучасного стану, тенденцій і проблем розвитку громадянського суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: дис... канд. наук з держ. упр.: за спец. 25.00.01 – теорія і історія державного управління / О. О. Бабінова. – К., 2006. – 197 с.
2. Берченко Г. В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: за спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Г. В. Берченко. – Х., 2011. – 219 с.
3. Білоус А., Пасько Я. Соціокультурні чинники громадянського суспільства: Центральна Європа та Україна [Електронний ресурс] / А. Білоус, Я. Пасько. – Режим доступу: http://experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=58512.
4. Даудова Г. В. Взаємодія держави і громадянського суспільства: європейський досвід [Електронний ресурс] / Г. В. Даудова. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/01.pdf>.
5. Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці: аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 376 с.
6. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Методичні рекомендації / Український незалежний центр політичних досліджень: А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Вашук – К.: Агентство «Україна», 2013. – 180 с.
7. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні: [аналіт. зап.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://niss.gov.ua/articles/811>.
8. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси: наук. Розробка / Н. Ф. Бенюх, А. Й. Яскевич, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К.: НАДУ, 2010. – 52 с.
9. Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи / ред.: В. І. Луговий, В. М. Князєв; Укр. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2001. – 252 с.
10. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волянська та ін.; за ред. М. П. Требіна. – Х.: Право, 2013. – 536 с.
11. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку: [монографія] / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжуров [та ін.]; за заг. ред. Ф. М. Рудича. – К.: Парламентське видавництво, 2005. – 582 с.
12. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська та ін.; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 224 с.
13. Халецький А. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] / А. В. Халецький. – Режим доступу: <http://dy.nayka.com.ua/?op=1&z=546>.
14. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України [Електронний ресурс] / А. Крупник. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnyi-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraiini1>.
15. Кириленко О. Міжнародний досвід застосування нетрадиційних методів фінансування громадських організацій [Електронний ресурс] / О. Кириленко. – Режим доступу: <http://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/view/621/789>.
16. Матяж С. В. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] / С. Матяж. – Режим доступу: <http://politics.chdu.edu.ua/article/download/27712/24819>.
17. Месюк М. П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: за спец. 25.00.02 – механізми державного управління / М. П. Месюк. – Київ, 2014. – 248 с.
18. Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-36e4c.pdf.
19. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська та ін.; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 132 с.
20. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський [та ін.]. – К.: НІСД, 2012. – 48 с.
21. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналітична доповідь / В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, С. М. Василюк та ін. – К.: НІСД, 2014. – 78 с.

22. Розробка регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства / Український незалежний центр політичних досліджень: А. О. Красносільська, М. В. Лациба. – К.: Агентство «Україна», 2012. – 88 с.
23. Розумний М. М. Громадянське суспільство як предмет політичної науки в Україні / М. М. Розумний // Політологічні студії. – 2016. – Вип. 5. – С. 105-116.
24. Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналітична доповідь / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К.: НІСД, 2015. – 60 с.
25. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бельська та ін.; за ред. О. А. Корнієвського. – К.: НІСД, 2016. – 72 с.
26. Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи: колективна монографія / за заг. ред. О. М. Руденко, С. В. Штурхецького. – Острог: ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. – 328 с.
27. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії: [аналіт. зап.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://niss.gov.ua/articles/1409>.
28. Соха С. І. Публічний статус громадських об'єднань в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: за спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / С. І. Соха. – Львів, 2016. – 233 с.
29. Ткаченко І. Громадянське суспільство і Європейський Союз: функціонування й співпраця [Електронний ресурс] / І. Ткаченко. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4544>.
30. Ундір В. О. Взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян (на прикладі Рівненської області): дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – політичні інститути та процеси / В. О. Ундір. – Львів, 2015. – 235 с.
31. Волкова Д. Є. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Д. Є. Волкова. – Одеса, 2015. – 217 с.
32. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за наук. ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка; авт. кол.: Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 388 с.

REFERENCES:

1. Babinova, O. (2006). *Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia z hromadskistiu: teoretyko-metodolohichniy aspekt* [Interaction of Public Administration and Local Governments with the Public: Theoretical and Methodological Aspect]. Kyiv (in Ukrainian)
2. Berchenko, H. (2011). *Konstytutsiini zasady hromadianskoho suspilstva v Ukraini* [Constitutional Foundations of Civil Society in Ukraine]. Kharkiv (in Ukrainian)
3. Bilous, A., & Pasko, I. Sotsiokulturni chynnyky hromadianskoho suspilstva: Tsentralna Yevropa ta Ukraina [Socio-cultural factors of civil society: Central Europe and Ukraine]. Access mode: http://experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=58512 (in Ukrainian)
4. Daudova, H. V. *Vzaiemodiia derzhavy i hromadianskoho suspilstva: yevropeyskyi dosvid* [The interaction of state and civil society: European experience]. Access mode: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/01.pdf> (in Ukrainian)
5. *Derzhava i hromadianske suspilstvo v Ukraini: poshuk kontseptsii spivpratsi: analitychna dopovid* [State and Civil Society in Ukraine: Finding the Concept of Cooperation: An Analytical Report]. (2013). Kyiv (in Ukrainian)
6. *Derzhavna polityka spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva. Metodichni rekomendatsii* [State policy for promoting civil society development. Guidelines]. (2013). Kyiv (in Ukrainian)
7. Derzhavne finansuvannia hromadskykh orhanizatsii: zarubizhnyi dosvid ta rekomendatsii shchodo vprovadzhennia v Ukraini: [analit. zap.] [Public funding of non-governmental organizations: foreign experience and recommendations for implementation in Ukraine: [analytical note]]. Access mode: <http://niss.gov.ua/articles/811> (in Ukrainian)
8. *Evolutsiia i rozvytok hromadianskoho suspilstva v Ukraini ta yevrointehratsiini protsesy: nauk. rozrobka* [Evolution and Development of Civil Society in Ukraine and European Integration Processes: Scientific Development], (2010). Kyiv (in Ukrainian)

9. *Formuvannya hromadianskoho suspilstva v Ukraini: stan, problemy, perspektyvy* [Formation of civil society in Ukraine: state, problems, perspectives]. (2001). Kyiv (in Ukrainian)
10. *Hromadianske suspilstvo: politychni ta sotsialno-pravovi problemy rozvytku: monohrafiia* [Civil Society: Political and Socio-Legal Development Issues: monograph]. (2013). Kharkiv (in Ukrainian)
11. *Hromadianske suspilstvo v suchasni Ukraini: spetsyfika stanovlennia, tendentsii rozvytku: monohrafiia* [The civil society in modern Ukraine: specificity of formation, trends of development: monograph]. (2005). Kyiv (in Ukrainian)
12. *Iak orhanizuvaty derzhavnu polityku spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva* [How to organize a state policy promoting the development of civil society]. (2011). Kyiv (in Ukrainian)
13. Khaletskyi, A. V. Zarubizhnyi dosvid spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva [The foreign experience in promoting civil society development]. Access mode: <http://dy.nayka.com.ua/?op=1&z=546> (in Ukrainian)
14. Krupnyk A. Zarubizhnyi dosvid hromadskoho kontroliu: uroky dlia Ukrainy [Foreign experience of public control: lessons for Ukraine]. Access mode: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraini1> (in Ukrainian)
15. Kyrylenko, O. Mizhnarodnyi dosvid zastosuvannia netradytsiinykh metodiv finansuvannia hromadskykh orhanizatsii [The international experience in applying non-traditional methods of financing public organizations]. Access mode: <http://naukajournal.org/index.php/naukajournal/articl> (in Ukrainian)
16. Matiazh, S. V. Yevropeiskyi dosvid rozvytku ta funktsionuvannia instytutiv hromadianskoho suspilstva [European experience in the development and operation of civil society institutions]. Access mode: <http://politics.chdu.edu.ua/article/download/27712/24819> (in Ukrainian)
17. Mesiuk, M. P. (2014). *Mekhanizmy rehulivannia vzaiemodii instytutiv vlady i hromadianskoho suspilstva: orhanizatsiino-pravovyi aspekt* [Mechanisms for regulating the interaction between the institutions of power and civil society: the organizational and legal aspect]. Kyiv (in Ukrainian)
18. Osnovni tendentsii ta problemy realizatsii «Natsionalnoi stratehii spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016-2020 roky». Analitichna zapyska [Main Trends and Problems of Implementation of the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2016-2020. The analytical note]. Access mode: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-36e4c.pdf (in Ukrainian)
19. *Pravovi umovy rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. Shcho potribno zrobyty?* [Legal conditions for the development of civil society in Ukraine. What should I do?]. (2011). Kyiv (in Ukrainian)
20. *Pro stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: analit. dop.* [About the state of development of civil society in Ukraine: analytical report]. (2012). Kyiv (in Ukrainian)
21. *Pro stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: zahalni tendentsii, rehionalni osoblyvosti: analitichna dopovid* [About the state of development of civil society in Ukraine: general tendencies, regional features: analytical report]. (2014). Kyiv (in Ukrainian)
22. *Rozrobka rehionalnykh tsilovykh prohram spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva* [The development of regional targeted programs for the promotion of civil society]. (2012). Kyiv (in Ukrainian)
23. Rozumnyi, M. M. (2016). Hromadianske suspilstvo yak predmet politychnoi nauky v Ukraini [Civil society as a subject of political science in Ukraine]. *Politolohichni studii*, 5, 105-116 (in Ukrainian)
24. *Rozvytok hromadianskoho suspilstva v Ukraini: analitichna dopovid* [The development of civil society in Ukraine: an analytical report]. (2015). Kyiv (in Ukrainian)
25. *Rozvytok hromadianskoho suspilstva Ukrainy v umovakh vnutrishnikh i zovnishnikh vyklykiv* [The development of civil society of Ukraine in conditions of internal and external challenges]. (2016). Kyiv (in Ukrainian)
26. *Rozvytok hromadianskoho suspilstva v Ukraini: mynule, suchasnist, perspektyvy* [The development of civil society in Ukraine: the past, the present, prospects: a collective monograph]. (2014). Ostroh (in Ukrainian)
27. Shchodo vprovadzhennia elektronnykh mekhanizmiv priamoi demokratii v Ukraini u konteksti posylennia derzhavno-hromadskoho dialohu ta vzaiemodii: [analit. zap.] [Concerning introduction of electronic mechanisms of direct democracy in Ukraine in the context of strengthening public-public dialogue and interaction: analytical note]. Access mode: <http://niss.gov.ua/articles/1409> (in Ukrainian)
28. Sokha, S. I. (2016). *Publichnyi status hromadskykh ob'iednan v Ukraini: administratyvno-pravovyi aspekt* [The public Status of Public Associations in Ukraine: Administrative and Legal Aspects]. Lviv (in Ukrainian)
29. Tkachenko, I. Hromadianske suspilstvo i Yevropeiskyi Soiuz: funktsionuvannia i spivpratsia [The civil society and the European Union: functioning and cooperation]. Access mode: <http://www.viche.info/journal/4544> (in Ukrainian)
30. Undir, V. O. (2015). *Vzaiemovidnosyny mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady z obiednanniamy hromadian (na prykladi Rivnenskoï oblasti)* [Relations between local executive authorities and associations of citizens (on the example of Rivne oblast)]. Lviv (in Ukrainian)
31. Volkova, D. Ie. (2015). *Konstytutsiine zakonodavstvo Ukrainy pro hromadski orhanizatsii: stan ta pers-*

pektyvy harmonizatsii z yevropeiskymy standartamy [Constitutional Law of Ukraine on NGOs: the state and prospects of harmonization with European standards]. Odesa (in Ukrainian)

32. *Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadianskoho suspilstva [Interaction of public authorities and civil society: a manual].* (2011). Kyiv (in Ukrainian)

Волинець Сергій Сергійович – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

E-mail: ideology@ukr.net

Volynets Serhii S. – postgraduate

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration Under the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

E-mail: ideology@ukr.net

ORCID 0000-0003-1294-6613

**Меритократичний підхід до добору на публічну службу**

С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, С. С. Серьогін

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Дніпро, Україна*

УДК 005.336.2:005.96:35.08

doi: 10.15421/15201720

У статті розкрито переваги оцінювання персоналу органів публічної влади в Україні та меритократичного підходу до формування корпусу публічної служби на різних етапах службової кар'єри. Визначено його роль та пріоритетні напрями запровадження з урахуванням зарубіжного досвіду у контексті реалізації реформи публічної служби в Україні. Обґрунтовано необхідність розподілу на об'єктні напрямки оцінювання тих чи інших властивостей особи, серед яких вбачаються такі рівні: психофізіологічний – оцінювання стану здоров'я, психологічних якостей та здібностей кандидата; соціальний – оцінювання здатності працювати в колективі, біографічних відомостей; збір попередньої інформації про кандидата; перевірка інформації про кандидата; професійний – оцінювання відповідності загальним та спеціальним вимогам до посади; державницький – оцінювання морально-психологічної стійкості, рівня антикорупційної свідомості тощо.

Запропоновано заходи щодо застосування кадрових технологій під час оцінювання персоналу публічної служби.

Доведено, що тільки системний підхід до вирішення проблеми добору персоналу на посади публічних службовців, від оцінювання психофізіологічних здібностей до антикорупційної діагностики, у контексті реалізації загальних завдань «селекції» публічних службовців дозволить забезпечити успіх і ефективність реформ, які здійснюються на новому етапі державотворення України.

Ключові слова: публічна служба; кадрові технології; персонал публічної служби; добір персоналу; меритократичний підхід

Meritocratic approach to supply to public service

S. M. Seriyogin, N. A. Lipovskaya, S. S. Seryogin

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National Academy of Public Administration
Under the President of Ukraine, Dnipro, Ukraine*

The article outlines the advantages of assessing the staff of the public authorities in Ukraine and the meritocratic approach to the formation of the public service corps at various stages of the career. The role and priority directions of its implementation, taking into account foreign experience in the context of implementation of the public service reform in Ukraine, are determined. The necessity of distribution on the object directions of evaluation of one or another person's properties is substantiated, among which the following levels are observed: psychophysiological - assessment of the state of health, psychological qualities and abilities of the candidate; social - assessment of the ability to work in a team, biographical information; collecting preliminary information about the candidate; verification of candidate information; professional - assessment of compliance with general and special requirements for a position; state-level assessment of moral and psychological stability, level of anti-corruption consciousness, etc.

Measures on the application of personnel technologies in the evaluation of public service personnel are proposed.

It has been proved that only a systematic approach to solving the problem of personnel selection for public servants, from assessment of psycho-physiological abilities to anti-corruption diagnostics, in the context of realization of the general tasks of «selection» of public servants will ensure the success and effectiveness of reforms that are being implemented at a new stage in the state-building of Ukraine.

Keywords: public service; personnel technologies; public service personnel; supply; meritocratic approach

Цитування даної статті: Липовська Н. А. Меритократичний підхід до добору на публічну службу / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, С. С. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 22-35. doi: 10.15421/15201725

Citation of this article: Seriyogin, S. M., & Lipovskaya, N. A., & Seryogin S. S. (2017). Meryokratychnyy pidkhyd do doboru na publichnu sluzhbu [Meritocratic approach to supply to public service]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 22-35. doi: 10.15421/15201725 (in Ukrainian).

Received: 09.08.2017

Accepted: 10.09.2017

Меритократический подход к отбору на публичную службу

С. М. Серегин, Н. А. Липовская, С. С. Серегин

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Днепр, Украина

В статье раскрыты преимущества оценки персонала органов публичной власти в Украине и меритократического подхода к формированию корпуса публичной службы на разных этапах служебной карьеры. Определена его роль и приоритетные направления внедрения с учетом зарубежного опыта в контексте реализации реформы публичной службы в Украине. Обоснована необходимость деления на объективные направления оценки тех или иных свойств личности, среди которых усматриваются следующие уровни: психофизиологический - оценки состояния здоровья, психологических качеств и способностей кандидата; социальный - оценка способности работать в коллективе, биографических сведений; сбор предварительной информации о кандидате; проверка информации о кандидате; профессиональный - оценки соответствия общим и специальным требованиям к должности; государственный - оценка морально-психологической устойчивости, уровня антикоррупционного сознания и др.

Предложены меры по применению кадровых технологий при оценке персонала публичной службы.

Доказано, что только системный подход к решению проблемы отбора персонала на должности публичных служащих, от оценки психофизиологических способностей к антикоррупционной диагностике в контексте реализации общих задач «селекции» публичных служащих позволит обеспечить успех и эффективность реформ, которые осуществляются на новом этапе государствовстроения Украины.

Ключевые слова: публичная служба; кадровые технологии; персонал публичной службы; отбор; меритократический подход

Постановка проблеми. Демократичні перетворення, які відбуваються в Україні, супроводжуються одночасною трансформацією всіх інститутів влади, ліквідацією залишків старої системи, створенням нових установ державної влади, формуванням нової законодавчої бази для її здійснення.

У сучасних умовах реалізації в Україні принципів демократії в системі державного управління виникає питання легітимізації державної влади в цілому, відновлення довіри до неї громадян, встановлення престижу та авторитету публічної служби. Орієнтація влади на потреби суспільства означає наближення держави до громадян та обумовлює необхідність визначення носіїв соціальних функцій влади. У цьому контексті мобілізуючою та злагодженою рушійною силою повинна стати публічна служба в її європейському вимірі, що є важливим для забезпечення якості і результативності реформ у державному управлінні.

Аналіз сучасної практики реформування публічної служби розвинутих країн світу засвідчує, що в процесі впровадження реформ спостерігається тенденція до певної інтеграції окремих елементів як «елітарної», так і «демократичної» моделей організації публічної служби, що дозволяє поєднати їхні переваги. Ця тенденція знайшла своє віддзеркалення і в ідеології Закону України «Про державну

службу». З одного боку, проголошені принципи відкритості, доступності державної служби для всіх громадян відповідають певним фаховим критеріям без будь-якої дискримінації по соціальному походженню, майновому стану, політичних поглядах і відкритого конкурентного заміщення вакантних посад. У той же час розбудовується система спеціальних учбових закладів і професійно-освітніх програм по підготовці кадрового резерву публічних службовців, по їх «елітарній», в кращому розумінні цього терміна, освіті та «державницькому» вихованню. Реалізується комплекс заходів по підвищенню соціально-престижного статусу в суспільстві публічних службовців та їх соціальному захисту.

Актуальною є проблема кристалізації певної «корпоративної» культури публічних службовців з притаманним їй «державницьким» менталітетом та службовою етикою. Ставиться завдання формування в перспективі загального інституту українського чиновництва, здатного якісно виконувати адміністративні функції управління і особливої соціальної верстви публічних службовців зі спеціальними вимогами до них, наприклад, наявності якостей лідера, креативності, стратегічної компетентності тощо. Сьогодні ще не зовсім ясно, в якій пропорції в українській моделі державної служби будуть представлені елементи як «елітарності», так і «відкритос-

ті», «демократизму». Існує думка про те, що у специфічних умовах постсоціалістичних країн, де довгий час чиновництво нібито і не існувало, як особливий інститут і соціальна верства, головний акцент сьогодні слід робити на відродження «елітарних» елементів: «елітарна» професійно-освітня підготовка кадрового резерву із жорстким конкурентним відбором претендентів; особливий правовий та соціально-престижний статус службовців, формування корпоративної культури українського чиновництва тощо. Але демократичний і переважно егалітарний менталітет більшості українського народу, як нам здається, буде серйозною перешкодою для формування в перспективі переважно «елітарної» моделі державної служби. Тому, мабуть, більш прийнятною для нас є орієнтація не стільки на європейську (німецьку чи французьку), скільки на північноамериканську модель кадрової політики.

Ключову роль у «відкритих», «демократичних» моделях публічної служби відіграють критерії конкурсного заміщення посад, оцінки ефективності практичної діяльності та перспективи службового просування. Більшість вакантних посад у державній службі України вже сьогодні заміщаються на конкурсній основі. Але потрібні ще значні зусилля для того, щоб ця демократична процедура в повній мірі виконала свою роль ефективного інструменту постійного зростання професіоналізму публічних службовців і одночасно повністю відповідала принципам «рівних можливостей».

Актуалізація питання щодо ролі й місця оцінювання персоналу органів публічної влади в Україні та меритократичного підходу до формування корпусу публічної служби на різних етапах службової кар'єри пов'язана не тільки зі становленням на вітчизняних теренах традиційного для Європи інституту публічної служби. Новий поштовх для підвищення уваги до оцінювання персоналу обумовлений вимогами щодо професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, втілення принципів управління, орієнтованого на громадян, а також надання службовцями якісних публічних послуг, що, власне, і є головною ознакою публічної служби. Проте якість та своєчасність їх надання ще не стали основним критерієм оцінки діяльності публічних службовців та

виміром їх кар'єрного розвитку. Причини полягають у недосконалості моделі управління, а саме: в її таких блоках – роботі з персоналом організації, урахування знань і здібностей працівників, стилі й культурі ділових і міжособистісних взаємин працівників, довгострокових цілей розвитку організації, а також політичному окрасі адміністративної діяльності керівних кадрів, що в значній мірі може бути скореговано системою безперервної освіти публічних службовців [1].

