
ТЕМА 1. АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

- 1.1. Сутність та загальний зміст адміністративного менеджменту
- 1.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби
- 1.3. Характеристика діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування
- 1.4. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі органів влади

***Ключові слова:** менеджмент, управління, суб'єкти управління, об'єкти управління, державне управління, державна служба, державна влада, органи державного управління, органи державної влади, менеджмент органів влади, менеджмент органів місцевого самоврядування.*

1.1. Сутність та загальний зміст адміністративного менеджменту

Категорія «менеджмент» з англійської мови найчастіше перекладається як «управління». Проте спочатку цей термін означав вміння об'їжджати коней, правити ними та керувати колісницями. Дієслово «to manage» виникло від латинського слова manus (рука). Згодом і до сьогодні цей термін застосовується для позначення управління людськими та матеріальними ресурсами, що передбачає досягнення поставлених цілей на основі використання праці й мотивів поведінки.

Загалом, категорія «менеджмент» вживається в кількох значеннях. Перш за все, мається на увазі інтеграційний процес управління, або вид діяльності, за допомогою якого, або через яку професійно підготовлені фахівці-менеджери формують організації та управляють ними шляхом постановки цілей та розробки способів їх досягнення, на основі раціонального використання ресурсів, із застосуванням принципів, функцій і методів управління. Крім того, й про це також зазначено в Оксфордському словнику англійської мови, менеджмент можна тлумачити як: спосіб або манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; особливий вид вмінь; апарат управління або адміністративна одиниця [48, с. 7-8].

На думку П. Друкера, термін «менеджмент» передбачає функцію, а також людей, що її виконують; він вказує на соціальний та посадовий стан; означає навчальну дисципліну та галузь наукових досліджень [30].

Таким чином, сьогодні, термін «менеджмент» використовується для позначення процесу управління, науки та мистецтва, а також апарату управління сучасної організації, головним завданням якого є координація та раціональне використання обмежених ресурсів для досягнення поставлених цілей. При цьому об'єктом менеджменту як науки є будь-яка складна соціально-технічна система (підприємство, організація, установа) незалежно від сфери діяльності та форми власності. Предмет вивчення наукового менеджменту передбачає найбільш значущі закономірності, властивості, сторони та процеси, пов'язані з організацією спільної діяльності людей і управлінням нею.

У сучасній теорії управління виділяють три підходи до реалізації менеджменту, що представляють собою способи мислення, які в комплексі розглядають різні аспекти цієї діяльності.

По-перше, процесний підхід розглядає менеджмент як серію взаємопов'язаних і безперервних дій (функцій управління), а саме: планування, організації, мотивації і контролю. Реалізація останніх можлива лише через сполучні процеси, які включають: прийняття рішень; обмін інформацією (комунікація); координацію та регулювання (Рис. 1.1.).

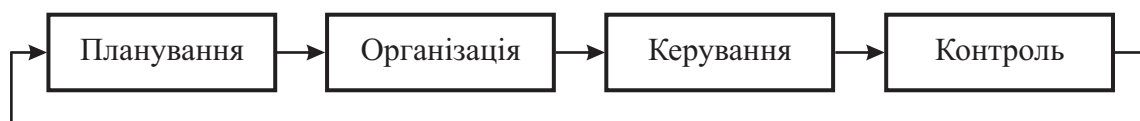


Рис. 1.1. Процесний підхід до менеджменту

По-друге, системний підхід передбачає сприйняття організації як системи, що обумовлює взаємозалежність факторів внутрішнього і зовнішнього середовища. Власне система є об'єднанням окремих самостійних елементів (підсистем), кожен з яких володіє певними властивостями, що забезпечує досягнення загальної мети системи. При цьому специфічними властивостями системи є: здатність її елементів до взаємодії; елементарний склад частин (підсистем); упорядкованість; цілісність; структурованість. Система має різні види структур, як кінцевої сукупності елементів і відносин між ними. Будь-яку систему можна розглядати як елемент іншої системи вищого порядку. Кожний елемент має свої специфічні риси, властивості й особливе значення. Умови й способи реалізації елементами цих властивостей називають відносинами. Однією з найважливіших властивостей системи є зв'язаність, тобто всі елементи взаємопов'язані і зміна їх складу впливає на відносини між іншими елементами системи. При цьому вся система змінює свої властивості та забезпечує синергетичний ефект (Рис. 1.2.).

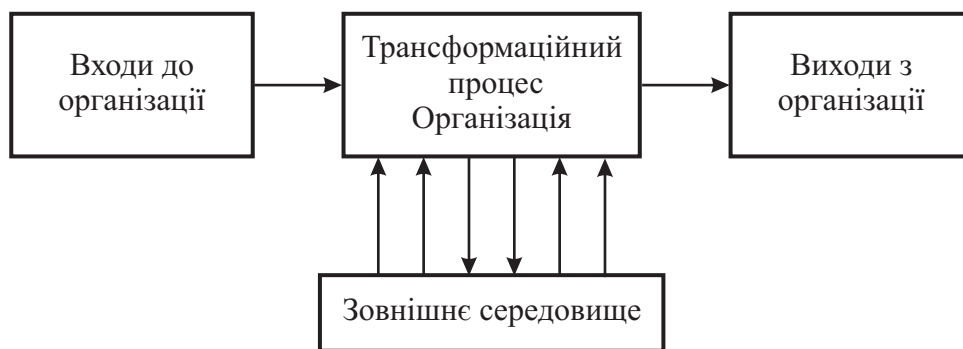


Рис. 1.2. Системний підхід до менеджменту

По-третє, ситуативний підхід передбачає, що результати одних і тих самих управлінських дій у різних ситуаціях можуть суттєво різнитися. У процесі управління менеджери мають враховувати конкретну ситуацію, набір обставин, які впливають на організацію в даний момент. З позиції ситуативного підходу управління є здатністю або мистецтвом менеджера усвідомити ситуацію, визначити її характеристики, вибрати відповідну модель управління з наступним використанням наукових управлінських рекомендацій. При цьому до ситуативних факторів, які необхідно врахувати, належать: тип технології та обсяг виконуваних робіт, характер і важливість вирішуваних завдань, орієнтація на нововведення, національні традиції тощо (рис. 1.3.).