Аналіз досліджень і публікацій. Різним аспектам забезпечення якості кадрового складу публічної служби присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як В.Авер'янов, Ю.Битяк, Т.Василевська, Н.Нижник, В.Луговий, О. Оболенський, Т.Пахомова, І.Шпекторенко та ін. Тематика забезпечення професіоналізму сучасних публічних службовців набула практичної ваги завдяки досягненням науковців у сфері менеджменту та управління людськими ресурсами, серед яких слід відзначити як класичні роботи М.Армстронга, М.Вебера, Г.Саймона, А.Маслоу, С.Тейлора, Мескона, Г.Мінцберга, П. Друкера та ін.

Мета дослідження. Проаналізувати особливості добору кадрів на публічну службу з позицій меритократичного підходу та запропонувати заходи щодо його запровадження з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Сучасні українські реалії перебування у стані перманентних змін в системі державного управління вимагають нових підходів до формування кадрового складу публічної служби, які поєднували б дві начебто різні, але взаємодоповнюючі складові штату службовців: реформаторську адхократичного типу та класичну бюрократичного типу [2]. Синхронне формування стабільних творчих колективів (управлінських команд) та динамічних «команд реформаторів» в органах публічної влади з їх специфікою уможливорюється шляхом аналізу ситуації та планової розробки й реалізації заходів щодо професійної орієнтації, добору, набору кадрів, організації їх кар'єри, забезпечення мотивації кадрів та контролю за якістю їх функціонування, в залежності від завдань, що ставляться перед органами влади, структурним підрозділом, посадою. При цьому «реформатори» мають виконувати завдання розробки, формулю-

вання стратегічних напрямків реформування (системи влади, політики органу, місії організації тощо), а службовці-бюрократи, зберігаючи й підтримуючи кращі надбання практики апаратної роботи реалізовувати й втілювати ідеї «реформаторів».

Запропоновані принципи управління публічною службою повністю відповідають принципам управління розвитком сучасних систем: по-перше, вони забезпечують внутрішню єдність, або цілісність публічної служби; по-друге, цілісність зберігається завдяки гнучкій структурі, здатній адекватно реагувати на зміну як внутрішніх, так і зовнішніх чинників впливу; по-третє, вони не відмінюють ієрархію, необхідну для ранжирування елементів, або підрозділів організації; по-четверте, вони характеризуються значним потенціалом для розвитку публічної служби, у тому числі шляхом самовдосконалення.

За загальними показниками трудової мобільності строки праці в одній установі в середньому складають 3 роки, а в одній галузі – 5,5 років, тобто протягом трудового життя працівник змінює змістовне наповнення професії чотири-п'ять разів. Із цих позицій, а також з огляду на вимоги професіоналізації публічної служби особливий інтерес становлять внутрішні переміщення кадрів, у тому числі міжпрофесійні, міжвидова кадрова ротація в межах інтегрованого інституту публічної служби, яка являє собою не стільки зміни професіональних якостей, скільки життєву перспективу, особисті плани та інтереси співробітників і є однією з форм їхньої мотивації до професійного вдосконалення. При цьому окремим питанням постає проблема оцінки потенційних можливостей службовців до сприйняття реформаторських задумок, здібностей та здатності їх реалізації в процесі проходження кар'єри.

Отже, першим етапом оцінювання персоналу публічної служби є запровадження технологій добору і відбору персоналу, здатного здійснити реформування влади. Добір персоналу має важливе значення при управлінні людськими ресурсами, тому що від нього багато в чому залежить подальша діяльність організацій, тому що тільки при наявності кваліфікованого персоналу вона зможе домогтися найкращих результатів і досягти поставлених завдань.

Згідно зі ст. 22 чинного Закону України

«Про державну службу» [3], з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Майже річна практика реалізації цих положень закону, що накопичилась Нацдержслужбою України, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами влади після введення в дію закону «Про державну службу» дозволяє проаналізувати переваги і недоліки нині діючої системи конкурсного відбору. Переважною частиною в якості методів оцінки персоналу, або кандидатів на вакантні посади використовуються такі методи, як тестування, письмові або усні екзамени та співбесіди. При цьому не відбувається, на противагу досягнень практики управління персоналом у сфері бізнесу, зокрема щодо оцінки претендентів на посади топ-менеджерів, розподіл на об'єктні напрямки оцінювання тих чи інших властивостей особи, серед яких вбачаються такі рівні:

- психофізіологічний – оцінювання стану здоров'я, психологічних якостей та здібностей кандидата;
- соціальний – оцінювання здатності працювати в колективі, біографічних відомостей; збір попередньої інформації про кандидата; перевірка інформації про кандидата;
- професійний – оцінювання відповідності загальним та спеціальним вимогам до посади;
- державницький – оцінювання морально-психологічної стійкості, рівня антикорупційної свідомості тощо.

За таким підходом на початку реалізації процедури відбору необхідно у першу чергу сформулювати вимоги до кандидата на зайняття вакансії. Традиційно в основі цього процесу лежить підготовка посадової інструкції, тобто документа, в якому описані основні функції працівника, які має виконувати публічний службовець на даній посаді. Для того щоб полегшити процес підбору кандидатів, багато організацій та установ створюють документи, які характеризують потенційного працівника

для успішної роботи на даній посаді – кваліфікаційні карти та карти компетенції.

Кваліфікаційна карта готується спільно керівником підрозділу та спеціалістом по людських ресурсах на основі посадової інструкції і є набором кваліфікаційних характеристик (загальна, спеціальна освіта, знання іноземної мови, знання комп'ютера, досвід роботи тощо), якими повинен володіти претендент. Але цей метод акцентує увагу на технічних, формальних характеристиках кандидата, незважаючи на особистісні характеристики і потенціал професійного розвитку.

Карта компетенції (портрет ідеального службовця) дає змогу подолати цей недолік і полегшує роботу працівника служби персоналу. Карта компетенції включає особисту характеристику людини, її здібності до виконання тих чи інших функцій, тип поведінки і соціальну роль (орієнтація на інтереси клієнта, вміння працювати в групі, лідерські якості, креативність мислення тощо).

Одним із важливих елементів системи роботи з кадрами є дослідження середовища існування потенційних претендентів на публічну службу та проведення у цьому середовищі професійно-орієнтаційної роботи, що, на жаль не знайшло свого відтворення у новій редакції Закону «Про державну службу». Як складові цього середовища мають розглядатися навчальні заклади різного рівня освіти, бізнесові структури, громадські організації, політичні партії тощо, де як у постійному режимі, так і в разі потреби слід організувати інформаційно-роз'яснювальну роботу, що забезпечить формування масиву потенційних претендентів для залучення на публічну службу. Враховуючи, що професійна орієнтація не є основним предметом цієї статті, не будемо ґрунтовно зупинятися на змісті, формах, методах, засобах профорієнтації, наголошуючи на її важливому значенні в системі роботи з кадрами публічної служби.

Після оприлюднення інформації про наявні вакансії та конкурсні умови оголошується прийом документів, що їх надають бажуючі взяти участь у конкурсі. Після цього у чітко визначені терміни здійснюється низка кадрових процедур, що передують конкурсу.

Збір попередньої інформації про кандидатів складається з наступних кроків: попередня співбесіда; аналіз анкети кандидата на заміщення вакантної посади; аналіз резюме

кандидата та рекомендацій з попередніх місць роботи. Попередня інформація надається переважно особисто претендентом. Основне завдання етапу – селектувати за формальними ознаками кандидатів, що не відповідають мінімальним, як правило формалізованим, вимогам, які потребує вакантна посада.

Перевірка інформації про кандидатів. Перевірка може стосуватися даних, наведених у резюме, про освіту, наявний досвід роботи, рівень зарплати на попередньому місці роботи, особливості відносин у колективі. Перевірка здійснюється переважно шляхом порівняння інформації, що надав безпосередньо претендент на вакансію, та отриманої у вигляді відповідей на запити до вищих навчальних закладів, за попередніми місцями роботи, правоохоронних закладів тощо. Може також здійснюватися перевірка стану здоров'я кандидата та його достатності для виконання посадових обов'язків. Запити готуються службою управління персоналом та надсилаються за підписом керівника установи, або його заступника. Крім того, можуть практикуватися бесіди з особами, які надали рекомендації цьому кандидату.

У зарубіжних країнах практика перевірки інформації, яку надав про себе кандидат на вакантну посаду, загальноприйнята і забезпечує формування об'єктивного враження про особу претендента. Одночасно здійснюється оцінка здатності кандидата до самооцінки та його відвертості й правдивості у викладенні інформації, що дає підстави, крім іншого, для відмови у подальшому розгляді кандидатури претендента.

Оцінка кандидатів – основне завдання етапу, яке має забезпечити зменшення кількості похибок, пов'язаних із доббором персоналу. До найвідоміших засобів оцінки належать:

- письмові тести, що охоплюють тестування інтелекту, задатків, здібностей, інтересів. Однак вагомим недоліком тестів є те, що тестовані характеристики можуть бути певною мірою відмежовані від спроможності фактичного виконання самої роботи;

- виробничо-імітаційні тести, що спрямовані на оцінку фактичних моделей робочої поведінки через моделювання реальних ситуацій, з якими може зіткнутися людина на робочому місці. Ці тести мають більшу надійність і валідність, оскільки заміряють на-

вички, якості, безпосередньо пов'язані з робочою діяльністю;

- інтерв'ю – центральний елемент і широкоживаний засіб оцінки персоналу. Інтерв'ю має бути структурованим і організованим відповідно до завдань, які необхідно вирішити в його процесі.

Отже, система оцінки кандидатів має задовольняти такі вимоги: базуватися на об'єктивній інформації і надавати об'єктивні оцінки кандидатів; стимулювати тих, хто проводить оцінку, до того, щоб вони обґрунтовували свій вибір на основі узгодженої сукупності критеріїв; допомагати тим, хто проводить оцінку, легше досягати згоди, приймати зважені обґрунтовані рішення; бути складовою прийняття в організації кадрової політики. При цьому система оцінки кандидатів може бути багатоланцюговою і спрямованою не стільки на механічно-формалізоване заповнення вакансії, а в першу чергу на якість цього заповнення. Серія інтерв'ю та співбесід кандидатів з керівництвом організації, наприклад із спеціалістом та керівником служби управління персоналом, потім з керівництвом відділу, в якому існує вакансія, потім із спеціальною комісією, керівником організації тощо дозволяє сформувати об'єктивне враження про особу кандидата, при цьому у комплексі з результатами оцінок внести пропозиції про рейтинг претендентів та переможця конкурсу.

Прийняття рішення про зарахування або незарахування кандидата на роботу має бути максимально об'єктивним. На практиці послідовність і зміст етапів може відрізнятися залежно від специфіки ситуації, характеру діяльності організації, особливостей вакантної посади, можливостей служби управління персоналом і має забезпечити добір найбільш готових до публічної служби претендентів. При цьому у залежності від типу професійного спрямування за посадою формуються зміст, форми, методи системи оцінки кандидатів.

Організація відбирає зі списку тих заявників чи осіб, що найкраще підходять по критеріях для заняття визначених вакантних місць (посад), таким чином формуючи масив потенційних службовців, що можуть бути залучені до публічної служби. Критерії придатності того чи іншого кандидата задаються ступенем самостійності тієї посади, на яку він претендує і колом повноважень та

обов'язків по посаді. Філософія добору персоналу ґрунтується на тім, що, виходячи із задалегідь сформульованих вимог, шукають придатних людей на конкурсну посаду (створюється масив кандидатів). Таким чином, у процесі добору (підбору), з одного боку, організація вирішує питання, чи надавати роботу кандидату, а з іншого боку – сам кандидат вирішує, чи приймати йому пропозицію.

У світовій практиці до найбільш широко застосовуваних методів збору оціночної інформації, що вимагається для ухвалення рішення при відборі, належать іспити, співбесіди і оцінювання в асесмент-центрах. Поширеними методами оцінки кандидатів є аналіз анкетних даних, тестування, експертиза почерку. Аналіз анкетних даних підсилює переконання, що біографія людини є достатньо надійним індикатором її потенціалу для успішного виконання визначених виробничих функцій. У той же час цей метод досить приблизний щодо оцінки потенціалу, оскільки орієнтований виключно на факти з минулого кандидата, а не на його теперішній стан і можливість до професійного розвитку.

Більш точно визначити сьогодинішній стан кандидата з позиції його відповідності вимогам вакантної посади, а також потенціалу розвитку можна за допомогою спеціальних тестів.

В американських схемах по відборі персоналу використовують три обов'язкові вимоги для тестів відповідності:

- аналіз робочого процесу повинен виявити стиль роботи кандидата й ті параметри, які найбільш необхідні для високої якості виконання даної роботи;

- тест повинен виміряти один із цих параметрів;

- необхідно довести, що дана риса характеру кандидата дійсно пов'язана з якістю роботи і важлива, може бути навіть визначальною для роботи на даній посаді.

Тестування набуває все більшу популярність при оцінці претендентів, його використовують не тільки бізнесові корпорації, але й державні установи, заклади освіти, громадські організації. Переваги тестування полягають у можливості оцінки сьогодинішнього стану кандидата з урахуванням особливостей організації і майбутньої посади. Недоліки цього методу первинного відбору – великі витрати, умовність, обмеженість тестів, які не

дають повного уявлення про кандидата. Тому для повнішої оцінки кандидата використовують, як правило, кілька видів тестів або їх комплекс. Наприклад, експертиза почерку, яка особливо поширена у Франції, є своєрідним різновидом тестування, до речі, вона потребує менших затрат.

Як свідчать новітні дослідження публічної служби, корупція в органах влади представляється реальною загрозою суверенітету країни поряд з такими явищами, як економічна дезинтеграція, виснаження природних ресурсів і міжнародний тероризм. Незважаючи на таку значимість даної проблеми в психологічній науці досі були відсутні обґрунтування та розробки надійних психодіагностичних методик, що дозволяють визначати рівень антикорупційної стійкості або схильності до корупції претендента на посаду публічної служби. При цьому методи психодіагностики досить поширені в бізнесових структурах, зокрема в банківській сфері, де до осіб, що мають пряме відношення до грошових потоків, готівкових коштів ставляться додаткові спеціальні вимоги і застосовуються специфічні системи оцінки.

На сьогодні вже є досвід використання психологічних тестів на конкурсі до Верховного Суду України, особливістю яких є їхня спрямованість на оцінку морально-психологічних якостей кандидатів, антикорупційної стійкості за допомогою спеціальної методики HCS Integrity Check – опитувальника для оцінки чесності, коректності, порядності тощо, власником якої є компанія OS Bulgaria, що входить до міжнародної групи Giunti Psychometrics [4].

Впровадження в практику підбору та добору кадрів на публічну службу України на початковій стадії розгляду особистості претендента системи антикорупційної діагностики дозволить суттєво послабити деструктивний вплив корупції на ситуацію в публічному управлінні України, реалізувати антикорупційні заходи попереджувального характеру.

При всій різноманітності методів, що застосовуються для добору кадрів, його слід проводити так, щоб не порушувалася наступність у роботі, забезпечувалось правильне співвідношення молодих кадрів із досвідченими працівниками.

Багато в чому повчальним є досвід роботи кадрових служб корпорацій США, які

часто нараховують 50 і більше службовців. У своїй діяльності вони застосовують різні методи оцінки й управління персоналом. Так, при наборі нових працівників використовують метод психологічного аналізу: докладно вивчається фотокартка претендента за допомогою фізіологічних таблиць, що містять 198 окремих ознак. Анкету і лист-заяву кандидата на посаду піддають графологічному аналізу, в процесі якого виділяють 238 ознак для характеристики особистих параметрів претендента. Крім того, аналізується анкета, що містить 140 запитань. При цьому аналізується не стільки зміст відповідей, скільки стиль і характер викладення матеріалу, де мимоволі проявляються психологічні особливості кандидата на посаду [5].

Під час відбору співпрацівників за цим методом під пристойним приводом роботодавці відмовляють до 80% претендентів. Стадія первинного відбору незалежно від вибраних методів закінчується складанням обмеженого списку кандидатів, які найбільше відповідають вимогам організації. Решті кандидатів повідомляється про рішення закінчити розгляд їхніх кандидатур на дану посаду.

Таким чином, у якості алгоритму заповнення вакансій може бути запропонований типовий процес прийняття рішення по відбору на публічну службу, який повинен містити наступні позиції:

1. Попередня відбіркова бесіда, при якій дізнаються про освіту претендента, оцінюються його зовнішній вигляд і особисті якості.
2. Заповнення бланку заяви і автобіографічної анкети.
3. Бесіда по найму. В результаті бесіди проходить обмін інформацією у формі запитань і відповідей.
4. Психодіагностичне обстеження, за допомогою якого оцінюються здібності і склад розуму, необхідні для результативного виконання завдань на майбутньому місці роботи.
5. Перевірка рекомендацій та послужного списку, які дозволяють більш докладно пізнати людину.
6. Медичний огляд (за необхідністю).
7. Антикорупційна діагностика.
8. Система іспитів, у тому числі у вигляді тестів, ситуаційних вправ, співбесід, інтерв'ю тощо.
8. Прийняття рішення, яке супроводжу-

ється підписанням трудового договору двома сторонами. В останній час все більшого поширення отримує практика прийому на роботу з випробувальним терміном, що дає можливість оцінити кандидата безпосередньо на робочому місці без прийняття на себе зобов'язання по його постійному працевлаштуванню. В період випробовування кандидат виконує посадові обов'язки в повному обсязі, отримує винагороду, але може бути звільнений після випробування без жодних наслідків для організації.

Систематичні, надійні методи відбору, як правило, вимагають великих витрат і виправдані в разі великої кількості числа вакантних місць та ще більшого числа кандидатів. Якщо кількість претендентів невелика, складні методи відбору неефективні. Якщо коефіцієнт відбору близький до 1:1, процес відбору короткий і простий. Кількість бажаних, із яких здійснюється відбір, невелика. При коефіцієнті 1:2 процес може стати непростим, але ймовірність того, що організація найме на роботу працівників, які більше відповідають її критеріям, вища, ніж при коефіцієнті 1:1. Щоб методи відбору були результативними, вони мають бути достатньо надійними і достовірними. Якщо претендент одержує оцінку 6 балів при тестуванні з найму в понеділок, 4 бали – в аналогічному тесті в середу і 8 – у п'ятницю, то цей тест не може бути визнаний достовірним. Достовірність методу відбору характеризується сталістю його результату за різних умов [6].

На практиці достовірність досягається порівнянням результатів кількох альтернативних методів відбору (наприклад, тест і співбесіда) або кількома аналогічними тестами, проведеними в різний час. Якщо результати близькі, їх можна вважати достовірними. Крім достовірності оцінок, необхідно враховувати обґрунтованість прийнятих критеріїв відбору, тобто метод відбору може сам по собі бути достовірним, але не відповідати конкретному завданню: вимірювати не те, що необхідно в даний момент.

Існують різні типи обґрунтованості методів відбору: обґрунтованість за сутністю та за відповідністю характеру конкретної роботи. В такому разі необхідно застосовувати тести на виявлення відповідності претендента характеру майбутньої роботи. Такі тести оцінюють риси характеру, необхідні для виконання да-

ної роботи. Потрібно довести, що певна риса характеру справді необхідна для діяльності цього працівника. Але довести цю відповідність не завжди просто.

Аналіз робочого процесу має виявити той стиль роботи і ті параметри та характеристики, які найбільш необхідні для високої якості виконання даної роботи. Тест має, як правило, вимірювати один із цих параметрів. Наприклад, мають бути докази того, що тест справді вимірює рівень лідерських або аналітичних якостей. Необхідно довести, що певна риса характеру (наприклад, лідерські здібності) справді пов'язана з якістю роботи і важлива для того, щоб виконувати обов'язки саме за цією посадою. Відповідність методу відбору конкретним вимогам або умовам визначає точність, із якою метод відбору виявляє конкретні здібності претендента, що відповідають окремим важливим елементам майбутньої роботи.

Всебічне комплексне оцінювання персоналу може бути здійснене на основі дослідження різних аспектів особистості, об'єктивних кадрових даних, ділових та моральних рис, життєвого досвіду, професійних знань та вмінь, здоров'я та працездатності, ділової кар'єри тощо. При цьому набір конкретних елементів для побудови моделей робочих місць робітників по обслуговуванню і публічних службовців має бути однаковим для кожної з цих категорій. У протилежному разі будуть незіставними комплексні оцінки. Для керівників і спеціалістів склад елементів має бути ідентичним [7].

Існують різні підходи до реалізації стратегії добору кадрів. У Фінляндії, наприклад, більше довіряють результатам тестування, у Великій Британії працівників добирають через спеціалізовані бюро та агенції або використовуючи «рекомендаційні листи». З-поміж багатьох способів і методів добору кадрів можна виокремити найсуттєвіші: відповідність системі вимог; професійний відбір; інститут поручництва; співбесіда або вступна бесіда; використання центрів оцінювання [5].