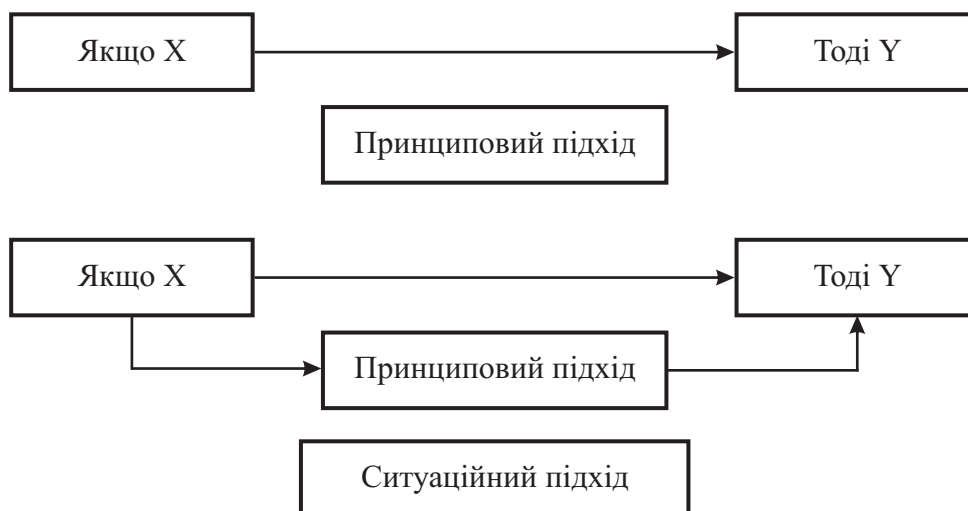


Рис. 1.3. Ситуаційний підхід до менеджменту

Органам державної влади та місцевого самоврядування, так само як будь-якій організації, притаманні процеси управління, які є предметом менеджменту. При цьому специфікою органів влади відносно інших організацій виступає її адміністративний, а не виробничий характер діяльності. Базовим ресурсним компонентом менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування є державний службовець та, відповідно, посадова особа місцевого самоврядування, специфікою діяльності яких є широкий спектр цільових установок (політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо), а також складність вимірювання результатів й визначення ефективності діяльності. Бюрократична система не має чіткого взаємозв'язку між ресурсами «на вході» та продуктом «на виході». Система стимулів бюрократичних працівників, як правило, не передбачає взаємозв'язку розміру винагороди із кінцевим результатом роботи. Вони прагнуть максимізувати масштаби своєї установи та конкурують з іншими чиновниками за одержання ресурсів, що є проявом так званої «бюрократичної конкуренції» [45]. Наявність таких тенденцій обумовлює необхідність постійної уваги до системи менеджменту органів влади для зменшення негативних екстерналій.

Одним з напрямків сучасного менеджменту є адміністративний менеджмент – адміністративна діяльність працівників апарату управління всередині колективу органу державної влади та місцевого самоврядування, що спирається не стільки на особисті якості індивідів, скільки на інститути і встановлений порядок. Адміністрація – від лат. *administratio* – керування, управління, керівництво. Мета адміністративного менеджменту полягає в забезпеченні результативного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування на основі ефективної організації адміністративних процесів для задоволення цілей її функціонування (Рис. 1.4.).

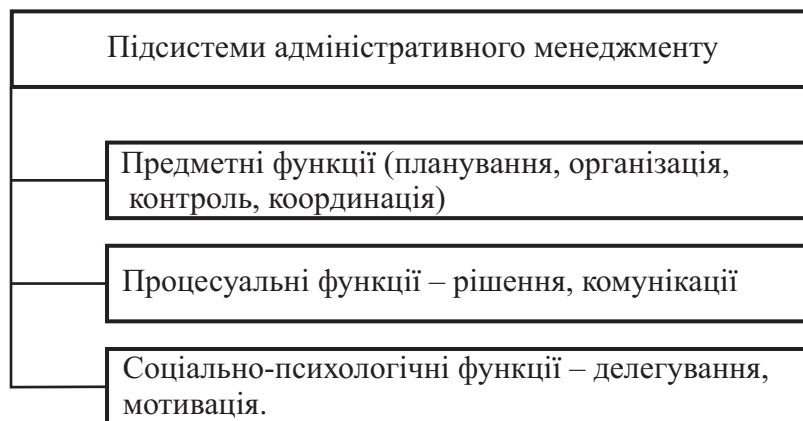


Рис. 1.4. Система функцій адміністративного менеджменту

З позицій менеджменту орган державної влади або орган місцевого самоврядування, як будь-яка організація, є відкритою системою, тому має внутрішнє й зовнішнє середовище. Основними елементами внутрішнього середовища, які потребують уваги керівництва органу влади є: мета, завдання, структура, технологія, персонал.

Метою органу державної влади є створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектора економіки або функціональної сфери управління. При цьому особливістю визначення мети органу влади є чітке дотримання приписів чинних нормативно-правових актів України щодо розв'язання суспільних проблем.

Органи державної влади та місцевого самоврядування мають чітку ієрархію цілей: по-перше, конституційні або законодавчі цілі; по-друге, місія, призначення; по-третє, стратегічні цілі органу влади; по-четверте, специфічні завдання з реалізації стратегічних цілей і тактичні цілі; по-п'яте, цілі окремих управлінь, департаментів; по-шосте, цілі структурних підрозділів (відділів); по-сьоме, посадові цілі та цілі особистого розвитку.

Одним з найпоширеніших у світовій практиці концепцій формування цілей в органах влади є метод управління за цілями, який дає змогу системно підійти до всієї сукупності цілей і задач, що стоять перед організацією та об'єднати планування і контроль у складній галузі людських ресурсів.

За своєю сутністю зазначена концепція є цілісною системою управління, орієнтованою на кінцеві результати і заснованою на використанні творчого потенціалу трудового колективу, нових методів і техніки управління. При цьому кожен керівник, від вищої до нижчої ланки, повинен мати чітке уявлення про цілі в рамках покладених на нього обов'язків. Відповідна цільова орієнтація роботи кожного структурного підрозділу забезпечується протягом всього планового періоду.

Процес управління за цілями складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів: по-перше, визначення кола повноважень і обов'язків керівників усіх рівнів; по-друге, розроблення та узгодження цілей і завдань управління в рамках встановлених обов'язків; по-третє, складання реальних (таких, що можуть бути виконані) планів поставлених цілей; по-четверте, проведення контролю, вимірювання, оцінювання робіт й отриманих кожним керівником показників з наступним коригуванням завдань та можливим новим узгодженням цілей.