Всюди в світі професійний відбір передбачає оцінювання стану здоров'я, фізичного розвитку, рівня освітньої підготовки, професійних здібностей, індивідуально-психологічних можливостей конкретної людини. Особливо актуальний він щодо діяльності у складних, екстремальних умовах, до якої

пред'являють підвищені вимоги. Це зумовлено тим, що за своїми психічними і фізичними якостями люди неоднакові з народження, у них різні можливості розвитку в процесі навчання і виховання, як і різні здібності й задатки.

Багато якостей піддаються розвитку в процесі спеціальних тренінгів, але тільки до певної стадії і то з великими затратами часу та сил. Тому для забезпечення відповідності індивідуальних особливостей спеціалістів об'єктивним і специфічним вимогам до професії, діяльності організовують профвідбір, що охоплює такі етапи (аспекти):

- медичний відбір – мета полягає у виявленні людей, які за станом здоров'я можуть здійснювати певний вид діяльності або обіймати певну посаду;

- освітній відбір спрямований на виявлення осіб, базові знання яких достатні для оволодіння спеціальністю та для успішної роботи;

- анкетний відбір націлений на визначення кола осіб, які за своїми соціальними характеристиками можуть успішно виконувати певний вид діяльності;

- психологічний професійний відбір полягає у виявленні групи людей, індивідуально-психологічні особливості яких відповідають вимогам до навчання та діяльності за конкретною спеціальністю. Його, як правило, застосовують щодо спеціальностей, які передбачають конкретні вимоги до психологічних особливостей людей і які не можна задовольнити вдосконаленням техніки або у процесі спеціального навчання.

Професійний відбір тісно пов'язаний з такими категоріями, як професійна придатність і професійно важливі психологічні якості.

Професійна придатність — це сукупність психічних і психофізіологічних особливостей людини, необхідних і достатніх для досягнення нею за наявності спеціальних знань і вмінь прийнятної ефективності праці. Професійна придатність залежить від природних даних та мотивації людини. Формуванню і закріпленню її сприяють система моральної та матеріальної стимуляції, задоволення, що отримує людина від діяльності, усвідомлення значущості результатів діяльності тощо.

Професійно важливі психологічні якості – якості індивіда, які безпосередньо стосуються трудового процесу і впливають на його

ефективність. Професійно важливими якостями можуть бути конституційні (загальносоматичні), нейродинамічні (пов'язані з нервовою діяльністю) особливості психічних функцій, особистісні якості, система відношень. Професійно важливою може бути будь-яка психологічна якість людини у процесі діяльності, яка впливає на успішність її виконання. Доцільність професійного відбору зумовлюють відчутна залежність діяльності (підготовки) спеціалістів від професійно значущих психологічних якостей або психологічних функцій, а також різка відмінність у класі роботи спеціалістів, передумовою якої є суто психологічні причини (ступінь розвитку психологічних якостей).

Зміст професійного відбору становить комплекс обов'язкових процедур:

- з'ясування доцільності створення системи професійного відбору кандидатів на конкретну спеціальність;

- чітке формулювання конкретних завдань професійного відбору;

- психологічне дослідження особливостей діяльності з метою визначення професійних вимог до кандидатів;

- підбір і (або) розроблення методичних прийомів оцінювання психологічних професійно важливих якостей особистості залежно від завдань відбору і характеру діяльності;

- розроблення та експериментальна перевірка критеріїв профпридатності осіб, які пройшли психологічне обстеження (кандидатів);

- розроблення організаційно-методичних форм проведення професійного відбору.

При цьому професійний відбір являє собою таку систему засобів, методів, форм, які забезпечують прогностичне оцінювання взаємовідповідності людини і професії. Основу професійного відбору становлять конкретні нормативні характеристики професії (соціальні, організаційні та ін.) та індивідуальні особливості людини. Процес професійного відбору можна здійснювати цілим комплексом методик.

До методів професійного відбору слід віднести:

- професіографічний аналіз діяльності. Результатом такого аналізу, здійсненого спеціалістами-психологами, є професіограма – опис соціально-економічних, виробничо-технічних, санітарно-гігієнічних, психологічних та інших особливостей професії. Найважливі-

ша її складова – психограма. Це характеристика вимог, висунутих професією до людини, її психічних та інтелектуальних якостей; перелік та опис загальних і спеціальних умінь та навичок, необхідних для конкретної професійної діяльності;

- метод експертного оцінювання. Для цього група авторитетних експертів отримує завдання незалежно один від одного назвати не менше п'яти якостей, які повинен мати майже ідеальний спеціаліст. Виокремлені експертами якості структурують, встановлюють відповідні їх показники і критерії;

- відбірний тест. Він передбачає використання психологічних тестів і є формальним методом оцінювання придатності кандидатів на заміщення посади.

Якими б не були методи, цілі процесу залишаються незмінними. Вони спрямовані на мінімізацію хибних позитивних (передбачається, що у процесі відбору претендент добре справиться з роботою, однак зазнає фіаско) і негативних (претендента, який би добре справився з обов'язками, не беруть на роботу через те, що він справив негативне враження) помилок. Суб'єктами інституту поручництва є особи (поручники), які добре знають кандидата і можуть рекомендувати його як кваліфікованого, відповідального працівника. Поручниками можуть бути викладачі навчальних закладів, консультанти, керівники з останнього місця роботи. Підтвердженням поручництва може бути рекомендаційний лист, що накладає на рекоменданта додаткові зобов'язання щодо об'єктивності змісту рекомендації. Такий спосіб відбору домінує в американській традиції роботи з кадрами. Елементи поручництва існують і у вітчизняній системі роботи з людьми: при прийомі до творчих спілок, громадських організацій, політичних партій тощо. Практикується і такий вид поручництва, як прийом на роботу на підставі «дзвінка» колишнього керівника, заслуженої і авторитетної відомої людини тощо.

Співбесіда (вступна бесіда) із претендентом на роботу, її проводить, як правило, начальник підрозділу великої або безпосередній керівник нечисленної організації. Вступна бесіда є елементом методики з'ясування психологічної придатності претендента, її результати можуть бути орієнтиром подальшої роботи. Однак приймати на роботу лише на підставі співбесіди не рекомендують.

Використання даних центрів оцінювання – організацій, які надають багатофункціональні програми, розроблені з метою встановлення кандидатів на заміщення вакантних посад та претендентів на просування по службі. Дуже популярні такі центри у Нідерландах, непопулярні – в Португалії, Швейцарії, Франції. Окремі елементи такої практики намагаються впровадити вітчизняні недержавні кадрові служби [8].

Іспити. Поведінкові науки розробили багато видів різних іспитів, що допомагають пророчити, як ефективно зможе кандидат виконувати конкретну роботу. Один з видів відбіркових іспитів передбачає вимір здатності виконання завдань, пов'язаних з передбачуваною роботою. Як приклад можна привести володіння комп'ютером та програмними продуктами, демонстрування вміння працювати на оргтехніці, засобах зв'язку, демонстрування мовних здібностей шляхом усних повідомлень чи електронного листування. Інший вид іспитів передбачає оцінку психологічних характеристик, таких як рівень інтелекту, зацікавленість, енергійність, відвертість, впевненість у собі, емоційна стійкість і увага до деталей. Для того, щоб такі іспити були корисні для добору кандидатів, потрібна значима кореляція між високими оцінками, що набираються в ході іспитів, і фактичними показниками роботи. Керівництво повинне оцінити іспити з позиції – чи дійсно люди, що добре справляються з іспитами, виявляються більш ефективними працівниками, чим ті, котрі набирають меншу кількість балів.

Бланки заяв, хоч вони і не належать до щирих засобів визначення здібностей чи психологічних характеристик, теж успішно застосовуються для порівняльної оцінки рівня кваліфікації. Так, конкретні зведення, що вказуються в бланку заяви про стаж попередньої роботи, зарплату, попередні місця роботи, навчальний заклад, який був закінчений, хобі і так далі, теж можна використовувати для добору кандидатів, якщо такі біографічні дані допомагають відрізнити більш ефективних від менш ефективних службовців, що вже працюють у даній організації.

Співбесіди. Співбесіди дотепер є найбільше широко застосовуваним методом добору кадрів. Навіть працівників неуправлінського складу рідко прийма-

ють на роботу без хоча б однієї співбесіди. Підбор керівника високого рангу може зажадати десятків співбесід, що займають кілька місяців. Разом з тим, дослідження виявили цілий ряд проблем, що знижують ефективність співбесід як інструмента добору кадрів.

Основа цих проблем має емоційний і психологічний характер. Так, існує тенденція ухвалення рішення про кандидата на основі першого враження, без урахування сказаного в іншій частині співбесіди. Психологи попереджають, що перше враження формується звичайно протягом перших двох хвилин і в подальшому змінюється незначно. Щоб бути у своїх оцінках більш точним, необхідно уважніше аналізувати різні деталі, залучати більше інформації і бути готовим у будь-який момент скорегувати свою оцінку. При співбесіді відбувається не тільки збір інформації про кандидата, але і надання йому визначеного комплексу інформації: зміст передбачуваної роботи, можливості просування і підвищення кваліфікації, питання оплати і послуг. Тут можливості кандидата співвідносяться з усвідомленістю бажання працювати і розвиватися в даній організації, що також є немаловажним психологічним моментом для добору і подальшої адаптації.

Інша проблема полягає в тенденції оцінювати кандидата в порівнянні з особою, з якою проводилася співбесіда безпосередньо перед цим. Якщо попередній співрозмовник виглядав особливо погано, то наступний посередній кандидат буде виглядати добре чи навіть дуже добре. Існує в провідних інтерв'ю і така тенденція, як оцінка інтерв'юером більш сприятливо тих кандидатів, зовнішній вигляд, соціальний стан і манери яких у більшій мірі нагадують їхні власні. Дослідження показують, що структуровані інтерв'ю зі стандартизованими і записаними питаннями і відповідями підвищують точність цього методу. Разом з тим, співбесіду варто сконцентрувати на тих питаннях, що конкретно відносяться до даної роботи.

Усі названі способи і методи добору кадрів не можна розглядати як абсолютні, кожен з них має переваги й недоліки. Зокрема, побутують різні думки стосовно точності й цінності тестів на виявлення особистих якостей. Крім того, не всі інтерв'юери володіють

технікою пошуку, аналізу та обробки інформації. Саме тому необхідно навчати працівників служб управління персоналом прийомам ведення співбесіди, формування тестових запитань тощо. Загалом схвально ставлячись до центрів оцінювання, окремі дослідники застерігають з приводу можливого перетворення їх на «фабрики з виробництва паперу», адже в них зосереджено багато документів. Високою є ймовірність і продукування в цьому процесі таких співробітників, котрі в майбутньому можуть не відповідати вимогам організації [6].

Діяльність асесмент – центрів має вибіркового характеру, фокусуючись на дослідженні і розвитку потенціалу керівників вищої ланки та проектних менеджерів з метою відбору найбільш перспективних для подальшого кар'єрного розвитку. Центри використовують широкий інструментарій, що включає психологічні тести, імітаційні вправи, дискусії та ділові ігри, індивідуальні та групові завдання і співбесіди. Сумарне значення балів кожного з учасників програми лягає в основу висновків щодо його потенціалу і перспектив використання цього потенціалу в організації. Ефективність проведення програми оцінки визначається не тільки професіоналізмом фахівців центру, але також своєчасністю обговорення з випробуваними результатів оцінки, планування кроків по оптимізації використання та розвитку потенціалу лідерства [9, с. 46].

Реалізація програми асесмент-центру вимагає серйозної і складної підготовчої роботи, що включає розробку програми і її планування, і не менш трудомісткою діяльністю з проведення оцінки. Так, поряд із зовнішніми консультантами, експертами, які здійснюють оцінку потенціалу учасників, виступають управлінські лідери даної організації, які мають успішний досвід вирішення проблем, які ставляться перед випробовуваними. Ефективне використання менеджерів у ролі експертів вимагає їх спеціальної підготовки, їм також потрібно виділення часу для участі в багатоденній оцінці піддослідних.

Даний спосіб діагностики персоналу дорогий. Тому далеко не кожна успішна організація може дозволити собі запрошення фахівців асесмент-центрів для проведення діагностики персоналу на рівні керівників вищої ланки. Залучення асесмент-центрів для

оцінки публічних службовців на рівнях середньої та нижчої ланки управління занадто марнотратно, що визначає непопулярність даного способу, особливо в сучасних умовах.

Однією з проблем при наборі кандидатів є невідповідність майбутньої роботи очікуванням кандидата. Варто прикласти всі зусилля, щоб якнайближче ознайомити майбутнього працівника з його майбутньою роботою, як з її позитивними сторонами, так і з негативними. Завдяки заходам, спрямованим на вирішення цієї проблеми, спостерігається зниження плинності кадрів і збільшення задоволеності службовців роботою.

При здійсненні підбору необхідно дотримуватися наступних принципів:

- комплексність – всебічне дослідження й оцінка особистості кандидата (вивчення біографічних даних, професійної кар'єри, рівня професійних знань і умінь, ділових і особистих якостей, стану здоров'я, думки колег);
- об'єктивність – повторюваність результатів оцінки зазначених якостей кандидата при повторних доборах, а також зведення до мінімуму впливу суб'єктивної думки консультанта, що приймає остаточне рішення;
- безперервність – постійна робота з профорієнтації і добору кращих фахівців, формування кадрового резерву;
- науковість – використання в процесі підготовки і проведення підбору останніх наукових досягнень і новітніх технологій.

Науково обґрунтований підбір кадрів дозволяє уникнути широко розповсюдженої помилки – суб'єктивності оцінки кандидата, сильного впливу першого враження про людину на наступне рішення при його працевлаштуванні.

Особливістю добору кадрів на даний час є намагання залучати до діяльності на публічній службі людей перспективних, які водночас мають якості лідерів і організаторів. Як базові слід визначити такі якості, як патріотизм, порядність та професіоналізм. Стосовно останнього з попереднього викладу можна стверджувати, що на цей час існує система виміру професійних якостей претендентів. Те, що стосується патріотизму і порядності, складно об'єктивно здійснити пряму оцінку цих якостей – вона можлива на підставі результатів психодіагностики у поєднанні з результатами оцінки соціального та державницького рівня свідомості особи.

Якщо проаналізувати систему добору на керівні посади публічної служби, то можна виявити справжню причину дефіциту особового складу. Перевага, як правило, віддається здібностям та інтелекту, і дуже мало уваги приділяється такому показнику, як стимул до управлінської діяльності. Між тим саме стимул у поєднанні зі здібностями лідера допомагає комплектувати резерв на державну службу і передбачає наявність у кандидата на управлінську посаду таких факторів: бажання мати владу, яке виявляється далеко не в кожній людині і невіддільне від відповідальності та жорсткої конкуренції за лідерство; бажання вести боротьбу з перешкодами, що зустрічається, як правило, в одного або двох осіб з десяти; прагнення до самоствердження; бажання використовувати владу відносно інших людей, застосовуючи владу розумно і в інтересах справи; прагнення зайняти більш високе суспільне становище, пов'язане як з матеріальною, так і моральною зацікавленістю; уміння нести «тягар» особистої відповідальності і захистити інтереси своїх підлеглих. Дуже важливим є розпізнати наявність указаних здібностей ще на ранній стадії добору кандидатів.

Важливим моментом у роботі з персоналом публічної служби є проведення щорічного оцінювання, за результатами якого має здійснюватися кар'єрний рух персоналу. На сьогодні відомі кілька підходів до оцінювання потенційних здібностей публічних службовців, яку проводять їх безпосередні керівники. Усвідомлюючи потенціал оцінювання в якості методу добору кадрів на вакантну посаду, залишимо цю тему як окрему для більш ґрунтовного подальшого розгляду.

Таким чином, підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

- Підбір кадрів на посади публічної служби повинен базуватися на системі критеріїв, серед яких:

- психо-фізіологічний стан;
- рівень освіти, здібність до самоосвіти;
- спеціальна фахова підготовка в комплексі з практичними знаннями і вміннями застосовувати свої знання на практиці;
- висока мораль і етика поведінки;
- патріотизм;
- критерій культури, що передбачає знайомство із системою історичних традицій держави, володіння культурним надбанням

своєї нації, народу і держави тощо;

- внутрішня гідність людей, які входять до складу вищої управлінської еліти, їх здатність говорити правду, навіть, коли це шкодить особистим інтересам;

- вміння людини, яка працює у вищих керівних структурах, над усе цінувати в собі почуття свободи, бути вільною від комплексу матеріальної залежності;

- антикорупційна стійкість.

Оцінка претендентів на посади публічної служби повинна базуватися на певних принципах, серед яких основними мають бути: комплексність оцінки, об'єктивність, безперервність, науковість.

Напрямки оцінювання тих чи інших властивостей особи мають розподілятися на такі рівні:

- психофізіологічний;
- соціальний;
- професійний;
- державницький.

У залежності від специфіки посадових обов'язків, типу організації діяльності (адхократичний чи бюрократичний) на вакантній посаді формуються умови конкурсу, визначаються вимоги до кандидатів згідно з профілем компетентності посади, обираються методи оцінювання. Вбачається доцільним затвердження Національним агентством України з питань державної служби методичних рекомендацій щодо проведення такого оцінювання. Дані підходи до діагностики персоналу публічної служби засновані на аналізі керівниками результатів поточної

діяльності оцінюваних працівників і виявлених ділових рис. Недоліком даних підходів є суб'єктивність оцінки. Тому до них можна вдаватися в тому випадку, якщо в найближчій перспективі передбачається не набагато більше використовувати можливості працівника, ніж він проявляє їх у поточний момент. Якщо ж є плани різко змінити становище працівника, який володіє потенціалом працювати у команді реформаторів, то його оцінку слід проводити більш ґрунтовно, з використанням комплексних методик, про що велася мова у попередньому матеріалі.

Таким чином, вироблення і практичне втілення найсучасніших підходів до формування складу персоналу у сфері публічної служби є одним із важливих завдань сьогодення. Наш погляд, тільки системний підхід до вирішення проблеми добору персоналу на посади публічних службовців, від оцінювання психофізіологічних здібностей до антикорупційної діагностики, у контексті реалізації загальних завдань «селекції» публічних службовців дозволить забезпечити успіх і ефективність реформ, які здійснюються на новому етапі державотворення України.

Аналіз існуючих підходів до оцінки персоналу публічної служби та діагностики його потенціалу дозволяє зробити висновок про те, що гнучке застосування існуючих методик і розробка на їх основі інструментарію щоденної кадрової роботи створюють умови для оптимізації використання людських ресурсів публічної служби, що може розглядатися як окрема тема дослідження.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К. О. Ващенко. - Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. - 416 с.
2. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг ; Пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. - СПб.: Питер, 2004. - 512 с.
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Разработчик тестов для конкурса в Верховный Суд утверждает, что не проверял кандидатов на «лояльность работодателю» // Гордон, 23.10.2017. - Режим доступа: <http://gordonua.com/news/politics/razrabotchik-testov-dlya-konkursa-v-verhovnyy-sud-utverzhaet-cto-ne-proveryal-kandidatov-na-loyalnost-rabotodatellyu-210708.html>
5. Сучасна технологія оцінювання персоналу та кадрового потенціалу організації і її соціально-психологічний аспект : наук. розробка / авт. кол. : В. М. Мартиненко, Ю. Д. Древаль, Ю. В. Конотопцева та ін. - К. : НАДУ, 2013. - 52 с.
6. Кадрові технології як засіб професіоналізації державної служби : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, О. В. Антонова [та ін.]; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. - 245 с.
7. Конотопцева Ю. В. Методи добору персоналу державної служби в Україні / Ю. В. Конотопцева // Державне будівництво. - 2014. - № 2. - Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/3/02.pdf>
8. Колесніков Б. П. Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні : арифметика... к.держ.упр. / Б. П. Колесніков. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. - 16 с.
9. Вудраф Ч. Центры развития и оценки / Ч. Вудраф. - М. : Изд-во : НIPPO, 2005. - 384 с.