Обов'язковим продовженням цілепокладання є визначення видів робіт (завдань) для досягнення поставлених цілей, для чого, в результаті вертикального (рівні управління) та горизонтального (функціональні сфери управління) поділу управлінської праці, формується відповідна структура, що передбачає єдності елементного складу та взаємозв'язків, взаємовідносин між елементами системи. Іншими словами, структура органу влади передбачає побудову логічних взаємовідносин рівнів і функціональних сфер управління, яка дає змогу найоптимальніше досягти поставлених цілей. При цьому управлінські структури включають: самостійні органи управління; структурні підрозділи органів, які складаються з окремих посад; сукупність (підсистем) органів (системи міністерства чи відомства). На основі рішення про структуру для кожної посади визначається комплекс завдань, виконання яких є внеском у досягнення мети організації. Такі завдання, які закріплюються за особою, набирають форми робочих функцій, що мають бути виконані у визначеній формі у встановлений термін часу.

Прийнято виділяти лінійну, функціональну та лінійно-функціональну (лінійно-штабна) структури органів влади. Вони відносяться до «механістичних структур (їх ще називають ієрархічними, формальними, бюрократичними, класичними, традиційними) характеризуються жорсткою ієрархією влади в організації, формалізацією правил і процедур, централізованим ухваленням рішень, об'єктивними критеріями добору кадрів, об'єктивною системою винагороди. Вони функціонують як чітко злагоджений механізм» [17, с. 12].

Лінійна структура формується тільки на основі підпорядкованих елементів апарату управління, за їх ієрархією. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості до керівника вищого рівня. Кожен службовець у лінійній структурі підлеглий й підзвітний лише одному керівнику (принцип єдиноначальності), через якого здійснюється зв'язок з вищим підрозділом органу влади. Таким чином, в апараті органу влади формується ієрархія підлеглості й відповідальності, що є єдиним типом організаційних відносин за лінійної структури. Це обумовлює централізацію повноважень. При цьому інформація передається за двома взаємопов'язаними напрямками – зверху вниз та знизу вверх, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна структура найбільш формально виражена, проте є найменш гнучкою та зорієнтована в основному на вирішення оперативних питань, з отриманням поточного ефекту. Дослідники підкреслюють, що «лінійна структура, як правило, чітко функціонує за наявності стабільних завдань, виконання операцій, що повторюються, але важко пристосовується до нової мети» [17, с.14].

Функціональна структура передбачає поділ управлінської праці, з закріпленням за кожним керівником лише визначеної функції. При цьому рішення стають більш кваліфікованими, що сприяє кращому вирішенню окремих завдань, проте розривається управлінський процес (єдиний за своєю природою), а також порушується принцип єдиноначальності, що потребує додаткового узгодження розпоряджень різних функціональних керівників.

Найбільшого поширення на практиці набула лінійно-функціональна організаційна структура. За основу бралася лінійна структура. Функціональні служби призначаються для вивчення відповідних проблем з метою надання допомоги лінійному керівництву при ухваленні рішень. Лінійно-функціональні структури особливо ефективні для організацій, які функціонують у стабільних умовах. Проте у разі появи нових нестандартних ситуацій, пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійно-функціональна структура стає неефективною.

Зважаючи на це, для адаптування до динамічних змін у системі менеджменту поширення набули програмно-цільові, матричні та дивізійні організаційні структури.

Наступним важливим елементом внутрішнього середовища органу влади виступає технологія, в її широкому значенні, що за своєю сутністю передбачає сполучення кваліфікованих навиків, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у технічній, біологічній або соціально-економічній системі [26, с. 95].

Найважливішим елементом соціально-економічної системи для органів влади є персонал, до якого сучасний менеджмент ставиться як до особистостей, з їх знаннями, мотиваційними установками, вмінням формувати та спрямовувати власні здібності і вміння відповідно до завдань, які стоять перед організацією.

Органи влади, як будь-яка інша організація, зазнає значного впливу зовнішнього середовища [26, с. 97]. Останнє за ступенем впливу на орган влади включає дві групи чинників. До першої групи (чинники прямого впливу) належать: нормативно-правові акти держави, вищий за організаційно-правовим рівнем орган влади, споживачі (організації, громадяни), постачальники ресурсів, інші органи влади. Другу групу (чинники непрямого впливу) складають: політичні, соціально-культурні, макроекономічні чинники, міжнародні події, науково-технічний прогрес. Значення окремих чинників зовнішнього середовища для різних органів влади, підрозділів також є різним. Проте, у будь-якому разі такі суб'єкти мають бути здатні ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього оточення та забезпечити досягнення поставлених цілей.

Важливе місце в діяльності керівників органів влади займає розробка систем показників, за допомогою яких вимірюються і оцінюються результати та ефективність праці кожного службовця підрозділу, органу влади в цілому.

У теорії управління виділяють кілька концепцій організаційної ефективності (Рис. 1.5.).

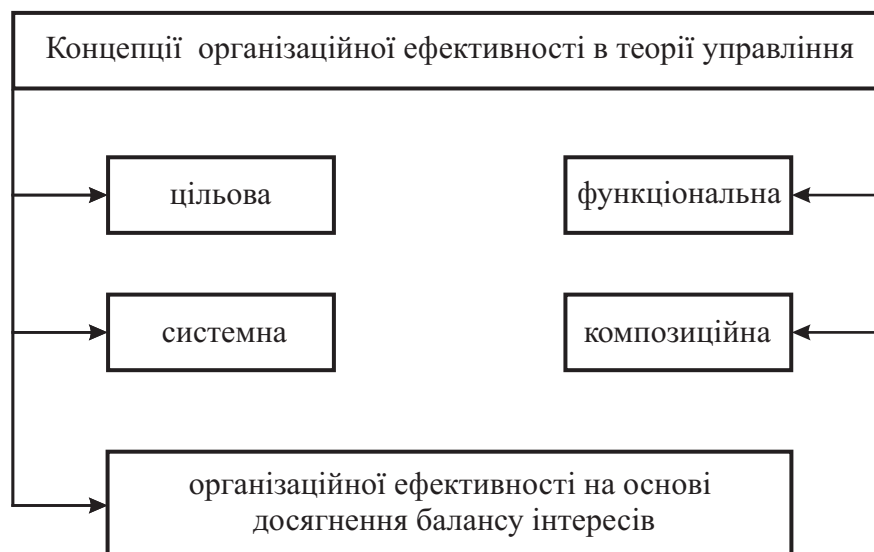


Рис. 1.5. Концепції організаційної ефективності в теорії управління

По-перше, цільова концепція, яка ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління є досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності найбільш раціональним (економічним) способом. Ефективність управління вимірюється ступенем досягнення організацією показників, що характеризують головні цілі її діяльності.