REFERENCES:

1. Vashchenko, K. O. (2017). *Profesiyna pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriya, metodolohiya, praktyka: monohrafiya* [Professional training of civil servants: theory, methodology, practice]. Misto NV, Ivano-Frankivs'k (in Ukrainian)
2. Mintsberg, G. (2004). *Struktura v kulake: sozдание effektivnoy organizatsii* [The structure in the kulak: the creation of an effective organization]. Piter, SPb. (in Russian).
3. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [About the state service: the Law of Ukraine dated 10.12.2015 № 889-VIII]. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (in Ukrainian)
4. Razrabotchik testov dlya konkursa v Verhovnyi Sud utverzhdaet, chto ne proveryal kandidatov na «loyalnost rabotodatel'nyu» [The developer of tests for the contest in the Supreme Court claims that he did not check candidates for "loyalty to the employer"]. *Gordon*, 23.10.2017. Access mode: <http://gordonua.com/news/politics/razrabotchik-testov-dlya-konkursa-v-verhovnyi-sud-utverzhdaet-chto-ne-proveryal-kandidatov-na-loyalnost-rabotodatel'nyu-210708.html> (in Russian).
5. Martynenko, V. M., & Dreval', Yu. D., & Konoptseva, Yu. V. (2013). *Suchasna tekhnolohiya otsynuyannya personalu ta kadrovoho potentsialu orhanizatsiy i yiyi sotsial'no-psykholohichnyi aspekt* [Modern technology for assessing the personnel and personnel potential of the organization and its socio-psychological aspect]. Kyiv, NADU (in Ukrainian)
6. Ser'ohin, S. M., & Lypovs'ka, N. A., & Antonova, O. V. (2008). *Kadrovi tekhnolohiyi yak zasib profesionalizatsiyi derzhavnoi sluzhby* [Personnel technologies as a means of professionalization of civil service]. Dnipro, DRIDU NADU (in Ukrainian)
7. Konoptseva, Yu. V. (2014). *Metody doboru personalu derzhavnoi sluzhby v Ukraini* [Methods of selecting civil servants in Ukraine]. *Derzhavne budivnytstvo*, 2. Access mode: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/3/02.pdf> (in Ukrainian)
8. Kolesnikov, B. P. (2005). *Reformuvannya kadrovikh sluzhb orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini* [Reform of personnel services of state authorities and local self-government in Ukraine]. Dnipro, DRIDU NADU (in Ukrainian)
9. Vudraf, Ch. (2005). *Tsentryi razvitiya i otsenki* [Development and evaluation centers]. Moscow, Izd-vo: HIPPO (in Russian).

Серьогін Сергій Михайлович – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: s.m.serjegin@vidr.dp.ua

Липовська Наталія Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: lina85775@gmail.com

Серьогін Сергій Сергійович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри фінансів суб'єктів господарювання та страхування
Університету митної справи та фінансів
Адреса: 49000, Дніпро, вул. Аржанова, 12
E-mail: k.kafin@i.ua

Seregin Sergiy M. – doctor of public administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public
Administration Under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: s.m.serjegin@vidr.dp.ua
ORCID 0000-0002-4020-4871

Liipovskaya Natalia A. – PhD in technical sciences, associate professor
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public
Administration Under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: lina85775@gmail.com
ORCID 0000-0002-9288-4733

Seregin Sergiy S. – PhD in public administration, associate professor of the department of finance of
business entities and insurance
University of customs and finance
Address: 12, Arzhanova Str., Dnipro, 49000, Ukraine
E-mail: k.kafin@i.ua



УДК 005.336.2:005.96:35.08
doi: 10.15421/15201726

Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі

М. С. Орлів

*Національна академія державного управління при Президентові України,
Київ, Україна*

У статті розкрито переваги компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами у публічному секторі для держави, органів влади, їх керівників та персоналу. Визначено його об'єкти, завдання та ключові умови успіху запровадження у контексті реалізації реформи державної служби в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. Обґрунтовано необхідність управління індивідуальною і організаційною компетентністю, а також доданою вартістю людських ресурсів. Запропоновано заходи щодо горизонтальної інтеграції компетентнісного підходу у кадрові процеси органів влади.

Проаналізовано склад пріоритетних компетентностей вищих керівних кадрів в урядах країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку. Запропоновано підхід до формування структури компетентнісної моделі (кластери – ключові компетентності – поведінкові індикатори) як стратегічного інструменту управління людськими ресурсами та розкрито етапи її запровадження для вищого корпусу державної служби України. Обґрунтовано, що розробка компетентнісних моделей для державних службовців категорій посад «Б» і «В» має здійснюватись органами влади за децентралізованим підходом.

Ключові слова: компетентність; компетентнісна модель; додана вартість людських ресурсів; вищий корпус державної служби; керівні кадри; орган влади

Implementation of the competency-oriented human resources management in the civil service

M. S. Orliv

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

The study proves that in contrast to the functional approach the competency-oriented human resources management is an effective tool for the professionalization and strategic development of the current civil service system in Ukraine. Its application provides the identification of real individual and organizational educational needs, justification of the individual programs for professional competence enhancement and realistic objectives for in-service training of civil servants.

In the article the main advantages of competency-oriented human resources management in public sector for the state, authorities, their managers and personnel are revealed. Its objects, tasks, and key conditions for successful implementation in the context of the civil service reform realization in Ukraine taking into consideration foreign experience are determined. The necessity of management of individual and organizational competences as well as added value of human resources is substantiated. The measures for horizontal integration of the competency approach in personnel processes of public authorities such as competitive selection, in-service training, evaluation of performance, remuneration, promotion are proposed.

The structure of competency models for senior civil service in USA, Great Britain and Canada as well as the list of priority competencies of senior managers in governments of members of the Organization for Economic Cooperation and Development are analyzed. On the basis of results of this analysis the approach to formation of the competency model which structure consists of three levels (clusters – key competencies – behavioral indicators) is proposed. The stages for introduction this model for the senior corps of civil service of Ukraine which should be implemented as a pilot project at public authorities are revealed. The study substantiated that the development of

Цитування даної статті: Орлів М. С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі / М. С. Орлів // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 36-46. doi: 10.15421/15201726

Citation of this article: Orliv, M. S. (2017). Zaprovdzhennya kompetentnisno-orientovanoho upravlinnya lyuds'kymy resursamy na derzhavniy sluzhbi [Implementation of the competency-oriented human resources management in the civil service]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 36-46. doi: 10.15421/15201726 (in Ukrainian).

Received: 11.08.2017

Accepted: 12.09.2017

competency models for civil servants of «B» and «C» posts categories should be carried out by public authorities using a decentralized approach. The results of this study are important for the development of the Standard of Educational Activities for In-Service Training of Civil Servants and Local Self-Government Officials.

Keywords: competence; competency model; added value of human resources; senior corps of civil service; senior managers; public authority

Внедрение компетентностно-ориентированного управления человеческими ресурсами на государственной службе

М. С. Орлив

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

В статье раскрыты преимущества компетентностно-ориентированного управления человеческими ресурсами в публичном секторе для государства, органов власти, их руководителей и персонала. Определены его объекты, задания и ключевые условия успешного внедрения в контексте реализации реформы государственной службы в Украине с учетом зарубежного опыта. Обоснована необходимость управления индивидуальной и организационной компетентностью, а также добавленной стоимостью человеческих ресурсов. Предложены меры по горизонтальной интеграции компетентностного подхода в кадровые процессы органов власти.

Проанализирован состав приоритетных компетентностей высших руководящих кадров в правительствах стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития. Предложен подход к формированию структуры компетентностной модели (кластеры – ключевые компетентности – поведенческие индикаторы) как стратегического инструмента управления человеческими ресурсами и раскрыты этапы ее внедрения для высшего корпуса государственной службы Украины. Обосновано, что разработка компетентностных моделей для государственных служащих категорий должностей «Б» и «В» должна осуществляться органами власти по децентрализованному подходу.

Ключевые слова: компетентность; компетентностная модель; добавленная стоимость человеческих ресурсов; высший корпус государственной службы; руководящие кадры; орган власти

Постановка проблеми. Незважаючи на значні досягнення у розвитку систем і технологій індивідуального та організаційного навчання у публічному секторі країн із розвитком інститутом державної служби, на думку зарубіжних експертів, ніколи не наступить час, коли всі вміння і навички, необхідні для вищої державної служби, будуть наявні всередині неї [23, с. 15]. Залучення на керівні посади фахівців з приватного сектора та зовнішніх експертів, як правило, передбачає спеціальні умови оплати їх праці та демотивує державних службовців нижчих організаційних рівнів до підвищення професійної компетентності. Тому державна служба має розвивати майбутніх лідерів, професійних і відданих її цінностям та спроможних конкурувати за найвищі посади в органах влади.

Проте, результати аналізу готовності державних службовців до реалізації функцій публічного управління, проведеного у 2014 році Інститутом економіки та прогнозування НАН України, засвідчили, що рівень їх функціональної некомпетентності перевищує 80%, а готовність до здійснення функцій на рівні «продуктивної дії» становить близько 4,7%.

При цьому компетентності, які змістовно складають адміністративну функцію, мають найвищий рівень сформованості порівняно із тими, що забезпечують реалізацію функцій організації, координації, мотивації та інших [1, с. 10-11], що не відповідає вимогам до професійної компетентності фахівців в умовах реформування державного управління та запровадження системних змін в органах влади. Така ситуація склалась через те, що компетентнісний підхід у професійному розвитку державних службовців носив переважно декларативний характер та не був інтегрований в усі процеси управління персоналом в органах влади.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми запровадження компетентнісного підходу в управління людськими ресурсами на державній службі, організації професійного навчання на його засадах та розробки профілів професійної компетентності посад вивчали К. Ващенко [2], Р. Войтович [15], Л. Гогіна [3], В. Гошовська [4], М. Канавець [5], Ю. Ковбасюк [15], Р. Наumenко [6], Т. Новаченко [7], Л. Пашко [10], В. Толкованов [19], І. Шпекторенко [20] та інші вітчизняні вчені.

Результати їх досліджень використано при розробці:

методичних рекомендацій з опрацювання профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [12], відповідно до яких у 2012 році було підготовлено профілі до 281 574 посад державної служби [5, с. 26];

типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [14] та Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [13];

вимог до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [11], які є обов'язковими для використання закладами системи підвищення кваліфікації;

інших нормативно-правових і методичних матеріалів.

Незважаючи на значний доробок у цій сфері компетентісно-орієнтованого стратегічного управління людськими ресурсами на державній службі не запроваджено. Це призвело до відсутності корпусу ефективних керівників-лідерів, здатних реалізувати реформи та здійснювати підтримку якісного процесу формування і аналізу політики у пріоритетних галузях і як наслідок – необхідності запровадження посад для фахівців з питань реформ та їх відбору шляхом відкритих конкурсів [18].

Нині, на думку Р. Войтович, Ю. Ковбасюка, С. Телешуна та інших науковців, бракує розробок, які б формували системне уявлення з проблематики професійної компетентності державних службовців і розроблення профілів професійної компетентності посадових осіб органів влади [15, с. 55]. Для вирішення цієї проблеми необхідно дослідити зарубіжний досвід та визначити можливості і шляхи його імплементації в Україні.

Мета дослідження. Розкрити переваги компетентісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на сучасному етапі реформування державної служби в Україні та запропонувати заходи щодо його запровадження з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Компетентісно-орієнтоване управління людськими ресурсами використовується у публічній

сфері багатьох країн Організації економічного співробітництва і розвитку (США, Великобританії, Канади, Австралії, Бельгії, Данії, Нідерландів та ін.), що запровадили його як складову реформи уряду і системи освіти, нової концепції державного управління, модернізації адміністративної системи та інших змін. Адже на відміну від традиційного (функціонального) підходу, який базується на описі роботи, формальній кваліфікації і досвіді працівників як індикаторів їх ймовірної продуктивності на відповідній посаді, при компетентісному управлінні людські ресурси розглядаються як основний ресурс організації та джерело її успіху або провалу, а тому вкрай важливими є знання, вміння, навички, ставлення і поведінка, які необхідні для досягнення стратегічних цілей організації і рівнів виконання, які їм відповідають [21, с. 3, 4]. Орієнтованість на оцінку результатів професійної діяльності, а не процесів їх виконання, визначення реальних, а не тільки потенційних здатностей, можливість простежити застосування різних навичок у процесі роботи з урахуванням особистісних характеристик і ціннісних установок працівника – саме ті характеристики компетентісного підходу, які забезпечують його широку популярність у теорії і практиці управління персоналом, не тільки комерційних, але й державних організацій [9, с. 44]. При цьому інтеграція компетентісного підходу в управління людськими ресурсами забезпечує переваги для держави, органів влади, їх керівників і персоналу (табл. 1). Для того, щоб компетентісний підхід до управління людськими ресурсами був засобом запровадження організаційних і культурних змін, досягнення цілей органу влади, а також стратегічного розвитку державної служби (особливо її вищого корпусу), його об'єктом мають бути індивідуальна і організаційна компетентності, а також додана вартість людських ресурсів.

Організаційна компетентність є результатом взаємодії колективу організації (або підрозділу) та характеризує її здатність ефективно виконувати свою місію, бути стійкою до впливу внутрішніх і зовнішніх чинників та розвиватись у мінливому середовищі. Організаційна компетентність повинна враховуватись під час конкурсного відбору нових працівників, планування навчання персоналу, утворення професійних мереж (не-

творкінгу), адхократичних структур та ін.

Додана вартість людських ресурсів є створюваною внаслідок їх професійного і особистісного розвитку цінністю, що трансформується у людський капітал, який, на відміну від інших видів капіталу, є активним. На державному рівні значення доданої вартості слід розглядати у контексті забезпечення сталого розвитку шляхом формування конкурентоспроможного людського капіталу, роль якого у прирості національного багатства розвинених країн постійно зростає. Зокрема, у США, Фінляндії, Швейцарії, Німеччині, Японії його питома вага у структурі національного багатства становить до 80% [8]. Для державного службовця додана вартість забезпечує підвищення рівня професійної компетентності та конкурентоспроможності. При цьому ми погоджуємось з думкою швейцарського професора І. Емері, який вважає, що додана вартість полягає у створенні компетентного фахівця, але у сучасному середовищі державна служба потребує людей, здатних не просто виконувати завдання, які від них вимагаються, а трансформувати свою працю у виконання роботи інноваційним шляхом

[21, с. 23]. Для органу влади додана вартість людських ресурсів – це підвищення рівня організаційної компетентності, привабливості як роботодавця, розвиток організаційної культури, а також зростання ефективності і результативності діяльності.

Продуктом доданої вартості є служби управління персоналом в органах влади. Тому вони мають перетворитись на «сервісні центри», які надають послуги внутрішнім споживачам – персоналу, а оцінку їх діяльності у сфері розвитку персоналу слід здійснювати з позиції забезпечення якості цих послуг за критеріями результативності, своєчасності, зручності, ефективності (включає аналіз вигід у вигляді доданої вартості і витрат, валідності інструментів управління персоналом з урахуванням витрат на їх використання, окупності інвестицій на розвиток кадрів та ін.). На нашу думку, такий підхід є важливою умовою реальної модернізації служб управління персоналом в органах влади.

Враховуючи розглянуті переваги і підходи до компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами, вважаємо, що його запровадження у контексті реалізації реформи

Таблиця 1

Переваги компетентнісно-орієнтованого управління

Зацікавлені сторони	Переваги
Держава	Сприяє розвитку людського капіталу у контексті забезпечення сталого розвитку; забезпечує транспарентність державної кадрової політики та досягнення її стратегічних цілей; підвищує «привабливість» державного роботодавця, його здатність утримати фахівців.
	Орієнтоване на досягнення не тільки тактичних, а й стратегічних цілей; дозволяє краще узгоджувати вимоги до працівників з їх професійними і особистісними якостями;
Органи влади	забезпечує запровадження і розвиток єдиного глобального підходу до управління людськими ресурсами, в якому всі його процеси взаємопов'язані; надає ефективні інструменти для планування, відбору, професійного навчання, оцінювання результатів службової діяльності, забезпечення мобільності та кар'єрного розвитку фахівців; забезпечує формування інформації, необхідної для ефективного використання ресурсів на розвиток персоналу.
Керівники органів влади	Забезпечує більш прозорі та відповідні критерії для прийняття рішень щодо управління персоналом; є інструментом мотивації підпорядкованого персоналу.
Персонал	Забезпечує справедливую і транспарентну систему управління персоналом; сприяє кращому розумінню місії організації та ролі працівників у її досягненні; підвищує рівень заохочення до особистісного і професійного розвитку; сприяє кращому розумінню того, що є необхідним для високої ефективності у професійній діяльності; підвищує здатність подальшого працевлаштування внаслідок цілеспрямованого професійного і особистісного розвитку.

державної служби України забезпечить реалізацію таких основних завдань:

- створення умов для просування в організації її цінностей і досягнення стратегічних цілей, а також узгодження цілей індивідуального і організаційного розвитку;

- можливість для запровадження єдиних підходів і критеріїв, які застосовуються через ряд функцій кадрового менеджменту, що забезпечує комплексний підхід до управління людськими ресурсами;

- перехід від вузько визначених функцій та описання роботи до інтегрованих процесів організаційного навчання;

- послідовність у визначенні і вимірюванні професійних і особистісних якостей працівників на всіх етапах циклу зайнятості з метою їх цілеспрямованого розвитку;

- врахування при плануванні розвитку професійної компетентності кадрів навчальних потреб, необхідних для ефективного виконання посадових обов'язків, а також розвитку корпусу мобільних фахівців (особливо це актуально для вищого корпусу державної служби);

- орієнтацію на оцінку результатів діяльності фахівця, а не виконання ним процесів і функцій як при бюрократичному підході;

- можливість запровадження адхократичних організаційних систем в органах влади, що відрізняються орієнтованістю на нестандартні та складні роботи, творчий підхід до вирішення проблем (зокрема, в управлінні проектами, роботі фахівців з питань реформ тощо), в яких, на противагу бюрократичним системам, пріоритетними є компетентність та вміння досягати цілі, а не позиція в ієрархії та досвід виконання регламентованих процесів;

- трансформацію ціннісних установок державних службовців, підвищення рівня їх залучення як наслідок переходу від системоцентричного до людиноцентричного підходу;

- створення культури неперервного навчання.

Ключовими умовами успіху запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі є:

- 1) вагома причина – необхідність забезпечення ефективності реформи державної служби та управління людськими ресурсами відповідно до Стратегії реформування державного управ-

ління України на 2016-2020 роки [18];

- 2) врахування особливостей публічного сектора;

- 3) сприйняття нововведення вищим корпусом державної служби, іншими керівними кадрами та фахівцями, а також їх участь в імplementації компетентнісного підходу;

- 4) забезпечення інтеграції компетентнісного підходу за 2 напрямками: вертикальна інтеграція – узгодження компетентностей із стратегічними документами управління людськими ресурсами; горизонтальна інтеграція – врахування компетентнісного підходу при регламентуванні і організації усіх кадрових процесів (табл. 2);

- 5) наявність систем моніторингу і контролю, що забезпечує виявлення результатів імplementації заходів із запровадження компетентнісно-орієнтованого управління та необхідності перегляду і оновлення переліку компетентностей.

Для того, щоб використовувати компетентності як стратегічний інструмент управління людськими ресурсами, їх необхідно об'єднати у компетентнісну модель (рамку), яка має включати:

- 1) групи або кластери, що містять однорідні або подібні компетентності;

- 2) ключові компетентності, які входять до складу кожного кластеру, та їх визначення;

- 3) поведінкові індикатори кожної компетентності, які повинні відображати ключові фактори успіху.

Таким чином, компетентнісна модель є не тільки переліком компетентностей, а також інструментом, який використовується для їх оцінювання. Добре розроблена компетентнісна модель повинна мати зрозумілу структуру і не містити абстрактних та складних конструкцій, що призводять до неоднозначних трактувань та неправильних підходів до імplementації. На відміну від функціонального підходу, компетентності повинні давати відповідь не на питання «Що фахівець робить?», а «Що необхідно, для того щоб бути ефективним і запроваджувати зміни?» При цьому важливим є врахування зарубіжного досвіду, де такі моделі запроваджувались методом «проб та помилок» за централізованим (переважно для вищої державної служби, до якої, як правило, застосовуються окремі практики та інструменти державного кадрового менеджменту) і децентралізованим підходами.

У результаті порівняльного аналізу компетентнісних моделей різних країн у 2009 році експертами Організації економічного співробітництва і розвитку було визначено 11 основних компетентностей в уряді: стратегічне мислення, візія, досягнення результатів, побудова взаємовідносин, прихильність, адаптивність, комунікативність, прийняття рішень, навчання, коучинг/розвиток, командна робота [24, с. 27]. Проте, результати аналізу сучасних компетентнісних моделей для вищої державної служби та державних службовців свідчать, що у зарубіжній практиці немає уніфікованого підходу до їх розробки і запровадження через різні соціальні і організаційні

культури, адміністративні традиції, демократичні моделі тощо. Зокрема, до кластерів базових компетентностей вищих керівних кадрів у США включено формування коаліцій, у Канаді – мобілізацію людей, співпрацю з партнерами і стекхолдерами, у Великобританії – «широке бачення», досягнення комерційних результатів, управління якістю послуг, забезпечення оптимального співвідношення ціни і якості та ін. Дослідження, проведені у 2016 році Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), дозволили виявити пріоритетні компетентності при відборі і розвитку вищих керівних кадрів в урядах країн, які є її членами (рис. 1).