По-друге, системна концепція передбачає, що ефективність управління характеризується ступенем адаптації організації до зовнішнього середовища.

По-третє, концепція організаційної ефективності на основі досягнення балансу інтересів передбачає, що оцінка ефективності ґрунтується на вимірюванні ступеню задоволення потреб (досягнення балансу інтересів) усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації.

По-четверте, функціональна концепція визначає ефективність управління з позиції організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої управлінської системи. Ефект управлінської праці вимірюють такими показниками, як: зменшення трудомісткості управлінських робіт; скорочення управлінського персоналу, термінів обробки інформації; скорочення втрат робочого часу; зменшення плинності управлінських кадрів тощо.

По-п'яте, композиційна концепція ґрунтується на визначенні ступеню впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Показниками ефективності діяльності організації є: рівень зниження собівартості продукту (послуги); рівень збільшення прибутку; обсяги реалізації продукту (послуги).

Крім концепцій організаційної ефективності, в теорії виділяють підходи до оцінки ефективності управління.

По-перше, інтегральний підхід, який передбачає оцінку ефективності управління за допомогою узагальнюючих (інтегральних) показників, які охоплюють найважливіші аспекти управлінської діяльності організації (задоволеність запитів споживачів, якість послуг, ефективність їх надання).

По-друге, рівневий підхід визначає три види ефективності: індивідуальна (рівень виконання завдань конкретними працівниками або членами організації), групова (рівень виконання завдань групами працівників або підрозділами організації), організаційна (рівень виконання завдань організацією). При цьому ефективність визначається як оптимальне співвідношення (сполучення) виробництва, якості, результативності, гнучкості, задоволеності, конкурентоспроможності та розвитку організації.

По-третє, часовий підхід, який передбачає короткотермінові (продуктивність, якість, ефективність, гнучкість, задоволеність запитів), середньострокові (конкурентоспроможність, розвиток) та довготермінові (виживання) критерії ефективності.

Виконуючи всі перераховані види робіт, менеджери створюють необхідні передумови для продуктивної та ефективної праці всіх співробітників і підсистем.

Реалізація функцій менеджменту здійснюється на основі методів управління, що є прийомом та способами управлінської діяльності, за допомогою яких виконуються завдання органу влади, спрямовані на реалізацію поставлених цілей. Методи управління, за характером й змістом переважного впливу на об'єкти, поділяють на три групи: економічні, адміністративно-правові й соціально-психологічні.

Економічні методи базуються на використанні економічних законів, товарно-грошових відносин та економічних категорій, а також норм й нормативів. За допомогою економічних методів створюються умови, які мотивують виконавців до забезпечення ефективності діяльності.

Адміністративно-правові методи включають організаційні й розпорядчі дії в процесі управління, що гарантується системою законів і підзаконних актів, внутрішньоорганізаційних розпоряджень. Організаційні дії реалізуються на основі чіткого розподілу функцій управління, встановленні прав та обов'язків працівників, регламентації процедур, а також передбачають організаційне регламентування (встановлення правил, змісту й порядку управління у відповідності з правовими нормами, інструктивними матеріалами) і нормування (розроблення нормативів і норм щодо чисельності управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління, тривалості управлінських операцій та процедур).

У свою чергу, розпорядчі дії відтворюють динаміку управління та реалізуються у процесі функціонування системи з метою координації та забезпечення узгодженої діяльності апарату управління. Розпорядчі дії набувають форми письмового або усного наказу, розпорядження, договору, що визначається у положенні про орган влади.

Соціально-психологічні методи базуються на використанні наукових положень психології, соціальної психології та передбачають такі форми впливу, як: переконання, регулювання міжособових та міжгрупових відносин, особистий приклад, гуманізація праці.

Таким чином, у процесі формування системи менеджменту органу державної влади або місцевого самоврядування необхідно враховувати, що державне управління є одним із найбільш

важливих владних продуктів. Одним з ключових завдань держави в цілому є управління нормативно-правовою базою, програмними проектами. Після обрання представницьких органів влади та розроблення ними державних програм, такі програми потребують адміністрування.

1.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби

У період розвитку державності важливе значення має організаційно-правовий механізм державного управління як сукупність різних за своєю природою організаційних елементів та важелів правового впливу в системі управління, які повинні організовувати регулювання та управління в інтересах державної влади, здійснювати ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основним призначенням організаційних елементів у складі механізму управління є формування та посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління. Одним із суб'єктів відповідного управління є саме державний службовець.

Державні службовці всіх рівнів покликані забезпечити на практиці реалізацію конституційних гарантій людини. А рівень виконання даних гарантій залежить від якісного складу кадрового корпусу органів державної влади, інших управлінців, їх якісного добору, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, розподілу, використання резерву, службової кар'єри. Причому найближче, конкретне, повсякденне і результативне партнерство держави в особі державних службовців і людини відбувається на місцевому рівні. Попри важливість рішень і діяльності центру, на місцях концентрується увесь комплекс розв'язання соціально-економічних проблем, надання державних і громадських послуг, задоволення запитів і потреб громадян, забезпечення життєдіяльності регіонів і населених пунктів.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [33].

У вузькому розумінні державним службовцем є громадянин України, що обіймає посаду в державному органі. У широкому розумінні – це особа, яка обіймає посаду в державній організації: органі державної влади, державному підприємстві, установі, організації. Взагалі ж державні службовці – це різновид службовців, основним завданням яких є служіння державі. Але ми з цим не можемо погодитися, оскільки держава є надбудою суспільства. Державний службовець не повинен служити цій надбудові, він мусить служити народу, зважаючи на те, що державна служба по суті є сервісною діяльністю по обслуговуванню громадян.

Таким чином, *державний службовець* – це особа, яка працює професійно і у своїй діяльності реалізує завдання та функції держави, що накладає на нього особливу відповідальність, яка виражається у виконанні ним службових повноважень. Ці повноваження насамперед мають забезпечувати, регулювати взаємовідносини між державною службою і громадянами.

Виходячи із усталеної життєвої практики, визріла необхідність реалізації теоретичних положень щодо того, що державний службовець – це професіонал, який володіє високими знаннями професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в ході здійснення службових функцій, вносить індивідуальний творчий вклад у професію, знайшовши своє індивідуальне призначення, зовні стимулює суспільний інтерес до результатів професійної діяльності і підвищує престиж професії у суспільстві [13, с. 61].