Таблиця 2

Горизонтальна інтеграція компетентнісного підходу у кадрових процесах в органах влади

Кадрові процеси	Застосування компетентнісного підходу.
Планування персоналу	Формування і використання інформації про «розрив» між компетентностями, які необхідні для ефективної роботи і стратегічного розвитку органу влади та компетентностями, якими володіє його персонал.
Конкурсний відбір	Кандидати на вакантну посаду оцінюються з урахуванням перспектив їх ролі у розвитку організації на підставі визначеного переліку компетентностей за критеріями, що свідчать про їх наявність.
Підвищення кваліфікації	Задовольняються не тільки індивідуальні навчальні потреби фахівця, а також потреби органу влади, в якому він працює. Навчальні програми є практико-орієнтованими і передбачають розкриття особистісного потенціалу фахівців шляхом розвитку конкретних знань, вмінь, навиків, ставлень, зміни моделі поведінки, що неможливо забезпечити без запровадження систем організаційного навчання. Система внутрішнього контролю в органах влади забезпечує виявлення результатів навчання.
Оцінювання результатів діяльності	Оцінюються рівень досягнення цілей професійної діяльності на займаній посаді, а також відповідність встановленому рівню професійної компетентності за поведінковими індикаторами.
Винагорода	Ґрунтується на результатах роботи та враховує підвищення професійної компетентності, а також використання у професійній діяльності «унікальних» компетентностей, які є важливими для організації.
Кар'єрний розвиток	Кар'єрне просування доповнюється горизонтальною мобільністю кадрів, а можливості потенційних призначень оцінюються шляхом порівняння наявних у фахівців компетентностей і тих, що необхідні для зайняття вищої посади.

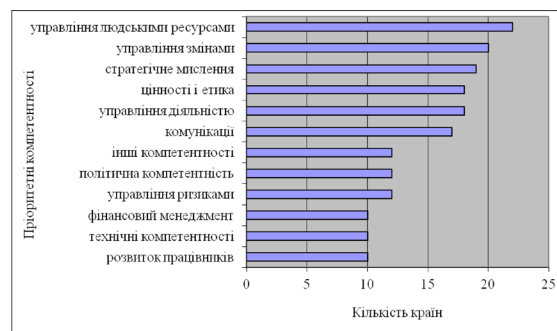


Рис. 1. Пріоритетні компетентності вищих керівних кадрів в урядах країн-членів ОЕСР [22, с. 89]

Отже, для вищих керівних кадрів державної служби нині найбільш пріоритетними є компетентності, які забезпечують стратегічне управління людськими ресурсами і змінами на ціннісних і етичних засадах. Водночас ефективні комунікації для сучасного лідера у ряді країн є важливішими за вміння і навички у сфері фінансового менеджменту та технічні компетентності. При цьому, незважаючи на заходи, які вживаються для забезпечення політичної нейтральності державної служби та розмежування політичної і адміністративної діяльності, досягнути політичної незалежності вищих керівних кадрів державного управління практично неможливо. Політична компетентність є однією із пріоритетних, оскільки забезпечує:

- здатність вести переговори з представниками міжнародних організацій з урахуванням особливостей різних культур, політичних і правових систем;
- можливість розробляти проекти нормативно-правових актів, стратегій, програм тощо та проводити аналіз державної політики на високому фаховому рівні;
- підвищення ефективності взаємодії політичної та адміністративної систем;
- оперативне прийняття управлінських рішень, узгоджених з визначеною політикою реформ та ін.

В Україні перелік ключових компетентностей лідерства був визначений групою експертів у рамках реалізації українсько-канадського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі України» у 2011 році. До нього включено: орієнтацію на результат, аналітичне мислення, управління людськими ресурсами та ефективну комунікацію [16, с. 306-307]. Ці компетентності використано за основу при формуванні Програми розвитку лідерства, що реалізувалась Школою вищого корпусу державної служби впродовж 2011-2015 років. На нашу думку, централізований підхід до визначення ключових компетентностей вищого корпусу державної служби (посади категорії «А») є цілком обґрунтованим, проте для зручності використання їх модель доцільно структурувати за трьома рівнями, розглянутими вище: кластери – ключові компетентності – поведінкові індикатори. Для інших категорій посад державної служби проблема розробки компетентнісної моделі полягає у збільшенні кількості на їх

рівнях технічних компетентностей, а тому вона повинна розроблятися за децентралізованим підходом.

На відміну від проекту «Реформа управління персоналом на державній службі України» та пропозицій інших науковців щодо реалізації пілотних проектів професійного навчання державно-управлінських кадрів на засадах компетентнісного підходу на базі навчальних закладів [3, с. 52], вважаємо, що зміни мають починатись не у навчальних закладах, оскільки, як показала практика, це не вплине на вдосконалення управління людськими ресурсами, а безпосередньо в органах влади. Запровадження компетентнісної моделі для вищого корпусу державної служби має координуватись Національним агентством України з питань державної служби та здійснюватись за такими етапами:

1) визначення ключових компетентностей та розробка їх структури з урахуванням результатів бенчмаркінгу (на основі моделей, що використовуються у публічному секторі зарубіжних країн та приватному секторі України), інтерв'ювання експертів, вищих керівних кадрів та інших державних службовців, а також оцінювання фокус-групи за методом 360 градусів;

2) запровадження в органах влади пілотного проекту з метою тестування компетентнісної моделі, що передбачає інтеграцію нового підходу у різних процесах управління персоналом в обраних органах влади;

3) інтерв'ювання вищих керівних кадрів та інших державних службовців органів влади, в яких реалізується пілотний проект (із використанням підходів «знизу-вгору» та «згори-вниз»), проведення СВОТ-аналізу компетентнісної моделі, а також ознайомлення з її структурою всіх членів вищого корпусу державної служби та фахівців з питань реформ з подальшим анкетуванням для одержання зворотного зв'язку та з'ясування, чи їх реакція є позитивною;

4) доопрацювання компетентнісної моделі на підставі результатів попереднього етапу;

5) підсумкова валідація компетентнісної моделі, яка передбачає проведення індивідуальних консультацій з вищими керівними кадрами, керівниками служб управління персоналом, а також експертну оцінку із використанням економіко-статистичних методів дослідження;

6) погодження компетентнісної моделі Комісією з питань вищого корпусу державної служби;

7) забезпечення інформаційно-методичного супроводу запровадження компетентнісної моделі шляхом розробки методичних рекомендацій та інших інформаційних матеріалів щодо її імплементації, проведення семінарів і тренінгів тощо;

8) контроль інтеграції компетентнісної моделі у процеси управління людськими ресурсами шляхом анкетування, вивчення кадрової документації, результатів оцінювання діяльності та індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності тощо (такий контроль має бути складовою аудиту підвищення професійної компетентності персоналу);

9) періодичний перегляд і доповнення компетентнісної моделі з метою її актуалізації.

У процесі розробки компетентнісної моделі для визначення поведінкових індикаторів доцільно застосовувати метод критичних випадків, який відноситься до категорії методів професіографічного аналізу діяльності. Його суть полягає в опитуванні фахівців з метою збирання прикладів ефективної і неефективної поведінки, яку вони спостерігали у процесі професійної діяльності. Так звані «критичні випадки» піддаються контент-аналізу і класифікації з метою визначення навиків, які сприяють та перешкоджають досягненню високих результатів. При формуванні кінцевої моделі необхідно усунути дублювання, абстрактні і нерелевантні формулювання. Якщо компетентнісна модель розробляється для різних організаційно-управлінських рівнів (для категорій посад «Б» «В»), то необхідно виділяти відповідні рівні функціональних і спеціальних вимог. Після цього необхідно провести валідацію цих вимог (компетентностей) до відповідних посад державної служби для того, щоб встановити, по-перше, їх відповідність всім завданням і функціям, які реалізу-

ються фахівцями на досліджуваних посадах, по-друге, що поведінкові індикатори дійсно дозволяють розрізняти ефективну і неефективну поведінку.

Після апробації компетентнісної моделі для вищого корпусу державної служби розробка аналогічних моделей для категорій посад «Б» і «В» здійснюється органами влади на підставі аналізу їх тактичних і стратегічних цілей, а також організаційних і ресурсних можливостей.

Висновки. Результати проведеного дослідження свідчать, що запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі є тривалим процесом та потребує ретельного планування, залучення широкого кола стейкхолдерів, виконання численних аналітичних процедур, а також організації спеціальних семінарів і тренінгів та інших комунікативних заходів. Проте, воно є важливим для професіоналізації та стратегічного розвитку державної служби, оскільки забезпечує виявлення реальних індивідуальних та організаційних навчальних потреб, обґрунтованість індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності, реалістичність цілей професійного навчання (зокрема, підвищення кваліфікації), що сприяє його ефективності і результативності.

З урахуванням результатів реалізації запропонованих у статті заходів щодо створення умов для запровадження компетентнісно-орієнтованого управління, розробки компетентнісних моделей для вищого корпусу державної служби та інших категорій посад мають бути внесені зміни до проекту Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [17].

Перспективою подальших досліджень є удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби на засадах компетентнісного підходу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Афонін Е. А., Балакірєва О. М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії / Е. А. Афонін, О. М. Балакірєва // Український соціум. – 2015. – № 1 (52). – С. 7-22.
2. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К. О. Ващенко. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. – 416 с.
3. Гогіна Л. М. Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів: актуальність, передумови та проблеми впровадження / Л. М. Гогіна // Аналітика і влада. – 2010. – № 2. – С. 44-54.
4. Гошовська В. А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства / В. А. Гошовська // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 21-25.
5. Канавець М., Кукуля А. Впровадження компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі / М. Канавець, А. Кукуля // Вісник державної служби України. – 2013. – № 2. – С. 24-26.
6. Науменко Р. А., Тимцуник В. І. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні / Р. А. Науменко, В. І. Тимцуник // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2015. – №2. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/7.pdf
7. Новаченко Т. Компетентність і функції як архетипи державного управління і фактор суспільної інтеграції / Т. Новаченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2015. – Вип. 1. – С. 47-54.
8. Освіта протягом життя як чинник людського розвитку [Електронний ресурс] : Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1865/>
9. Панова Е. А., Барінов Д. А. Компетентностный подход в системе управления кадрами государственной службы / Е. А. Панова, Д. А. Барінов // Государственное управление. – 2014. – № 45. – С. 36-57.
10. Пашко Л. А. Запровадження профілів професійної компетентності посад як механізм реалізації людиноцентричного підходу на державній службі / Л. А. Пашко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/20.pdf
11. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 30 березня 2015 року № 65. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15>
12. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 року № 148. – Режим доступу: <http://zakon.pedrada.com.ua/regulations/2341/8341/8342/464808/>
13. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 06 квітня 2016 № 72. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>
14. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>
15. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Р. В. Войтович]. – К. : НАДУ, 2015. – 64 с.
16. Розвиток лідерства / [за заг. ред. І. Ібрагімової]. – К.: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
17. Стандарт освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект. – Режим доступу: <http://www.ipkkk.in.ua/standart>
18. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>
19. Толкованов В. В. Підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Університетські наукові записки. – 2012. – №2. – С. 23-29.
20. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність державного службовця / І. В. Шпекторенко // Університетські наукові записки. – 2014. – №1. – С. 285-293.
21. Competency Management in the Public Sector / S. Horton, A. Hondeghem, D. Farnham. – Netherlands, 2002. – 189 с.
22. Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016. – 108 p.
23. Horton S. Competency Management in the British Central Government. Public Management Institute, University of Leuven, 2010. Access mode: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>

24. Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future / Organisation for Economic Co-operation and Development // GOV/PGC/PEM 2010. – Vol 1. – 129 p.

REFERENCES:

1. Afonin, E. A., Balakiryeva O. M. (2015). Funktsional'na i kompetentnisna hotovnist' derzhavnykh sluzhbovtiv Ukrayiny do zdiysnennya publichnoho administruvannya v umovakh demokratiyi [Functional and Competent Readiness of Civil Servants of Ukraine for Public Administration in Terms of Democracy]. *Ukrayins'kyi sotsium*, 1 (52), 7-22 (in Ukrainian).
2. Vashchenko, K. O. (2017). *Profesiyna pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtiv: teoriya, metodolohiya, praktyka* [Professional Training of Civil Servants: Theory, Methodology, Practice]. Ivano-Frankivs'k, Misto NV (in Ukrainian).
3. Hohina, L. M. (2010). Kompetentnisnyy pidkhid u profesiynomu navchanni derzhavno-upravlin's'kykh kadrov : aktual'nist', peredumovy ta problemy vprovadzhennya [Competency Approach in Professional Training of Public Management Personnel: Relevance, Preconditions and Problems of Implementation]. *Analitika i vlada*, 2, 44-54 (in Ukrainian).
4. Hoshov's'ka, V. A. (2012). Pidvyshchennya rivnya profesiynoyi kompetentnosti v systemi derzhavnoho upravlinnya – shlyakh do formuvannya elity ukrayins'koho suspil'stva [Increasing the Level of Professional Competence in the System of Public Administration is the Way to the Formation of the Elite of Ukrainian society]. *Analitika i vlada*, 6, 21-25 (in Ukrainian).
5. Kanavets', M. & Kukulya, A. (2013). Vprovadzhennya kompetentnisnoho pidkhodu do upravlinnya lyuds'kymy resursamy na derzhavnyi sluzhbi [Introduction of a Competency Approach to the Human Resources Management in the Civil Service]. *Visnyk derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny*, 2, 24-26 (in Ukrainian).
6. Naumenko, R. A. & Tymtsunyk, V. I. (2015). Profesiyna kompetentnist' derzhavnykh sluzhbovtiv u konteksti reform v Ukrayini [Professional Competence of Civil Servants in the Context of Reforms in Ukraine]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya ta mistsevoho samovryaduvannya, 2. Access mode: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/7.pdf (in Ukrainian).
7. Novachenko, T. (2015). Kompetentnist' i funktsiyi yak arkhetypy derzhavnoho upravlinnya i faktor suspil'noyi intehratsiyi [Competence and Functions as Archetypes of Public Administration and Factor of Social Integration]. *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka*, 1, 47-54 (in Ukrainian).
8. National Institute for Strategic Studies (2015). Osvita protyahom zhyttia yak chynnyk lyuds'koho rozvytku : Analychna zapyska [Lifelong Education as a Factor in Human Development: Analytical note]. Access mode: <http://www.niss.gov.ua/articles/1865/> (in Ukrainian).
9. Panova, E.A. & Barinov, D.A. (2014). Kompetentnostnyj podhod v sisteme upravlenniya kadrami gosudarstvennoj sluzhby [Competency Approach in the System of Cadres Management of Civil Service]. *Gosudarstvennoe upravlenie*, 45, 36-57 (in Russian).
10. Pashko, L. A. (2014). Zaprovdzhennya profiliv profesiynoyi kompetentnosti posad yak mekhanizm realizatsiyi lyudyno tsentrychnoho pidkhodu na derzhavnyi sluzhbi [Use the Profiles of Professional Competence as a Mechanism for the Implementation of Posts Humane Approach to Public Service]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya*, 2. Access mode: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/20.pdf (in Ukrainian).
11. Pro zatverdzhennya Vymoh do struktury i zmistu profesiynykh prohram pidvyshchennya kvalifikatsiyi derzhavnykh sluzhbovtiv, posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya ta deputativ mistsevykh rad: Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrayiny vid 30 bereznya 2015 roku № 65 [On the Approval of the Requirements for the Structure and Content of Professional In-Service Training Programs for Civil Servants, Local Self-Government Officials and Members of Local Councils: The Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service as of March 30, 2015 № 65]. Access mode: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15> (in Ukrainian).
12. Pro zatverdzhennya Metodichnykh rekomendatsiy z rozroblennya profiliv profesiynoyi kompetentnosti posad derzhavnoyi sluzhby u derzhavnykh orhanakh, orhanakh vlady Avtonomnoyi Respubliki Krym abo yikh aparati: Nakaz Natsional'noho ahentstva Ukrayiny z pytan' derzhavnoyi sluzhby vid 20 lypnya 2012 roku № 148 [On Approval of Methodological Recommendations on the Development of Professional Competence Profiles for Civil Service Positions in State Bodies, Authorities of the Autonomous Republic of Crimea or their Apparatus: The Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service as of July 20, 2012 № 148]. Access mode: <http://zakon.pedrada.com.ua/regulations/2341/8341/8342/464808/> (in Ukrainian).
13. Pro zatverdzhennya Poryadku vyznachennya spetsial'nykh vymoh do osib, yaki pretenduyut' na zaynyattya posad derzhavnoyi sluzhby katehoriy «B» i «V»: Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrayiny vid 06.04.2016 № 72 [On Approval of the Procedure for Determining Specific Claims for Persons Applying for the Positions of the Civil Service of Categories «B» and «C»: The Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service as of April 6, 2016 № 72]. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16> (in Ukrainian).
14. Pro zatverdzhennya Typovykh vymoh do osib, yaki pretenduyut' na zaynyattya posad derzhavnoyi sluzhby katehoriy «A»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22 lypnya 2016 r. № 448 [On Approval of Typical Require-

- ments for Persons Applying for the Positions of the Civil Service of Category «A» : The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine as of July 22, 2016 № 448]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (in Ukrainian).
15. Kovbasyuk, Yu. V. & Voytovych, R. V. (ed.), 2015. *Profili profesiynoyi kompetentnosti posadovykh osib orhaniv derzhavnoyi vlady [Profiles of Professional Competence for Officials of Public Authorities]*. Kyiv, NADU (in Ukrainian).
16. Ibrahimova, I. (ed.), 2012. Rozvytok liderstva [Leadership Development]. *Proekt «Reforma upravlinnya personalom na derzhavniy sluzhbi v Ukrayini»*, Kyiv (in Ukrainian).
17. Standart osvithn'oyi diyal'nosti z pidvyshchennya kvalifikatsiyi derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya: Proekt [Standard of Educational Activities for In-Service Training of Civil Servants and Local Self-Government Officials: Project]. Access mode: <http://www.ipkkk.in.ua/standart> (in Ukrainian).
18. Stratehiya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny na 2016-2020 roky: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24 chervnya 2016 r. № 474-r [The Strategy of Reforming the Public Administration in Ukraine for 2016-2020 : The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine as of June 24, 2012 № 474-r]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-r> (in Ukrainian).
19. Tolkovanov, V. V. (2012) Pidvyshchennya profesiynoyi kompetentnosti derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Increasing the Professional Competence of Civil Servants and Local Self-Government Officials]. *Universytets'ki naukovy zapysky*, 2, 23-29 (in Ukrainian).
20. Shpektorenko, I. V. (2014) Profesiyna kompetentnist' derzhavnoho sluzhbovtstva [Professional Competence of Civil Servant]. *Universytets'ki naukovy zapysky*, 1, 285-293 (in Ukrainian).
21. Horton, S., Hondeghem, A., Farnham D., 2002. Competency Management in the Public Sector, Netherlands (in English)
22. OECD (2016) Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris (in English)
23. Horton, S. (2010) Competency Management in the British Central Government. Public Management Institute, University of Leuven. Access mode: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>
24. OECD (2010) Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. GOV/PGC/PEM, 2010, 1 (in English)

Орлів Мар'яна Степанівна – кандидат економічних наук, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України
Адреса: 03057, м. Київ, вул. Єжена Потьє, 20
E-mail: morliv@mail.ru

Orliv Mariana S. – doctoral candidate of the department of of parliamentarism and political management
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
Address: 20, Eugene Potie Str., Kyiv, 03057, Ukraine
E-mail: morliv@mail.ru
ORCID 0000-0001-9022-2130



УДК 35.08

doi: 10.15421/15201727

Впровадження асесмент-центрів як чинник ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів

О. А. Носик

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Харків, Україна*

У статті розглянуто умови створення та визначено аспекти функціонування асесмент-центрів як чинника ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів у процесі реформування державного управління. Ці нові структурні підрозділи мають зосередити на собі ключові функції щодо реалізації державної політики з питань управління персоналом у державних органах. Асесмент-центри орієнтовані на оцінювання та діагностику реальних якостей працівників та кандидатів на посади державних службовців, їх психологічних і професійних особливостей. Ефективна реалізація методик оцінювання та діагностики працівників залежить від рівня підготовки фахівців асесмент-центрів, які повинні бути представлені своєрідною тріадою: безпосередньо працівниками служби управління персоналом, керівниками структурних підрозділів державного органу та залученими зовнішніми експертами високої та вищої кваліфікації. Визначено, що для створення і функціонування асесмент-центрів повинні бути створені нормативно-правові, кадрові та методологічні умови. Доведено, що створення і функціонування асесмент-центрів у структурі служб управління персоналом дозволять комплексно та різнобічно дослідити компетентності працівників і кандидатів на посади, визначити напрями подальшого розвитку їх професійної кваліфікації, а також стануть значним поштовхом ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів.

Ключові слова: асесмент-інструментарій; добір компетентних кадрів; експерти високої та вищої кваліфікації; методики оцінювання та діагностики; компетенції; компетентності; людські ресурси; модернізація кадрових підрозділів; розвиток професійної компетентності

Introduction of assessment centers as factor of effective development of personnel management services of state bodies

O. A. Nosyk

*Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine*

Problem statement. One of the key aspects of modernizing approaches to managing human resources in civil service is formation of personnel management services at state bodies as the next stage of their development. The new structural units in question should focus on the major functions related to implementation of the state policy of managing personnel in public authorities. Analysis of modern research works devoted to the subject of framing the personnel management service of a state body gives evidence of insufficient methodological development of the problem, calling for attention to the theory and practice of personnel management in public administration.

Recent research and publication analysis. The problems of implementing state staffing policy, personnel management, and personnel service activities have been explored by N. Artemenko, S. Haiduchenko, S. Hazarian, Yu. Kalnysh, B. Kolesnikov V. Malynovsyi, V. Oluiko, T. Pakhomova, O. Parkhomenko-Kutsevil, L. Pashko, A. Rachynskyi, V. Ryzhykh, S. Seriohin, I. Surai, V. Yatsuba and other researchers.

The paper objective is a study of conditions for introducing assessment centers as a factor of an effective development of personnel management services of public authorities.

The paper main body. In pursuance of the Law of Ukraine «On Civil Service», public authorities established their personnel management services. The services perform the functions of documenting civil servants' career progression, and are responsible for implementation of the state policy of personnel management in public bodies which, generally

Цитування даної статті: Носик О. А. Впровадження асесмент-центрів як чинник ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів / О. А. Носик // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 47-55. doi: 10.15421/15201727

Citation of this article: Nosyk, O. A. (2017). Vprovadzhennya asesment-tsentriv yak chynnyk efektyvnoho rozvytku sluzhby upravlinnya personalom derzhavnykh orhaniv [Introduction of assessment centers as factor of effective development of personnel management services of state bodies]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 47-55. doi: 10.15421/15201727 (in Ukrainian).

Received: 13.08.2017

Accepted: 15.09.2017

speaking, is the most important aspect of human resource management in a public institution.

Exercise of the functions and tasks imposed on the newly established services presupposes their continuous upgrading with the aim of a cardinal renovation of the substance of activity and enhancement of the role of managing public authority's staff. It is only possible if these issues are paid careful attention to at the very start, because some applicants start their career by entering civil service through a competition procedure, while others are recruited by evaluation of their service results through a range of tools of an assessment-center.

Based on the appropriate normative and legal framework, methodological recommendations should be elaborated for personnel management services of state bodies as regards organization of their civil servants' self-education; the relevant IT-aided study modules are to be developed; and the methods for raising the efficiency of evaluation and diagnostics of civil servants' professional competency are to be worked out and implemented.

In modern management, there are a large number of methods for personnel evaluation and diagnostics; however the most effective one at the current stage of public administration reform is creation of an assessment center within the structure of personnel management service – a center for a comprehensive assessment and diagnostics of staff. Apart from traditional questionnaires, interviews and situational tasks, an assessment center can apply mutually complementary evaluation and diagnostics methods which makes it possible to carry out a comprehensive research of competencies of staff and applicants for positions, their service and personal qualities, skills, and knowledge. Moreover, it is necessary to take into account the present underdeveloped state of the regulatory, staffing, and methodological support for introduction of assessment centers within the structure of personnel management services. Introduction of an assessment center does not require extra jobs for execution of this work; yet, essential supplements to the approved regulation are needed in terms of fulfillment of assessment functions by the service employees.

Conclusions. Introduction of an assessment center within the structure of personnel management services is a scientific and practical area of great current interest, which would provide an opportunity to investigate in a comprehensive and diverse manner the competencies of staff and applicants for positions, to identify the areas for further upgrading of their professional competence, and to provide a strong impetus for effective development of the personnel management services of public authorities. The conditions for establishment and functioning of an assessment center include: creation of a normative and legal support for the entire process, training of assessment staff, and selection of effective methods for civil servants' evaluation and diagnostics.

Keywords: assessment range of tools; selection of competent cadres; experts of high and highest qualification; methods of assessment and diagnostics; competences; competency; human resources; modernization of staffing units; development of professional competency

Внедрение ассесмент-центров как фактор эффективного развития служб управления персоналом государственных органов

О. А. Носик

*Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Харьков, Украина*

В статье рассмотрены условия создания и определены аспекты функционирования ассесмент-центров как фактора эффективного развития служб управления персоналом государственных органов в процессе реформирования государственного управления. Эти новые структурные подразделения должны сосредоточить на себе ключевые функции по реализации государственной политики по вопросам управления персоналом в государственных органах. Ассесмент-центры ориентированы на оценку и диагностику реальных качеств работников и кандидатов на должности государственных служащих, их психологических и профессиональных особенностей. Эффективная реализация методик оценки и диагностики работников зависит от уровня подготовки специалистов ассесмент-центров, которые должны быть представлены своеобразной триадой: непосредственно работниками службы управления персоналом, руководителями структурных подразделений государственного органа и привлеченными внешними экспертами высокой и высшей квалификации. Определено, что для создания и функционирования ассесмент-центров должны быть созданы нормативно-правовые, кадровые и методологические условия. Доказано, что создание и функционирование ассесмент-центров в структуре служб управления персоналом позволят комплексно и всесторонне исследовать компетентности работников и кандидатов на должности, определить направления дальнейшего развития их профессиональной квалификации, а также станут значительным толчком эффективного развития служб управления персоналом государственных органов.

Ключевые слова: ассесмент-инструментарий; подбор компетентных кадров; эксперты высокой и высшей квалификации; методики оценки и диагностики; компетенции; компетентности; человеческие ресурсы; модернизация кадровых подразделений; развитие профессиональной компетентности

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів модернізації підходу до управління людськими ресурсами на державній службі з метою приведення її у відповідність до принципів та стандартів Європейського Союзу є формування служб управління персоналом у державних органах як наступний етап розвитку кадрових служб [12].

Ці нові структурні підрозділи мають зосередити на собі ключові функції щодо реалізації державної політики з питань управління персоналом у державних органах, а також добір персоналу, планування, організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, оцінювання їх службової діяльності, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також інші функції, передбачені законодавством. Держава розраховує, що кадровий склад державної служби значно посилиться саме завдяки діяльності служб управління персоналом за міжнародними стандартами.

До недавнього часу саме поняття «служба управління персоналом державного органу» в управлінській практиці було відсутнє. Це відображає слабку методологічну розробленість даної проблеми і доводить, що це питання ще не було об'єктом уваги наукової галузі «Державне управління». Аналіз сучасних досліджень, присвячених проблемі розвитку служб управління персоналом державного органу, свідчить про значну увагу до теорії та практики управління персоналом в цілому та в державному управлінні зокрема.

Аналіз досліджень і публікацій. Серед вітчизняних учених, які опікувалися проблемами реалізації державної кадрової політики, питаннями, що стосуються управління персоналом, діяльності кадрових служб, трудових відносин та державної служби, можна назвати В. Побережну [14], К. Ващенко, Ю. Ковбасюка, Ю. Сурміна, О. Оболенського, С. Серьогіна та ін. [7; 8; 21]. Б. Колесніков науково обґрунтував необхідність створення регіональної аутсорсингової кадрової служби задля забезпечення переходу від діловодної моделі кадрових служб до функціонально багатовимірної діяльності з управління персоналом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на основі аутсорсингу [11]. А. Рачинський звертав увагу науковців на теоретико-методологічні та практико-прикладні засади стратегічного управління персоналом у

діяльності органів державної влади [20]. Теоретичні і практичні аспекти оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління розглянуті Л. Пашко, яка науково-теоретично обґрунтувала цей процес крізь призму ділової результативності, професійної продуктивності та персональної ефективності діяльності [13]. С. Гайдученко теоретично обґрунтувала формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби, розробила алгоритм її реалізації і практичні рекомендації щодо її застосування [3]. У наукових публікаціях В. Волик звертав увагу на організаційний підхід до управління розвитком компетентностей державних службовців [2], а В. Дементов обґрунтував, що в умовах реформування державного управління в Україні управління людськими ресурсами державної служби має ґрунтуватись на мотивації до саморозвитку [6]. Такий актуальний напрям досліджень, як професіоналізація державної служби та розробка організаційно-функціональної структури служби управління персоналом державного органу отримали розвиток у роботах С. Газарян [4; 5] та ін.

На теперішній час, коли кадрові підрозділи державних органів вже трансформовані в служби управління персоналом, актуальним є напрям наукових досліджень щодо розвитку цих служб, вироблення практичних рекомендацій і підходів до реалізації функцій управління персоналом, переходу до нових сучасних форм роботи з кадрами, їх оцінювання та діагностики.

Аналіз світового досвіду роботи з персоналом, наприклад у США, країнах Західної Європи, свідчить про ефективне використання асесмент-центрів як одного з методів комплексного оцінювання персоналу, заснованого на використанні взаємодоповнюючих методик, орієнтованого на оцінку реальних якостей співробітників, їх психологічних і професійних особливостей, а також виявлення потенційних можливостей фахівців. Вважається, що на сьогоднішній день метод асесмент-центру є одним з найбільш точних методів оцінки компетенцій співробітників [22], тому метою дослідження є розгляд умов впровадження асесмент-центрів як чинника ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів. Для досягнення мети поставлені завдання щодо визначення специфіки асесмент-центрів, розгляду умов функціонування та окреслення напрямків їх діяльності в

структурі служб управління персоналом державних органів.

Виклад основного матеріалу. На виконання норм Закону України «Про державну службу» [16] в державних органах створені служби управління персоналом, які діють відповідно до затверджених положень [17]. На відміну від звичайних кадрових підрозділів служби управління персоналом мають не тільки функції з документального оформлення проходження кар'єри державних службовців, вони є відповідальними за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, що є найважливішим аспектом управління людськими ресурсами в конкретній установі в цілому.

Виконання покладених функцій і завдань новоствореними службами передбачає їх постійний розвиток з метою кардинального оновлення змісту діяльності та посилення ролі в управлінні персоналом державного органу. Ефективне здійснення такої місії служб управління персоналом має полягати в їх організаційному розвитку через заходи з проведення аналітичної роботи у галузі кадрового менеджменту. Ці служби мають здійснювати короткострокове та довгострокове прогнозування розвитку персоналу, вживати цілеспрямовані заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до розроблених індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності, які складаються за результатами оцінювання та діагностики службової діяльності працівників, а також з організації професійного неупередженого добору компетентних кадрів. Це можливо лише якщо на старті приділяти цим моментам спеціальну увагу (для когось старт - це вступ на держслужбу через процедуру конкурсу, а для когось - перше оцінювання результатів службової діяльності через інструментарій асесмент-центру).

Розробка варіантів планових дій здійснюється з обов'язковим урахуванням того, що на різні посади державної служби призначаються особи із різним досвідом та різними компетентностями. Саме ці аспекти мають бути визначальними у розробці різноманітних варіантів планових дій.

Аналіз основних стратегічних документів держави [9; 18; 19] дозволяє стверджувати, що концептуальні положення щодо функціонування служб управління персоналом вже визначені, окреслені основні напрями та за-

ходи, відповідно до яких повинні розвиватися ці підрозділи. За умови створення певної нормативно-правової бази мають бути розроблені методичні рекомендації для служб управління персоналом державних органів щодо організації самоосвіти державних службовців та відповідні навчальні модулі з використанням інтерактивних технологій, розроблені та впроваджені методики оцінювання й діагностики ефективності підвищення професійної компетентності державних службовців тощо.

Особливо важливою є розробка нормативно-правової бази щодо діяльності служб управління персоналом державних органів саме в частині можливої появи в їх структурі асесмент-центрів, бо асесмент-інструментарій має велике значення для розкриття найважливіших для конкретної діяльності сторін особистості (мораль, здібності, нахили, досвід тощо).

У сучасному менеджменті існує велика кількість методик оцінювання та діагностики персоналу - описова методика оцінки, методика класифікації, методика моделювання ситуації, методика анкетування, методика алфавітно-числової шкали, методика «360 градусів» та ін., кожна з яких має свої особливості та умови застосування. Найбільш ефективним на теперішньому етапі реформування державного управління з наближенням його до європейських стандартів є створення в структурі служб управління персоналом асесмент-центру - центру з комплексного оцінювання та діагностики персоналу.

При цьому, крім традиційних анкет, інтерв'ю та ситуативних завдань, слід використовувати і спеціальні тести якостей особистості - психометрію. Маються на увазі і проєктивні методики (наприклад матриці Джона Равена, «Плями Роршаха»), і вимірвальні тести інтелекта Г. Айзенка тощо [1; 10]. Тобто, однією зі сторін діяльності асесмент-центру є своєрідний поліграф, який відображає та вимірює найбільш важливі для державної служби якості особистості. Цей підхід давно став природним шаблоном для аналогічних асесмент-центрів розвинутих країн. Нам цим підходом треба ще оволодіти.

Асесмент-центр заснований на використанні взаємодоповнюючих методик оцінювання та діагностики. Саме взаємодоповнюваність методик задає комплексний характер системам оцінювання асесмент-центру, що дає змогу оцінити як ділові, так і особисті якості,

навички, знання працівників (саме ці прояви є предикатами поняття компетентність). Для державних службовців, які призначаються на посаду тільки за результатами конкурсу, етап проходження асесмент-центру є принциповою складовою участі у конкурсі. При цьому треба враховувати недостатню на цей час нормативну й інструментальну забезпеченість асесмент-центрів у структурі служб управління персоналом.

Слід відмітити необхідність наявності висококваліфікованих співробітників цих служб, які повинні володіти загальносоціологічною, психометричною та кваліметричною часткою відповідного інструментарію. Це свідчить про особливі критерії підбору кадрів для цього підрозділу. Враховуючи недостатність або відсутність спеціальної освіти для цієї роботи, потрібні деякі модернізації щодо спеціалізацій у відповідних вузах та програм у центрах підготовки та перепідготовки кадрів: наприклад, з організації інтерв'ю, зі створення анкет та методики їх проведення, аналізу отриманої у результаті цього інформації тощо.

Отримати ці спеціальні знання та вміння (компетенції) безперечно можна і в режимі самоосвіти. Але значно ефективніше ця діяльність буде відбуватися, якщо базою персоналу служб стануть класично освічені спеціалісти. З урахуванням того, що трансформація кадрових служб у служби управління персоналом є загальнодержавною практикою в органах, де працюють державні службовці, доцільним було б створення факультетів перепідготовки кадрових працівників при найбільш знакових системних вишах України. У цьому випадку підготовку фахівців асесмент-центрів будуть вести спеціалісти-психологи, спеціалісти-педагоги, спеціалісти-комп'ютерники тощо, тобто експерти у своїй конкретній справі.

Пояснимо закладений нами сенс у поняття експертів. Кваліметричні методики оцінювання дають кількісні (дуже зручні для порівняння) результати, які вкладаються у формули, схеми, шкали та співвідношення. Психометричні методики мають опрацьовані десятиріччями стандарти висновків. Але деякі прояви особистих та ділових якостей стандартизованому вимірюванню не підлягають. У таких випадках оцінювання має проводитися у формі експерт-оцінок – якісних описів. Експертами виступають ті, кого висококваліфіковані фахівці вважають висококваліфікованими фахівцями (це найбільш стисле, але й най-

більш адекватне, з нашої точки зору, визначення поняття «експерт»). Безумовно, крім найвищої кваліфікації, експерти повинні володіти моральною репутацією, що цілком необхідно для членів конкурсних комісій установ. Ключові риси експертів – їх кваліфікація, репутація, неупередженість. Таким чином, асесмент-центри сприяють появі інституту експертів на рівні кожного державного органу.

Асесмент-центри орієнтовані на оцінювання та діагностику реальних якостей учасників, їх психологічних і професійних особливостей, відповідності вимогам посадових інструкцій, а також на виявлення потенційних можливостей фахівців. Методики оцінювання та діагностики компетенцій працівників та кандидатів на посади, спостереження за їх реальною поведінкою, яку вони демонструють в ділових іграх та тренінгах, суттєво підвищують вірогідність якісного висновку щодо наявного потенціалу кандидата на посаду або є підставою для складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності та подальшого розвитку працівника.

У варіантах планових дій, які розробляються асесмент-центрами для конкурсів та щорічного оцінювання, крім вищезазначеного, мають бути ситуативні ігри, де б претенденти на посади або працівники, які проходять оцінювання, грали активну роль, мали можливість креативно діяти, шукати та знаходити рішення в проблемних ситуаціях.

До структури діяльності асесмент-центру повинні входити традиційні, звичні методики оцінювання та діагностики:

- інтерв'ю, у ході якого йде збір даних про знання і досвід працівника чи кандидата на посаду;
- психологічні, професійні та загальні тести;
- коротка презентація працівника чи кандидата на посаду перед іншими працівниками чи кандидатами на посади;
- ділова гра за участю працівника чи кандидата на посаду;
- біографічне анкетування працівника чи кандидата на посаду;
- опис професійних досягнень працівника чи кандидата на посаду;
- індивідуальний аналіз конкретних ситуацій, коли працівнику чи кандидату на посаду пропонується вибрати певну стратегію і тактику дій в запропонованій ситуації;
- спостереження, за результатами якого

складаються експертні висновки та рекомендації для кожного працівника та робиться висновок про відповідність претендента вакантній посаді.

До вимог діяльності асесмент-центрів можна віднести об'єктивність та незалежність від ситуації та особистості працівника чи кандидата на посаду, точність параметрів оцінювання (краще всього це - кваліметричні та психометричні показники), якісний опис експертами визначених проявів особистості, прогностичність (можливість передбачити хоча б основні прояви поведінки людини в професійних ситуаціях), прагматична корисність (для керівників – у можливості використовувати результати оцінки для прийняття кадрових рішень, для працівника чи кандидата на посаду - у можливості використовувати результати оцінки для саморозвитку).

Використання різних методик оцінювання та діагностики персоналу дозволяють побачити прояви компетенцій та компетентностей працівника чи кандидата на посаду у будь-якому питанні та по-новому вибудувати цілу низку кадрових процесів, таких як оцінка професіоналізму державних службовців, кар'єрне зростання, оцінка інноваційного і лідерського потенціалу, проведення масштабних змін тощо. Ефективна реалізація методик оцінювання та діагностики працівника чи кандидата на посаду залежить від рівня підготовки для цієї діяльності персоналу асесмент-центру, який повинен вміти проаналізувати наявні людські ресурси, оцінити, наскільки ефективно вони використовуються і які передбачаються перспективи їх розвитку. Крім того, персональний склад конкурсних комісій структурно повинен бути своєрідною тріадою, а саме:

- працівники самої служби управління персоналом, які перевіряють загальні компетентності працівника чи кандидата на посаду, а також проводять діагностичну діяльність відповідно до затвердженого регламенту;

- керівники / заступники керівників структурних підрозділів державного органу, куди претендують кандидати на посади або підлеглі працівники яких проходять щорічне оцінювання, предметом діяльності яких буде перевірка особливих компетентностей кандидата на посаду чи працівника (при цьому критерієм залучення цих співробітників є співвідношення їх специфіки діяльності з компетентністю працівника, яка перевіряється);

- залучені зовнішні експерти високої та вищої кваліфікації – працівники інших установ, які перевіряють найважливіші індивідуальні потенціали працівника чи кандидата на посаду на відповідність компетентностям, що необхідні для претендентів на ключові посади в установі.

Кожен державний службовець через процедуру оцінювання та діагностики отримує потужний імпульс до розвитку. По-перше, йому надають повну інформацію щодо рівня його професіоналізму в конкретній галузі. По-друге, кожна людина отримує можливість випробувати варіанти поведінки в проблемних ситуаціях, оцінити свій потенціал та опанувати індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності [23].

Оволодіння та використання методик асесмент-центру потребує специфічної підготовки, бо вони є досить трудомісткими та вимагають багато часу як для підготовчих робіт, так і для самого оцінювання та діагностики. Ці питання вирішуються завдяки успішному підбору працівників служб управління персоналом, фахівців, які залучаються з даної установи, та зовнішніх експертів відповідного профілю [15].

Треба зазначити, що впровадження асесмент-центру не передбачає додаткових штатів для здійснення зазначеної роботи, але передбачає суттєві доповнення до затвердженого положення [17] в частині здійснення працівниками служби асесмент-функцій.