У працях вітчизняних та зарубіжних вчених, нормативно-правових актах досить широко вживаюся дефініція «професійна діяльність державних службовців», але її сутність чітко не визначена, тим більше на регіональному рівні.

Перш ніж визначити поняття «професійна діяльність державних службовців», необхідно з'ясувати, що саме собою являють такі категорії, як: діяльність, професіоналізм, професія.

У літературі «діяльність» трактується як взаємодія людини (або групи) і світу, у процесі якої людина свідомо і цілеспрямовано змінює світ і саму себе. Тобто діяльність – це форма активного ставлення людини до оточуючого її світу з метою його перетворення [43, с. 131].

Існують різноманітні форми діяльності. З огляду на мету, розрізняють діяльність теоретичну і практичну. Практична діяльність – це діяльність, мета якої є свідомо зміна природного й соціального світу, з яким взаємодіє особистість (або група). Практична діяльність ґрунтується на основі раніше здобутих знань в процесі навчання і накопичення досвіду. Метою теоретичної діяльності є пізнання й пояснення світу, знаходження й обґрунтування в процесі уявного експерименту способів діяльності практичної [32, с. 34].

Залежно від сфери застосування виділяють виробничу, матеріальну, духовну, трудову, не-трудова діяльність. З позиції творчої ролі розрізняють репродуктивну (відтворення відомого) і продуктивну діяльність, тобто творчу (утворення нового) [43, с. 131].

Прийнятною є теорія В. Слободкіова, який розглядає діяльність як факт буття людини й фіксує декілька різних сенсів, які вкладаються в це поняття: сукупність результатів і наслідків – продуктів, досягнень, творів тощо; спосіб ставлення людей до умов свого життя, як загальна форма практики; процес самозмінення людини у ході зміни обставин свого власного життя; процес подолання труднощів як загальний спосіб розв’язання проблем і завдань, як сукупність засобів їх розв’язання [42, с. 43].

У реальному житті люди здійснюють окремі види діяльностей, які відповідають тій чи іншій потребі. Кожна із них здійснюється за рахунок її складових дій. Дії – це процес, який залежний від підсвідомої мети. Звідси поняття «мотив» співвідноситься з поняттям «діяльність», а поняття «ціль» – з поняттям «дія». Оскільки відбувається виділення цілеспрямованих дій в якості складових змісту конкретних діяльностей, тому важливою є постановка питання про природу їх взаємопов’язаних внутрішніх відносин. Людська діяльність може існувати у формі дії чи низки дій.

Через те, що діяльність людини має раціональний характер, її направляє загальна мета, функцію якої виконує усвідомлений мотив – ціль. Коли йдеться про процес людської діяльності, то в першу чергу, мається на увазі те, що вона включає в себе: окремі види діяльностей – за критерієм їх мотивів; дії – процеси, які підкоряються усвідомленим цілям; операції – способи виконання дій, які залежать від досягнення конкретної мети. Вказані «одиночки» діяльності людини – це її макроструктура, котра є предметом аналізу, який розкриває внутрішні відносини діяльності. Тобто діяльність – це певна сукупність дій, операцій людини, які направлені на розв’язання проблеми і завдань, що перед нею ставляться.

Щодо визначення поняття «професія», то сьогодні єдності у даному питанні немає. В основі поняття «професія», а від нього походить термін «професіонал», лежить вимога мати спеціальні знання і навички, отримані за тривалий період у результаті професійної підготовки і трудової діяльності. А професіонал – це людина, яка зробила певне заняття своєю професією, що досягає найбільших результатів у визначеній сфері діяльності, які відрізняються високою якістю. Вибір професії, спеціальності, кваліфікації, посади – це вибір шляхів засвоєння певної системи знань, умінь, формування певних особистісних якостей, певного професійного середовища, проектування життєвого шляху, пошук особистістю «сенсу» свого існування.

Вітчизняні та зарубіжні автори серед важливих ознак, які розкривають економічну, правову, психологічну та фізіологічну сутність професії, зазначають: спільність людей, зайнятих певним видом праці; комплекс трудових обов’язків; об’єктивна та регламентована організація дій особистості; система знань, умінь та навичок; логічно пов’язаний набір можливих видів роботи [18, с. 8].

Необхідно розрізняти професійну працю та трудову діяльність. Трудова діяльність може бути професійною чи непрофесійною, причому професійна характеристика залежить не тільки від ступеня підготовки працівника, але й від суспільного призначення.

У науковій літературі знаходимо такі *визначення поняття «професії»*:

– сума видів трудової діяльності певної галузі виробництва. Це виробництво розділено технологічно, тому професія – це комплекс відповідних спеціальностей [44];

– спеціалізована та інституціоналізована діяльність, в яку входить сукупність чи система робіт, виділених в більш-менш однорідну цілісність у рамках існуючого суспільного та технічного розподілу праці, яка виконується індивідами відносно тривалий проміжок часу на основі спеціалізованих можливостей (освіта, знання) та забезпечує дохід людини [25, с. 302];

– комплекс теоретичних знань та практичних навиків, необхідних для виконання визначеної роботи в одній із галузей виробництва. Вона визначається характером роботи, яка виконується, та специфічними умовами виробництва в даній галузі [1, с. 220];

– рід трудової діяльності (занять) людини, який володіє комплексом спеціальних теоретичних знань та практичних навиків, набутих в результаті спеціальної підготовки, досвіду роботи [49, с. 427];

– рід занять в умовах багатоманітного розподілу праці, в якому люди спеціалізуються [7, с. 451];

– форма організації роботи чи трудової орієнтації, яка включає регулятивний момент з метою забезпечення стандартів роботи; код поведінки, контроль членів, вибір та навчання нових учнів [2, с. 15].

Державна служба є професією. Вона об'єднує в собі ознаки, які розкривають економічну, правову, психологічну та фізіологічну сутність професії. Підтвердженням цього також є те, що складовою професії є професійна діяльність, а державна служба – це і є спеціально організована професійна діяльність громадян із реалізації конституційних цілей і функцій держави для задоволення людських потреб та суспільства в цілому.

Дослідник В. Пластун називає професіоналом такого державного службовця, який: успішно вирішує завдання відповідно до своїх службових обов'язків; особисто прихильний до професії, вмотивований до праці, задоволений нею; досягає бажаних результатів, виконуючи свої функції; використовує технології, які застосовуються демократичним суспільством; освоює норми та еталони професії; намагається індивідуалізувати свою працю, а також свідомо розвиває свою індивідуальність засобами професії; досягає вже сьогодні необхідного рівня професійних особистих якостей, знань і вмінь; має і усвідомлює перспективу, зону свого найближчого професійного розвитку, роблячи все можливе для її реалізації; відкритий для постійного професійного навчання, накопичення досвіду, змін; поповнює досвід професії за рахунок особистого творчого вкладу; соціально активний у суспільстві; відданий професії державного службовця; готовий до якісної та кількісної оцінки своєї праці [31].