Висновки. Таким чином, створення асесмент-центру в структурі служб управління персоналом є актуальним напрямом науково-практичного дослідження, яке дасть можливість комплексно та різнобічно дослідити компетентність працівників і кандидатів на посади, визначити напрями подальшого розвитку їх професійної кваліфікації, а також стане значним поштовхом ефективного розвитку служб управління персоналом державних органів. На сьогоднішній день умовами для створення і функціонування асесмент-центру як чинника ефективного розвитку служб управління персоналом є: створення нормативно-правового супроводу всього цього процесу (нормативно-правова умова), підготовка асесмент-персоналу (кадрова умова), підбір ефективних методик оцінювання та діагностики державних службовців (методологічна умова).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бурлачук Л. Ф. Введение в проективную психологию / Бурлачук Л. Ф. — Киев: Ника-Центр, 1997. — 128 с.
2. Волик В. С. Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні. : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / В'ячеслав Сергійович Волик. — Дніпропетровськ, 2015. — 23 с.
3. Гайдученко С. О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом. державної служби. : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / Світлана Олександрівна Гайдученко. — Дніпропетровськ, 2010. — 20 с.
4. Газарян С. В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу у відповідності до принципу меритократії / С. В. Газарян, О. А. Носик // Державне будівництво : [фах. електрон. наук вид.]. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». — 2017. — № 2. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-2/index.html>
5. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / Світлана Вікторівна Газарян. — К., 2011, 36 с.
6. Дементов В. О. Розвиток державної служби в умовах реформування державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / Володимир Олександрович Дементов. — Дніпропетровськ, 2014. — 23 с.
7. Державна кадрова політика в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. - 72 с.
8. Державна служба : підручник у 2 т. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К. ; Одеса : НАДУ, 2013. — Т. 2. — 348 с.
9. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р // Урядовий кур'єр — 2016. - № 139
10. Кірсанов В. В. Психолого-педагогічна діагностика: Підручник. /Кірсанов Володимир Володимирович. - К. : «Альтерпрес», 2002
11. Колесніков Б. П. Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / Борис Петрович Колесніков. — Дніпропетровськ, 2005. — 22 с.
12. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / [Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — К. : НАДУ, 2013. — 120 с.
13. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теор.-методол. засади оцінювання : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / Людмила Андріївна Пашко. — К., 2007. — 27 с.
14. Побережна В. А. Формування та реалізація державної кадрової політики у сфері державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 — держ. служба / Віта Анатоліївна Побережна. — К., 2014. — 23 с.
15. Применение метода центра оценки на государственной службе как условие оптимизации оценки управленческих кадров / Рыховская Татьяна Викторовна. Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал (Political management: Scientific Information and Education Web Journal). [Сетевое электронное издание, ISSN 2221-7703]. 2013. № 03 (06). Оригинал статьи —URL: <http://www.политуправление.pf/arhiv/2013/03/RyakhovskayaTV.htm>, с. 81
16. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. - № 3. - С. 28. — Ст. 149
17. Про затвердження типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 47, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 р. за № 438/28568 / Режим електронного доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>
18. Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. — 2015. - № 4. - С. 8. — Ст. 67
19. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // Урядовий кур'єр. — 2015. - № 63
20. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теор.-методол. засади. : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 — держ. служба / Анатолій Петрович Рачинський. — К.,

2011. – 38 с.

21. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби / С.М.Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2013. - №1 (1). – С. 58-65.

22. Стратегічне управління людськими ресурсами : навчальний посібник / Є. Г. Матвіїшин. — Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2011. — 200 с. — ISBN 978-966-8687-93-8

23. Хермелин И., Лайвенс Ф., Робертсон А.Т. Прогностическая валидность Центра оценки: метаанализ [Электронный ресурс] // Организационная психология. 2011. Т. 1. № 1. С. 39–49. URL: <http://orgpsyjournal.hse.ru> (дата обращения: 07.10.2017 г.)

REFERENCES:

- Burlachuk, L. F. (1997). *Vvedenie v proektivnuyu psihologiyu [Introduction to projective psychology]*. Kiev, Nika-Tsentr (in Russian).
- Volyk, V. S. (2015). *Upravlinnya rozvytkom kompetentnostey derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini [Management of development of competences of civil servants in Ukraine]*. Dnipropetrovs'k (in Ukrainian).
- Hayduchenko, S. O. (2010). *Formuvannya innovatsiynoyi tekhnolohiyi otsynuyannya v upravlinni personalom derzhavnoyi sluzhby [Formation of innovative evaluation technology in human resources management. civil service]*. Dnipropetrovs'k (in Ukrainian).
- Hazaryan, S. V. (2017). Orhanizatsiyno-funktsional'na struktura sluzhby upravlinnya personalom derzhavnoho orhanu u vidpovidnosti do pryntsypu merytokratsiyi [Organizational-functional structure of the personnel management service of the state body in accordance with the principle of meritocracy]. *Derzhavne budivnytstvo: [fakh. elektron. nauk vyd.]*, 2. Kh.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr». Access mode: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-2/index.html> (in Ukrainian).
- Hazaryan, S. V. (2011). *Profesionalizatsiya sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: zmist, formy ta metody [Professionalization of service in local self-government bodies: content, forms and methods]*. Kyiv (in Ukrainian).
- Dementov, V. O. (2014). *Rozvytok derzhavnoyi sluzhby v umovakh reformuvannya derzhavnoho upravlinnya v Ukraini [Development of civil service in the context of reforming public administration in Ukraine]*. Dnipropetrovs'k (in Ukrainian).
- Kovbasyuk, Yu. V., & Vashchenko, K. O., & Surmin, Yu. P. (2012). *Derzhavna kadrova polityka v Ukraini : stan, problemy ta perspektyvy rozvytku : nauk. dop. [State staff policy in Ukraine: state, problems and prospects of development]*. Kyiv, NADU (in Ukrainian).
- Kovbasyuk, Yu. V., & Obolens'kyi, O. Yu., & Ser'ohin, S. M. (2013). *Derzhavna sluzhba [Public Service]*. Vol. 2. Kyiv; Odesa: NADU (in Ukrainian).
- Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnya 2016 r. № 474-r [Some Issues in the Reform of the Public Administration of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 24, 2016 № 474-p]. (2016). *Uryadovyy kur'yer*, 139 (in Ukrainian).
- Kirsanov, V. V. (2002). *Psykhologo-pedahohichna diahnozyka [Psychological-pedagogical diagnostics]*. Kyiv, «Al'terpres» (in Ukrainian).
- Kolesnikov, B. P. (2005). *Reformuvannya kadrovyykh sluzhb orhaniv derzhavnoyi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Reform of personnel services of state authorities and local self-government in Ukraine]*. Dnipropetrovs'k (in Ukrainian).
- Kovbasyuk, Yu. V., & Vashchenko, K. O., & Surmin, Yu. P. (2013). *Modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya ta yevropeys'ka intehratsiya Ukrainy [Modernization of public administration and European integration of Ukraine]*. Kyiv, NADU (in Ukrainian).
- Pashko, L. A. (2007). *Lyuds'ki resursy u sferi derzhavnoho upravlinnya: teor.-metodol. zasady otsynuyannya [Human resources in the field of public administration: theoretical and methodological. evaluation principles]*. Kyiv (in Ukrainian).
- Poberezhna, V. A. (2014). *Formuvannya ta realizatsiya derzhavnoyi kadrovoyi polityky u sferi derzhavnoyi sluzhby Ukrainy [Formation and realization of the state personnel policy in the field of civil service of Ukraine]*. Kyiv (in Ukrainian).
- Ryakhovskaya, T. V. (2013). Primenenie metoda tsentra otsenki na gosudarstvennoy sluzhbe kak uslovie optimizatsii otsenki upravlencheskikh kadrov [Application of the assessment center method in the civil service as a condition for optimizing the evaluation of management personnel]. *Politicheskoe upravlenie: nauchnyiy informatsionno-obrazovatelnyiy elektronnyiy zhurnal (Political management: Scientific Information and Education Web Journal)*, 03 (06). Access mode: <http://www.politupravlenie.rf/arhiv/2013/03/RyakhovskayaTV.htm>, s. 81 (in Russian).
- Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII [On the Civil Service: The Law

- of Ukraine of December 10. 2015 p. № 889-VIII]. (2016). *Ofitsiyny visnyk Ukrainy*, 3, 28 (in Ukrainian).
17. Pro zatverdzhennya typovoho polozhennya pro sluzhbu upravlinnya personalom derzhavnoho orhanu : Nakaz Natsional'noho ahentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoyi sluzhby vid 03.03.2016 № 47, zareyestrovanyy v Ministerstvi yustytitsiyi Ukrainy 23 bereznya 2016 r. za № 438/28568 [On Approval of the Standard Provision on the Personnel Management Service of a State Body: Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service dated 03.03.2016 № 47, registered with the Ministry of Justice of Ukraine on March 23, 2016, under № 438/28568]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (in Ukrainian).
18. Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015 [On the Strategy of Sustainable Development “Ukraine 2020”: Decree of the President of Ukraine dated January 12. 2015 number 5/2015]. (2015). *Ofitsiyny visnyk Ukrainy*, 4, 8 (in Ukrainian).
19. Pro skhvalennya Stratehiyi reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovvryaduvannya v Ukraini na period do 2017 roku ta planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 bereznya 2015 r. № 227-r [On Approving the Strategy for Reforming the Civil Service and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine for the Period until 2017 and Action Plan for its Implementation: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 18, 2015, No. 227-p]. (2015). *Uryadovyy kur'yer*, 63 (in Ukrainian).
20. Rachyns'kyi, A. P. (2011). *Stratehichne upravlinnya personalom orhaniv derzhavnoyi vlady: teor.-metodol. zasady*. [Strategic management of personnel of public authorities: theoretical and methodological. the ambushes]. Kyiv (in Ukrainian).
21. Ser'ohin, S. M. (2013). Meta, zavdannya ta funktsiyi derzhavnoyi sluzhby [Purpose, tasks and functions of the civil service]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*, 1(1), 58-65 (in Ukrainian).
22. *Stratehichne upravlinnya lyuds'kymy resursamy : navchal'nyy posibnyk* [Strategic Human Resource Management]. (2011). L'viv, LRIDU NADU (in Ukrainian)
23. Hermelin, I., Layvens, F., Robertson, A. T. (2011). Prognosticheskaya validnost Tsentra otsenki: metaanaliz [Prognostic Validity of the Evaluation Center: meta-analysis]. *Organizatsionnaya psihologiya*, 1(1), 39-49. Access mode: <http://orgpsyjournal.hse.ru> (in Russian).

Носик Оксана Анатоліївна – аспірант кафедри державного управління
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України
Адреса: 61000, м. Харків, пр. Московський, 75
E-mail: kadri_GU@ukr.net

Nosyk Oksana A. – postgraduate. department of public administration
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
Address: 75, Moskovskyy Av., Kharkiv, 61000, Ukraine
E-mail: kadri_GU@ukr.net
ORCID 0000-0002-9114-0118



УДК 352.075

doi: 10.15421/15201728

Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект

Є. І. Бородин, Т. М. Тарасенко

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Дніпро, Україна*

У статті проаналізовано застосування категорії відповідальності у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначено суб'єкти, інстанції, засоби реалізації відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Дослідження виявило наявність змішування засобів забезпечення відповідальності з переліком підстав за яких передбачено її настання. Також з'ясовано, що якщо для місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у профільному законі визначено підстави для його проведення, то для проведення процедури народної ініціативи таких підстав не зазначено. Підтверджено висновок про те, що труднощі практичної реалізації відповідальності пов'язані, зокрема, з проблемою конкретизації статусу територіальної громади. Відповідно, важливим завданням є здійснення деталізації положень щодо визначення статусу територіальної громади як суб'єкта відносин відповідальності. Крім того, до причин, які перешкоджають територіальній громаді застосовувати існуючі законодавчі норми про відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, віднесено відсутність регламентації процедур їх реалізації, у тому числі, на рівні локальних нормативно-правових актів, а також особливості виборчої системи, за якої обмежується здатність виборців відкликати депутата місцевої ради. У статті обґрунтовується точка зору щодо актуальності уточнення і розмежування видів відповідальності та засобів їх забезпечення, зокрема конституційно-правової та політичної відповідальності.

Ключові слова: відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; конституційно-правова відповідальність; політична відповідальність; місцеве самоврядування; реформа місцевого самоврядування

Definition of responsibility in local government in Ukraine: legislative aspect

Y. I. Borodin, T. M. Tarasenko

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National Academy of Public Administration
Under the President of Ukraine, Dnipro, Ukraine*

Responsibility has been considered as a fundamental category in the regulation of relations in local government. This is stipulated by the role and importance of the institution of responsibility in ensuring the rights and freedoms of citizens in solving local issues, protecting the rights of local government and developing local democracy in general. At the same time, this problem is one of the under-examined, which is complicated by the discussion of the views of scholars on the definition, differentiation and means of ensuring various types of responsibility. The analysis of Ukrainian legislation confirms the existence of uncertainty in the differentiation of types and forms of responsibility of local government bodies and officials. Political responsibility may be an example of complexity in the consideration of this issue, since the problem of its relationship with constitutional and legal responsibility is the subject of discussion of researchers in various subject areas. The close connection between these types of responsibilities is illustrated by the similarity of approaches to their definition and consideration in scientific literature, wherein constitutional responsibility is considered as a legal form of political responsibility.

The study allows us to note that there is a mix of means to ensure responsibility with a list of grounds whereunder its occurrence is foreseen is observed. The conclusion that the complexity of the practical application of respon-

Цитування даної статті: Бородин Є. І. Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект / Є. І. Бородин, Т. М. Тарасенко // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 56-65. doi: 10.15421/15201728

Citation of this article: Borodin, Y. I., & Tarasenko, T. M. (2017). Vyznachennya vidpovidal'nosti v mistsevomu samovryaduvanni v Ukraini: zakonodavchyy aspekt [Definition of responsibility in local government in Ukraine: legislative aspect]. *Public administration aspects*, 5(8-9), 56-65. doi: 10.15421/15201728 (in Ukrainian).

Received: 15.08.2017**Accepted:** 17.09.2017

sibility related to the problems of specifying the status of certain elements of the local government system, first of all, concerns the status of a territorial community has been confirmed. Accordingly, the position on the importance of further detailed provisions on the definition of the status of a territorial community as a subject of responsibility relations is grounded. The study emphasizes availability of the problem of implementation of provisions of the Local Government in Ukraine Act of Ukraine regarding the prosecution of local government bodies and officials by a territorial community. This situation is explained by the lack of regulation of procedures for the implementation of legislative provisions, peculiarities of the electoral system, which limits the ability of voters to withdraw the deputy of the local council, etc.

The article substantiates the opinion that the formation of the responsibility system complying with modern requirements involves strengthening the institute of political responsibility. It has been noted that the basis of political responsibility includes democratic, humanitarian principles of regulation of social relations connected with the exercise of rights and freedoms in local government. It can be noted that political responsibility is an important part of the modern area of local government based on international standards of local democracy.

Keywords: responsibility of bodies and officials of local government; constitutional and legal responsibility; political responsibility; local government; reform of local government

Определение ответственности в местном самоуправлении в Украине: законодательный аспект

Е. И. Бородин, Т. Н. Тарасенко

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Днепр, Украина

В статье проанализировано использование категории ответственности в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», определены субъекты, инстанции, способы реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В исследовании выявлено наличие смешивания способов обеспечения с перечнем оснований для ее наступления. Выяснено, что если для местного референдума о досрочном прекращении полномочий глав сельского, поселкового, городского совета в законе определены основания для его проведения, то для проведения процедуры народной инициативы такие основания не обозначены. Подтверждено вывод о том, что трудности практической реализации ответственности связаны, в частности, с проблемой конкретизации статуса территориальной громады. Соответственно, важным заданием является детализация положений, касающихся определения статуса территориальной громады как субъекта отношений ответственности. Кроме того, к причинам, которые мешают территориальной громаде применять существующие законодательные нормы об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, относится отсутствие регламентации процедур их реализации, в том числе, на уровне локальных нормативно-правовых актов, а также особенности избирательной системы, по которой ограничивается возможность избирателей отзываться депутата местного совета. В статье обосновывается точка зрения касательно актуальности уточнения и разграничения видов ответственности и способов их обеспечения, в частности, речь идет о разграничении конституционно-правовой и политической ответственности.

Ключевые слова: ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления; конституционно-правовая ответственность; политическая ответственность; местное самоуправление; реформа местного самоуправления

Постановка проблеми. Відповідальність належить до числа фундаментальних категорій у регулюванні відносин у сфері місцевого самоврядування. Це обумовлюється роллю та значенням інституту відповідальності у забезпеченні прав і свобод громадян щодо вирішення питань місцевого значення, захисту прав місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії у цілому. Поряд із тим, проблематика відповідальності є однією з малодосліджених, що ускладнюється дискусійністю поглядів науковців на визначення, розмежування та засоби забезпечення різних

її видів, зокрема, що стосується конституційно-правової, політичної відповідальності. Зазначене підтверджує наукове і практичне значення проблеми формування та розвитку інституту відповідальності як необхідної умови ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Поняття «відповідальність» має широкий діапазон розгляду, оскільки є філософською, правовою, політичною, управлінською категорією, що передбачає міждисциплінарні підходи дослідження залежно від проблематики розгляду.

Різні аспекти відповідальності у сфері місцевого самоврядування досліджували П. Ворона (у контексті розгляду ролі місцевого самоврядування у забезпеченні розвитку регіонів, представницької влади у цілому), І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко (принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування), В. Засадко, О. Лиска (відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, система відповідальності у місцевому самоврядуванні), П. Пилипишин (конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування), С. Орлов (публічна відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування), В. Чурсін (відповідальність органів місцевого самоврядування), О. Штирьов (відповідальність окремих елементів системи місцевого самоврядування) [1; 3; 6; 8; 12; 10; 15 – 17].

У дослідженнях відзначається, що відповідальність у місцевому самоврядуванні належить до ключових інститутів публічного права [5, с. 125]. Інститут відповідальності розглядається як важливий елемент статусу органів місцевого самоврядування, що за своєю природою, забезпечує їх діяльність на основі правових і моральних норм, ефективне функціонування для вирішення питань місцевого значення. При цьому, у першому випадку, цей інститут розглядається як засіб стримування дій органів місцевого самоврядування у межах зазначених норм, а в другому – є стимулом для ефективного їх функціонування [6].

Цілком доцільним і обґрунтованим видається розгляд категорії відповідальності крізь призму співвідношення здатності, можливості та обов'язку територіальної громади й органів місцевого самоврядування бути суб'єктами, авторами своїх дій, свідомо виконувати вимоги, вирішувати завдання, закріплені за ними, здійснювати вибір альтернативи при ухваленні управлінських рішень [8].

Особливості формування системи відповідальності у місцевому самоврядуванні обумовлюється специфікою місцевого самоврядування як форми публічної влади. Так, зокрема, до чинників, що обумовлюють складність визначення теоретичної моделі механізму відповідальності у цій сфері відносять: правову природу місцевої демократії;

багатофакторний феномен відповідальності; різноманітність її видів та необхідність диференційованого підходу до відповідальності у залежності від сфери соціальних відносин та соціальної ролі суб'єктів відповідальності [5, с. 126]. Продовжуючи цю думку зазначимо, що, розглядаючи правову природу місцевої демократії, важливим є врахування особливостей регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням безпосередньої та представницької демократії. Названі чинники можуть розглядатися і як фактори ускладнення практичного запровадження інституту відповідальності. До того ж, необхідно додати, що складність практичного застосування пов'язана з проблемами конкретизації статусу окремих елементів системи місцевого самоврядування. У першу чергу, йдеться про статус територіальної громади та органів місцевого самоврядування у частині компетенцій і повноважень. Можна зазначити, що ці чинники визначають характеристику моделі відповідальності у місцевому самоврядуванні.

На думку дослідників, основними перешкодами для забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою є наступні:

- недосконалість механізму притягнення їх до відповідальності, пов'язана із неврегульованістю питань місцевих референдумів та статутів територіальних громад;
- непослідовність законодавчих норм щодо вимог до кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів;
- деперсоналізація суб'єкта відповідальності;
- неповнота й недосконалість механізмів притягнення до відповідальності представників органів місцевого самоврядування;
- громадянська пасивність населення, недостатній контроль органів влади з боку виборців, що нівелює функцію територіальної громади виступати суб'єктом перед яким несуть відповідальність органи і посадові особи місцевого самоврядування, функцію інстанції у системі відповідальності [6].

Зазначене підтверджує думку про те, що питання відповідальності у забезпеченні організації й функціонування системи місцевого самоврядування має належати до пріоритетів реформи у цій сфері, що сприятиме конкретизації статусу різних суб'єктів місцевого самоврядування, побудові системи відносин

на засадах взаємодії всіх учасників і самовідповідальності кожного суб'єкта. Це, у свою чергу, має позитивно позначитися на ефективності системи територіальної організації влади в Україні.

Метою дослідження є аналіз базових законодавчих положень щодо регулювання відносин відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, з'ясування проблемних питань та напрямів їх розв'язання як важливої умови для забезпечення ефективності діяльності цих суб'єктів.

Виклад основного матеріалу. Відповідальність як одне з ключових понять у визначенні місцевого самоврядування, знаходить своє відображення у міжнародних документах, які визначають стандарти організації та функціонування цієї системи. Так, у Європейській хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, і інтересах місцевого населення [4]. У Всесвітній декларації місцевого самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення [2].