Професіоналом є той, хто має знання, насамперед зі своєї професії, своєї справи, спеціальної. При цьому професіонал – це не тільки знання, в першу чергу – це вихід, точніше перехід за межі тих знань, вторгнення в ту сферу, що знаходиться поза звичайним та повсякденним. Чинник «знання», їх рівень та якість є первинною та найважливішою ознакою професіоналізму та професіонала [19, с. 37-38].

Словникові дефініції підтверджують значення та необхідність професіоналізму для професії державного службовця як специфічного виду суспільної діяльності: «професіоналізм – висока майстерність, досконале оволодіння професією, якісне, професійне виконання працівником своїх функцій і обов'язків»; «професія – комплекс об'єднаних загальною назвою теоретичних знань, умінь і трудових навичок, набутих у процесі навчання в спеціальних навчальних закладах і під час практичної роботи...» [16, с. 140].

Категорія професіоналізму в системі державної служби залишається актуальною для практики державного управління і розглядається у численних нормативно-правових документах. Так, у ст. 3 Закону України «Про державну службу» професіоналізм виступає одним з основних принципів державної служби [33]. У контексті адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу професіоналізацію державної служби, а значить забезпечення високої професійності її персоналу, визначено одним із пріоритетів державної політики у цій сфері [37]. Серед основних принципів і засад взаємодії системи державної служби та громадянського суспільства визначається професіоналізм у підготовці управлінських рішень і наданні послуг, висока культура, а саме ініціативність, спроможність до творчості, новаторства, володіння іноземними мовами, підвищення дисципліни [35].

Розглядаючи менеджмент професійної діяльності керівних кадрів, Л. Троєльнікова характеризує професіоналізм як інтегральну властивість, якість особистості, що формується у процесі певної діяльності та є одночасно і процесом, і результатом діяльності. Науковець трактує поняття «професіоналізм» як «результат організаційної управлінської діяльності, що передбачає форму-

вання особистості, спроможної продуктивно, компетентно вирішувати соціальні, професійні й особистісні завдання». Автор, висвітлюючи концептуальну модель керівника, виокремлює категорію професіоналізму, що притаманна трьом взаємопов'язаним показникам: професіоналізм особистості, професіоналізм діяльності і професіоналізм самовдосконалення [47]. Таке виокремлення є правильним, оскільки під час виконання своїх функціональних обов'язків державний службовець-керівник повинен розвивати в собі індивідуальні якості, удосконалювати самого себе, свою фахову майстерність, його дії повинні бути направлені на досягнення позитивного результату.

Основою професіоналізму державного службовця М. Головатий вважає високий інтелектуальний рівень, знання з економіки, права, мовну підготовку. Важлива роль відводиться поглибленій управлінській підготовці, що передбачає оволодіння сучасними технологіями й механізмами управлінської діяльності, які ґрунтуються на поєднанні менеджменту з психологією і педагогікою, використанні управлінсько-комунікативних технологій. При цьому особисті якості державного службовця мають охоплювати вміння користуватися набутими знаннями і вищезначеним управлінським інструментарієм [8, с. 214]. Тобто, ми повинні зважати на те, що не кожна людина може стати державним службовцем, а тим більше професіоналом. На практиці важко охопити та досягнути весь комплекс управлінських знань, а потім його направити у правильне русло для забезпечення ефективного державного управління.

Також необхідно зважати на те, що ключовою характеристикою організаційної культури персоналу в змінених умовах праці є професійна компетентність, тобто якість людини, яку вона здобуває під час навчання і перебування на тій чи іншій посаді. Проте професійність – це здатність людини ефективно розв'язувати нестандартні або стандартні завдання за будь-яких умов в найкоротші терміни. Розуміння чи знання процедур не є професійністю.

Професійна компетентність дозволяє спеціалістові успішно адаптуватися до професійної діяльності та успішно виконувати різні її види. Професійна компетентність синтезує в собі широку гаму знань і практичної дії. Вона розкриває ступінь сформованості та прояву тієї частини організаційної культури, що є необхідною в змінених умовах, і визначає результати не тільки його професійної діяльності, але й всієї праці в ній.

Професійна компетентність – необхідна умова формування і розвитку кар'єри державного службовця. Яскравим прикладом професійної компетентності в органах виконавчої влади на регіональному рівні є діяльність юридичного відділу та його працівників. Зокрема, юрист обласної чи районної державної адміністрації повинен бути різносторонньо підкованим, тобто знань адміністративного права йому буде замало для виконання функціональних обов'язків. Він повинен володіти навиками як публічно-правових, так і приватно-правових дисциплін.

Окрім професійної компетентності, як відомо, кар'єрне просування пов'язане з професійним самовизначенням, професійною готовністю, професійною адаптацією, професійною придатністю, з підвищенням ролі особистості у виборі професії і місця роботи.

Професійне самовизначення – це виявлення і науково обґрунтоване керування процесом формування інтересів, намірів і схильностей людей у виборі професії. У безпосередній трудовій діяльності органічне поєднання знань, умінь, можливостей працівника з освоєння інтенсивних новітніх технологій є найважливішою передумовою оволодіння професійною майстерністю службового просування.

Професійна готовність – суб'єктивний стан особистості, що вважає себе здатною і підготовленою до виконання професійної діяльності, прагне найуспішніше її виконувати. При цьому професійна готовність не обов'язково узгоджується з об'єктивною професійною підготовленістю.

Професійна адаптація – це пристосування людини до вимог професії. Вона здійснюється на основі отриманих у ході професійної підготовки знань і умінь. Процес професійної адаптації залежить як від об'єктивних факторів (складності самої професії), так і від особливостей самого працівника (його інтересів, індивідуально-психологічних властивостей). В організації – це пристосування до вимог технологічної підсистеми. Вхідження співробітника в колектив створює певне поле суперечностей, джерелом яких є характер попередньої діяльності, різниця в культурних і ціннісних орієнтаціях, у стилі та засобах життя тощо.

Професійна придатність – сукупність психічних і психофізіологічних особливостей людини, необхідних і достатніх для досягнення суспільно прийнятної ефективності в тій чи іншій професії. Професійна придатність формується в процесі навчання. Її виникненню і зміцненню сприяє система матеріальної і моральної стимуляції, задоволення, отримане від діяльності, яку здійснює працівник. У даний час змінюються і вимоги до професіонала. Ефективність його професійної діяльності стає неможливою без фахової освіти, що сприяє формуванню професійної придатності в нових умовах.

Професіоналізм державних службовців передбачає, насамперед, наявність вищої освіти (кваліфікації магістра) за спеціальністю відповідно до сфери управління. Державні службовці повинні отримати певну професійну підготовку в галузі державного управління, державної служби, економіки, конституційного, адміністративного та інших галузей права [29, с. 138].

Особливістю професіоналізму державних службовців є те, що на рівні органу державної влади він формується в систему, яка має певні складові (Рис.1.6).

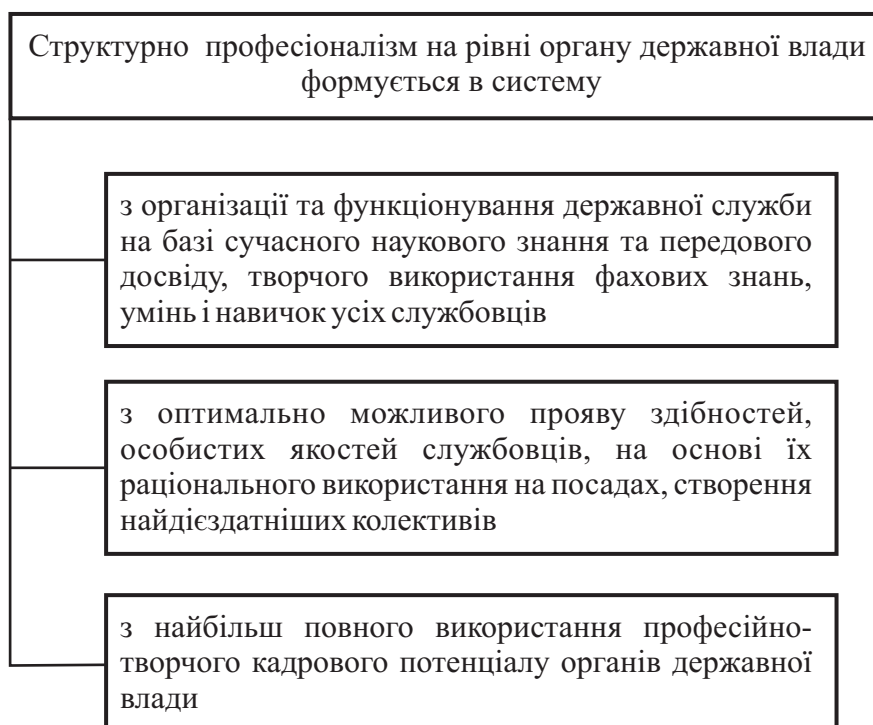


Рис. 1.6. Система професіоналізму органу державної влади [27, с. 136].

Надзвичайно актуальним є висновок Т. Мотренка, що на державній службі потрібні не науковці, а менеджери державного сектора, озброєні сучасним вмінням до управління часом, змінами, аналізом вигод і витрат [28, с. 7], а тому наближення реальної практики управління до вимог законів і рекомендацій науки менеджменту, тенденцій і закономірностей розвитку нашої держави в умовах структурних зрушень становить методологічну основу професіоналізації державної служби.

Зазначені положення вважаються аксіоматичними, адже і раніше, і зараз не лише в Україні, а й в розвинених західних країнах виникають питання щодо доцільності професіоналізації державної служби. Йдеться про те, чи варто віддавати перевагу під час конкурсного відбору на державну службу тим, хто має спеціальну освіту з управління, чи слід перш за все зважати на індивідуальний талант та досвід. У першу чергу, ми повинні прагнути та вживати всіх можливих заходів щодо формування управлінської еліти. Для цього необхідно виробити поетапну систему підготовки осіб, які б в подальшому працювали в органах державної влади. При цьому передбачити, що державним службовцем не може бути особа, яка не закінчила профільного вищого навчального закладу і не простажувалась в органі державної влади на нижчому рівні.

Треба зважати на те, що стан професіоналізму особистості не може зводитись лише до оволодіння новими технологіями, а необхідно, насамперед, визначати мотиви поведінки людини під час професійної діяльності. Враховуючи вищезазначене, виділяють дві сторони професіоналізму: стан мотиваційної сфери професійної діяльності людини (яке місце в житті людини займає професійна діяльність, які мотиви спонукають її до дій); стан операційної сфери професійної діяльності людини (якими засобами досягається поставлена мета, які технології та знання використовуються при цьому).

Разом із тим, в органах виконавчої влади він має свій специфічний зміст, особливі риси та форми прояву. Дійсно, високий професіоналізм потрібний для здійснення законодавчої діяльності, реалізації функцій судової влади, розвитку місцевого самоврядування. Самою природою виконавчої влади, її надзвичайним динамізмом і мобільністю, безпосередньою організуючою та практичною роллю, постійною спрямованістю визначається компетенція органів виконавчої влади. З урахуванням цих складових формуються конкретні вимоги щодо професіоналізму державних органів взагалі та їх службовців зокрема.

Отже, професіоналізм державних службовців – це оволодіння основами та глибинами професії, шляхом розвитку особистості в ході виконання функціональних обов'язків та гармонізації природних задатків виховного процесу, навчання поза межами державної служби. Це здатність службовців швидко та ефективно розв'язувати покладені на них завдання в органах державної влади.

Враховуючи вищевикладене та спираючись на праці науковців, ми можемо у загальних рисах визначити поняття «професійна діяльність» та здійснити змістовний аналіз професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади на регіональному рівні.

Щодо професійної діяльності, то, зокрема, Е. Дюркгейм особливу увагу приділяв її організації в сучасному суспільстві та зазначав: недостатньо, щоб були вироблені нові правила організації праці, потрібно, щоб вони були справедливими, а для цього необхідно, щоб зовнішні умови конкуренції були рівними [15, с. 378].

Як правило, сам по собі трудовий процес (предмет, задачі, знаряддя та умови праці) має якість, які здатні обумовлювати професійну діяльність людини, а саме:

- розміри, форма, фактура, нормативні характеристики предмета та результатів праці;
- характер специфічних дій та точність їх виконання;
- просторові, операційні характеристики знарядь праці;
- соціально-психологічні та морально-правові характеристики умов праці, зафіксовані в технічній, технологічній, інструкційній та правовій документації.