Стосовно сутності поняття відповідальності доречним є твердження, що формула «під власну відповідальність» має тлумачитися як самовідповідальність, виходячи з того, що рішення і дії місцевого самоврядування мають спиратися тільки або переважно на власні ресурси, матеріальні та інші засоби [5, с. 125]. Загалом концепт «під власну відповідальність» відображає ще один вимір розгляду особливостей відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовується поняття відповідальність. Воно міститься у самому понятті місцевого самоврядування, яке тлумачиться як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [13]. Тим самим, закріплення формулювання «під власну відповідальність» щодо діяльності органів

місцевого самоврядування є спільним для міжнародних актів і українського законодавства.

У Конституції України питання відповідальності органів місцевого самоврядування окреслено загально без детального регламентування. Зміст основних конституційних положень свідчить про те, що це питання має знайти відображення в окремому законі, яким є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це засвідчується конституційними нормами про те, що: місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом (ст. 140); статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом (ст. 141); органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144); інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (ст. 146) [7]. Отже, мова йде про відповідальність за вирішення питань місцевого значення у межах Конституції і законів України, тобто про юридичну відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, про конституційно-правову відповідальність.

Разом із тим, необхідно зазначити, що існуючі законодавчі положення характеризуються наявністю невизначеності питання розмежування видів і форм відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Передусім, йдеться про статті 74 – 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які безпосередньо присвячені регулюванню відповідальності. Така невизначеність у законодавстві супроводжується відсутністю усталених поглядів у наукових дослідженнях, в яких відповідальність розглядається переважно у широкому розумінні як юридична відповідальність органів місцевого самоврядування без конкретизації її видів [6], або більш конкретно як конституційна [5, с. 132, 137 – 138]. При цьому науковці підкреслюють, що конституційно-правова відповідальність, як самостійний вид юридичної відповідальності, не визнана на законодавчому рівні, що негативно позначається на практиці

її реалізації. Також дослідники зауважують на існуванні численних прогалин та неузгодженостей законодавчого регламентування підстав конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [5, с. 132].

Неврегульованість відносин відповідальності стримує їх розвиток у сфері місцевого самоврядування, стає на перешкоді практичному запровадженню різних її видів. Прикладом цього може бути політична відповідальність, оскільки проблема її співвідношення з конституційно-правовою відповідальністю є предметом дискусії дослідників у різних галузях знань. Тісний зв'язок цих видів відповідальності ілюструється схожістю підходів до їх визначення: «конституційно-правова відповідальність тлумачиться як відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації та зловживання нею» [5, с. 124]; політична відповідальність є відповідальністю за цільове здійснення політичного представництва [9, с. 178]. Конституційна відповідальність розглядається як правова форма політичної відповідальності, її організаційна та процедурна сторони [14].

У науковій літературі обґрунтовується підхід до розгляду політичної відповідальності як позитивної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка не є юридичною відповідальністю. Вона є відповідальністю за правомірну діяльність й існує незалежно від правопорушення та полягає у належному та ефективному виконанні зазначеними суб'єктами покладених на них повноважень [12, с. 4]. Виходячи з цього, підкреслюється необхідність розмежування підстав позитивної політичної відповідальності та ретроспективної конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [12, с. 8]. Продовжуючи цю думку, зазначимо важливість конкретизації підстав настання політичної відповідальності для органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Утвердження цього виду відповідальності помітно розширює спектр відносин відповідальності у цій сфері, забезпечує кращі можливості для здійснення впливу з боку територіальної громади на

суб'єкти владних повноважень, відповідальних за вирішення питань місцевого значення.

Основними джерелами як конституційно-правової, так і політичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Пропонуємо виділити наступні базові складові розгляду відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- визначення інстанцій відповідальності;
- визначення основних суб'єктів відповідальності;
- визначення підстав, на основі яких можуть бути достроково припинені повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначення засобів забезпечення відповідальності.

До переліку інстанцій відповідальності, тобто сторін, перед якими органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність, віднесено територіальну громаду (ст. 74 – 75), державу (ст. 74, 76), юридичні та фізичні особи (ст. 74, 77).

Основними суб'єктами відповідальності за законом є: сільська, селищна, міська, районна в місті, районна, обласна рада (ст. 78); сільський, селищний, міський голова (ст. 79); староста (ст. 79¹); депутат ради (ст. 26, 43).

Перелік підстав, на основі яких можуть бути достроково припинені повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування включає наступні причини: за умов порушення Конституції або законів України, обмеження прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень (ст. 75 – 76), якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені профільним Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання (ст. 78).

Забезпечення відповідальності, за цим законом, здійснюється за допомогою наступних засобів: дострокове припинення повноважень ради рішенням місцевого референдуму (ч. 2 ст. 78), призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (ч. 4 ст. 78); дострокове припинення повноважень сільського, селищного, місько-

го голови у разі відкликання з посади за народною ініціативою, за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради (п. 4 ст. 79, ч. 3 – 5 ст. 79); дострокове припинення повноважень старости за народною ініціативою (ст. 79¹); дострокового припинення повноважень депутата ради (п. 14 ст. 26, п. 10 ст. 43) [13].

Важливим аспектом проблеми є зміцнення ролі територіальної громади як сторони, перед якою ці суб'єкти несуть відповідальність. Органи і посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними, відповідальними перед територіальними громадами. Ця підзвітність, підконтрольність і відповідальність забезпечуються зокрема на основі їх інформування населення не менш як два рази на рік, про виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого самоврядування та звітування перед територіальними громадами про свою діяльність. Крім того, це питання знаходить своє вираження через конкретизацію статусу голови сільської, селищної, міської ради. Так, у ст. 42 профільного закону закріплено норму про: його персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень; підзвітність, підконтрольність, відповідальність перед територіальною громадою; його обов'язок не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами [13].

Основними засобами дострокового припинення повноважень голови сільської, селищної, міської ради є: відкликання за народною ініціативою; за рішенням місцевого референдуму; за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Проведення процедури народної ініціативи можливе не раніше ніж через рік набуття головою повноважень. Порядок проведення процедури відкликання голови за народною ініціативою визначено у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» та положеннями ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]. Реалізація зазначених норм, серед іншого, передбачає

наявність законодавчого визначення процедури організації та проведення місцевого референдуму. Сільська, селищна, міська рада може прийняти два види рішень: рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; рішення про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Прийняття таких рішень належить до виключної компетенції місцевих рад, що закріплено у пп. 10, 16 ст. 26 «Про місцеве самоврядування в Україні» [13].

Стосовно депутата місцевої ради основним таким документом є рішення ради про дострокове припинення повноважень депутата, порядок прийняття якого визначається ст. 26, 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]. Повноваження депутата місцевої ради також може бути здійснено через його відкликання виборцями. Законодавчим актом, в якому закріплено норми щодо регламентування процедури відкликання депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу визначається нормами Закону України «Про статус депутатів місцевої ради».

Окремим питанням є регулювання відповідальності голів районної, обласної, районної у місті ради, які за статусом, у своїй діяльності є підзвітними раді, можуть бути звільнені з посади радою шляхом таємного голосування, звітують перед нею про свою діяльність не менше одного разу на рік [13].

Згідно з нормами українського законодавства, існують відмінності проведення процедури дострокового припинення повноважень для різних рівнів рад. Так, для сільської, селищної, міської, районної у місті ради, процедурою такого припинення визначено місцевий референдум, питання про який може бути порушене головою місцевої ради а також не менше 1/10 частини громадян, які проживають на відповідній території та мають право голосу. Для обласних і районних рад передбачено, що за наявності підстав, передбачених законом, рішення суду про визнання актів ради незаконними та висновків комітету Верховної Ради України, парламент може призначити позачергові вибори рад усіх рівнів, зокрема районної і обласної. При цьому питання про призначення парламентом таких виборів для сільської, селищної, міської, районної у місті ради може порушуватись голо-

вою місцевої ради, а для районної і обласної ради – головою обласної державної адміністрації, для столиці – головою Київської міської державної адміністрації.

Основна різниця у забезпеченні відповідальності органів і посадових осіб різних рівнів місцевого самоврядування полягає у тому, що для сільської, селищної, міської ради та голів цих рад територіальна громада може безпосередньо впливати на дострокове припинення їхніх повноважень. На рівні районної, обласної та районної у місті ради, що стосується голови цієї ради, такий вплив здійснюється через відповідні ради шляхом голосування депутатів ради. Ці відмінності обумовлені особливостями формування органів місцевого самоврядування, визначених у профільному законі та нормах законодавства щодо місцевих виборів.

Аналіз законодавчих положень, регулюючих питання відповідальності у сфері місцевого самоврядування, дозволяє відзначити певну непослідовність їх викладення. Серед іншого спостерігається змішування засобів забезпечення відповідальності з переліком підстав за яких передбачено настання відповідальності. Крім того, якщо для місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у профільному законі визначено підстави для його проведення, то для проведення процедури народної ініціативи таких підстав не зазначено.

Висновки. Відповідальність як ключова категорія у системі забезпечення прав, інтересів, гарантій у сфері місцевого самоврядування передбачає чітке розмежування її видів та форм, що є необхідною умовою для забезпечення прав та інтересів місцевого населення щодо вирішення питань місцевого значення, гарантій місцевого самоврядування. Ключовим питанням постає забезпечення дієвості конституційно-правової відповідальності та утвердження політичної відповідальності. Питання політичної відповідальності потребує особливої уваги, з урахуванням того, що вона дозволяє регулювати суспільні відносини у позитивному та негативному вимірі (за умов відсутності порушення правових норм та за умов наявності такого порушення). В обох цих вимірах відбувається порушення інтересів місцевого населення, територіальної громади. Поряд із тим, важливим теоретичним

і практичним завданням, що потребує свого вирішення, є визначення публічно-правових, публічно-владних основ розмежування політичної та юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні.

Тим самим формування системи відповідальності, відповідної сучасним вимогам передбачає належне врахування та закріплення інституту політичної відповідальності. В основу політичної відповідальності покладено демократичні, гуманізаційні засади регулювання суспільних відносин, пов'язані з реалізацією прав і свобод у сфері місцевого самоврядування. Можна зазначити, що політична відповідальність є важливою складовою сучасного простору місцевого самоврядування, що базується на міжнародних стандартах місцевої демократії. Загалом ймовірною та цілком очікуваною є перспектива закріплення нових форм і засобів забезпечення різних видів відповідальності, зокрема, це пов'язано з запровадженням електронної демократії. Прикладом цього є пропозиція стосовно закріплення законодавчих норм щодо електронного ініціювання дострокових виборів органів місцевого самоврядування та звільнення окремих посадових осіб як засобу забезпечення політичної відповідальності [11].

Отже, в основу засобів забезпечення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування покладено можливість застосування примусу з боку різних суб'єктів публічно-правових відносин у цій сфері. При цьому особливе місце у забезпеченні їх відповідальності приділяється територіальній громаді як первинному суб'єкту місцевого самоврядування. Однак, на сучасному етапі залишається проблемним питання можливості реалізації норм профільного закону стосовно притягнення до відповідальності територіальною громадою цих суб'єктів. Таке становище пояснюється відсутністю регламентації процедур застосування законодавчо визначених засобів її запровадження, особливостями виборчої системи, за якої, зокрема, обмежується здатність виборців відкликати депутата місцевої ради тощо.

Дослідження дозволяє зробити висновок, що одним із ключових в утвердженні системи відповідальності в місцевому самоврядуванні є питання зміцнення ролі та місця територіальної громади перед якою несуть відпові-

дальність органи і посадові особи місцевого самоврядування. Йдеться про конкретизацію статусу територіальної громади як суб'єкта відносин у сфері відповідальності, інстанції перед якою відповідні суб'єкти, наділені правом представляти її інтереси та приймати від її імені рішення та зобов'язані звітувати перед нею. У цьому можна розглядати важливий аспект розвитку публічного управління щодо забезпечення умов для розвитку інституту відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Важливим питанням у побудові системи відповідальності в місцевому самоврядуванні є інформаційно-просвітницька робота щодо роз'яснення можливостей участі громадян у вирішенні питань місцевого

значення, висвітлення їх прав, свобод щодо цього та підтримка активності громадян, громадських організацій щодо моніторингу, контролю діяльності представницьких, виконавчих органів місцевого самоврядування й посадових осіб цих органів.

Поглиблення знань щодо теоретико-методологічних основ відповідальності у місцевому самоврядуванні передбачає необхідність подальших досліджень підстав розмежування видів відповідальності. Актуальним також є розкриття перспектив розвитку локальної нормотворчості щодо регламентування процедур реалізації законодавчих норм про відповідальність у процесі вирішення питань місцевого значення.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Ворона П. В. Місцеве самоврядування в контексті розвитку представницької влади [Електронний ресурс] : монографія / П. В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2012. – Режим доступу : <http://catalog.uccu.org.ua/26/2012/11/Vorona/1211misva/index.htm>.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Муніципальне право України / В. Ф. Погорілко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/65592--3-vseshvnyaya-deklaratsiyamstseвого-samovryaduvannya.html>.
3. Галіахметов І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 2 (6). – С. 135 – 147. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik06_13.pdf.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим одступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ. : НАДУ, 2010. – 400 с.
6. Засадко В. В. Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою. Аналітична записка / В. В. Засадко, О. Г. Лиска [Електронний ресурс]. – № 12, Серія «Громадянське суспільство» // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2131/, 01.09.2017>.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-vp/page3>.
8. Лиска О. Г. Система відповідальності у місцевому самоврядуванні / О. Г. Лиска // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2010. – Вип. 43. – С. 75 – 82. – Режим доступу : http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_43_9.pdf.
9. Мельниченко В. Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності / В. Мельниченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. С. 175 – 183 – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-25.pdf>.
10. Орлов С. Принципи місцевого самоврядування / С. Орлов // Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. – 2016. – Вип. 8. – С. 210 – 217. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2016_8_29.
11. Перспектива чистої влади в Україні: введення механізмів політичної відповідальності / Експертиза реформ. Інформаційне агентство, 28.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.expertreform.com.ua/2017/01/28/perspektyva-chystoyi-vlady-v-ukrayini-vvedennya-mehanizmv-politychnoyi-vidpovidalnosti/>.
12. Пилипишин П. Б. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пилипишин Павло Богданович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2017. – 21 с.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280 : із змінами. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
14. Торяник В. М. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі. Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / В. М. Торяник; Дніпропетр. нац. ун-т. – Дніпропетровськ., 2006. – 17 с. – Режим доступу : <http://disser.com.ua/contents/17320.html>.
15. Чурсін В. П. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування : автореф. дис... канд. наук з держ. наук. : 25.00.04 / Чурсін Василь Петрович ; Акад. муніцип. упр. – Київ, 2012. – 20 с.
16. Чурсін В. П. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. П. Чурсін // Научные разведки по государственному и муниципальному управлению. – 2013. № 2. – С. 237 – 252. – Режим доступу : [file:///C:/Users/User/Downloads/Nrzd_2013_2_21%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Nrzd_2013_2_21%20(2).pdf).
17. Штиргов О. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості / О. М. Штиргов // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер. : Державне управління. – 2014. – Т. 235, Вип. 223. – С. 133 – 138. – Режим доступу : <http://official.chdu.edu.ua/article/viewFile/28279/25204>.

REFERENCES:

1. Vorona, P. V. (2012). *Mistseve samovryaduvannya v konteksti rozvytku predstavnyts'koyi vlady [Local government in the context of the development of representative power]*. Poltava, PUET. Access mode: <http://catalog.uccu.org.ua/26/2012/11/Vorona/1211misva/index.htm> (in Ukrainian).
2. Pohorilko, V. F. Vsesvitnya deklaratsiya mistsevoho samovryaduvannya, Munitsypal'ne pravo Ukrayiny [World Declaration of Local Self-Government. Municipal Law of Ukraine]. Access mode: <http://westudents.com.ua/glavy/65592--3-vsesvitnya-deklaratsiya-mistsevogo-samovryaduvannya.html> (in Ukrainian).
3. Haliakhmetov, I. A., & Kozhushko, S. I. (2011). Osnovni zasady ta pryntsyipy vidpovidal'nosti orhaniv i posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya: munitsypal'no-pravovyy aspekt [The basic principles and principles of responsibility of bodies and officials of local self-government: the municipal-legal aspect]. *Visnyk Iyshchoyi rady yustitsiyi*, 2(6), 135 – 147. Access mode: http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik06_13.pdf (in Ukrainian).
4. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government Strasbourg, October 15, 1985]. (1985). Strasburh. Access mode: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (in Ukrainian).
5. Vakulenko, V. M., & Orlatyy, M. K., & Ihnatenko, O. S. (2010). *Zahal'ni zasady mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [General Principles of Local Self-Government in Ukraine]*. Kyiv, NADU (in Ukrainian).
6. Zasadko, V. V., & Lyska, O. H. Zabezpechennya vidpovidal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya pered terytorial'noyu hromadoyu, Analitychna zapyska [Ensuring the responsibility of local governments to the territorial community. Analytical note]. *Seriya «Hromadyans'ke suspilstvo», 12. Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'.* Access mode: <http://www.niss.gov.ua/articles/2131/> (in Ukrainian).
7. Konstytutsiya Ukrayiny : pryynyata na p'yaty sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 cherv. 1996 r. : iz zminamy [Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996: with changes]. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр/page3> (in Ukrainian).
8. Lyska, O. H. (2010) Systema vidpovidal'nosti u mistsevomu samovryaduvanni [The system of responsibility in local self-government]. *Gumanitarnyy visnyk Zaporiz'koyi derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi*, 43, 75-82. Access mode: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_43_9.pdf (in Ukrainian).
9. Mel'nychenko, V. (2011) Politychna vidpovidal'nist' publichno-vladnykh instytutiv u systemi sotsial'noyi vidpovidal'nosti [Political responsibility of public authorities in the system of social responsibility]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrayiny*, 1, 175-183. Access mode: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-25.pdf> (in Ukrainian).
10. Orlov, S. (2016). Pryntsyipy mistsevoho samovryaduvannya [Principles of local self-government]. *Visnyk L'vivs'koho universytetu*, 8, 210-217. Access mode: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2016_8_29 (in Ukrainian).
11. Perspektyva chystoyi vlady v Ukraini: vvedennya mekhanizmiv politychnoyi vidpovidal'nosti [Prospect of clean power in Ukraine: introduction of mechanisms of political responsibility]. (2017). *Ekspertyza reform. Informatsiyne ahentstvo*. Access mode: <http://www.expertreform.com.ua/2017/01/28/perspektyva-chystoyi-vlady-v-ukrayini-vvedennya-mekhanizmiv-politychnoyi-vidpovidalnosti/>.
12. Pylypshyn, P. B. (2017). Konstytutsiyno-pravova vidpovidal'nist' orhaniv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine]. *NAN Ukrayiny, In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho*. Kyiv (in Ukrainian).
13. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrayiny vid 21 trav. 1997 r. № 280: iz zminamy [On

- Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of 21 May. 1997 № 280: with changes]. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (in Ukrainian).
14. Toryanyk, V. M. (2006). Vzayemna politychna vidpovidal'nist' derzhavnoyi vlady i hromadyanyna v suchasniy pravoviy derzhavi [Mutual political responsibility of the state power and citizen in the modern legal state]. Access mode: <http://disser.com.ua/contents/17320.html> (in Ukrainian).
15. Chursin, V. P. (2012). Formy zabezpechennya vidpovidal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Forms of ensuring the responsibility of local self-government bodies]. *Akademiya munitsypal'noho upravlinnya*, Kyiv (in Ukrainian).
16. Chursin, V. P. (2013). Formy zabezpechennya vidpovidal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Forms of ensuring the responsibility of local self-government bodies]. *Nauchnyie razvedki po gosudarstvennomu i munitsipalnomu upravleniyu* 2, 237-252. Access mode: [file:///C:/Users/User/Downloads/Nrzd_2013_2_21%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Nrzd_2013_2_21%20(2).pdf) (in Ukrainian).
17. Shtyr'ov, O. (2014). Vzayemodiya elementiv systemy mistsevoho samovryaduvannya na munitsypal'nomu rivni: zarubizhnyy dosvid ta natsional'ni osoblyvosti [Interaction of elements of the system of local self-government at the municipal level: foreign experience and national peculiarities]. *Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylyans'ka akademiya»* 235, 223, 133-138. Access mode: <http://official.chdu.edu.ua/article/viewFile/28279/25204> (in Ukrainian).

Бородин Євгеній Іванович – доктор історичних наук, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: e.i.borodin@vidr.dp.ua

Тарасенко Тетяна Миколаївна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: tatianatarasenko@ukr.net

Borodin Yevgeniy I. – doctor of public administration, Full Prof., department of public administration and local government department
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration Under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: e.i.borodin@vidr.dp.ua
ORCID 0000-0002-7331-5981

Tarasenko Tetiana M. – Ph.D in public administration, associate professor, department of public administration and local government
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration Under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: tatianatarasenko@ukr.net
ORCID 0000-0002-2713-6990