Професійна діяльність ним визначалась як складний багатоозначковий об'єкт, який є системою. Інтегруючим компонентом цієї системи виступає суб'єкт праці.

Дослідник Е. Гіденс під професійною діяльністю розумів роботу, яка виконується в обмін на регулярну винагороду. При цьому робота є розв'язанням проблем, пов'язаних з розумовими та фізичними зусиллями, мета яких – виробництво благ та надання послуг, які задовольняють людські потреби [7, с. 451]. З чим ми повністю погоджуємося, оскільки будь-яка праця насамперед направлена на досягнення певної кінцевої мети.

Отже, професійна діяльність – це система взаємопов'язаних дій (операцій) працівників, виконуючи які, вони отримують визначені результати, необхідні для життя, а також стимулюють становлення умов, що викликають й непередбачені небажані соціально-економічні наслідки.

Професійну діяльність державних службовців можна розглядати під різними кутами зору із застосуванням концептуальних апаратів різних дисциплін (менеджменту, соціології, економіки праці, політології й інших наук). Ця розмаїтість обумовлена тісним зв'язком питань ефективності й результативності діяльності державних службовців з іншими аспектами функціонування організацій. Проте, необхідно відзначити, що й проблеми державної служби в цілому вивчаються багатьма науками: юридичними, соціологічними, політичними, управлінськими, психологічними й іншими.

У Сполучених Штатах Америки питання діяльності державних службовців розглядаються в рамках адміністративних й управлінських наук; у Франції – в рамках юридичних наук, а останнім часом й управлінських; у Німеччині – в рамках дисципліни «управління».

Складові частини професійної діяльності державних службовців включають: умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності; забезпечення реалізації завдань і функцій держави; правові засоби та організаційні інститути органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах життєдіяльності людини (економічній, соціальній, духовній, політичній), організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії; підготовка проєктів нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного та соціально-економічного стану держави.

Основними умовами професійної діяльності державних службовців є те, що вони повинні бути фахівцями, які зобов'язані вміти компетентно аналізувати наявний рівень правосвідомості населення, точно визначити ту життєву комбінацію, що буде найкращою для держави та її громадян за даних обставин, тобто вони повинні вміти розв'язувати проблему ефективної організації державної влади.

Державний службовець повинен володіти розвинутою правосвідомістю, правильно розуміти мету функціонування держави, невідступною волею, науковим розумінням соціально-економічних процесів, ораторським мистецтвом, здатністю формувати і підтримувати в масах дух корпоративного самоврядування.

Також необхідно відзначити, що державний службовець повинен мати почуття глибокої відповідальності щодо прийняття важливого рішення. Державний службовець, який обіймає керівну посаду в органі державної влади, зобов'язаний бачити у своїх публічних повноваженнях не особисту вигоду, а обов'язок служити українському народу.

Власне, діяльність державного службовця здійснюється як по внутрішньому-когнітивному, так і по зовнішньому-предметному планам. Сама діяльність нормативна, і вона відображає характеристики різних рівнів простору функціонування держави. Основним покликанням професійної діяльності державних службовців на регіональному рівні, на нашу думку, є служіння українському народу, оскільки цю діяльність можна віднести до акту духовної віддачі себе публічно-правовим відносинам, обов'язкам та заборонам, які існують на даний момент в державі.

Якщо державний службовець усвідомить себе, насамперед служителем народу, то його діяльність стає не особистою і не приватною справою, вона стає за формою здійснення державною метою.

Професійна діяльність державних службовців носить суспільний характер, а продукт їхньої праці має дві основи. Перша основа – продукт діяльності державного службовця є суб'єктивним і залежить від професіоналізму суб'єкта діяльності. Друга основа – продукт діяльності державного службовця об'єктивний і має суспільно значимий характер. Звідси можна зробити висновок, що професійна діяльність державних службовців буде визнана ефективною та якісною лише тоді, коли суб'єкт діяльності буде здатний сам усвідомити, оцінити результати такої діяльності та порівняти їх із результатами відповідної оцінки членами соціуму.

Крім того, професійна діяльність державних службовців за своїм змістом є діяльністю управлінською, спрямованою на захист інтересів держави та суспільства; на охорону прав та свобод громадян; на забезпечення реалізації Конституції та Законів України на ввіреній їм території.

Професійну діяльність державних службовців можна розглядати із психологічної сторони. Відповідна діяльність визначається як складна ієрархічна структура, елементи якої безпосередньо пов'язані з менталітетом людини. Рівнем знань, вмінь та навиків визначається загальна культура праці державного службовця та його професійна майстерність, але необхідною є ще одна складова – творчість, що виявляється у практичному мисленні. Вчений визначив структуру індивідуальної професійної діяльності державних службовців, яка включає в себе: мотиви, цілі, дії, операції.

Характеризуючи професійну діяльність державних службовців, необхідно підкреслити її високу емоційність, яка підтверджується тим, що, по-перше, включає необхідність міжособистісного контакту; по-друге, від державного службовця очікується стимулювання емоційного стану іншої людини; по-третє, керівник контролює емоційну роботу службовців за допомогою заохочень і покарань. Висока емоційність професійної діяльності державних службовців в органах

виконавчої влади обумовлена специфікою виконуваної роботи. Зокрема, працівники фінансового управління місцевих органів виконавчої влади чи то на обласному, чи то районному рівні займаються розробкою проектів місцевих бюджетів і від них залежить якість плану утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Державний службовець підпорядкований комплексу норм, визначених законом, які регулюють діяльність цілої системи державної служби. В основі лежить адміністративно-правова регламентація: законодавчі акти та положення, які визначають параметри соціальних дій державних службовців.

Враховуючи вищевикладене, змістова частина професійної діяльності державного службовця містить найбільш узагальнені категорії, основним завданням яких є визначення концептуальних засад формування та реалізації професійної діяльності в цілому. Змістова частина професійної діяльності визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, загальні правила поведінки державного службовця.

Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура вказує на те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах. Крім того, її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців.

Центральною фігурою узагальненої структури професійної діяльності державного службовця є людина як найвища соціальна цінність. Тобто на цій підставі засоби узагальненої структури професійної діяльності державного службовця враховують усі сфери життєдіяльності людини і суспільства.

Професійна діяльність державних службовців охоплює та забезпечує створення та реалізацію відповідних нормативно-правових умов усієї сфери життєдіяльності людини, що відповідає завданням і функціям держави.

Розв'язання складних питань соціального та економічного розвитку держави, у свою чергу, вимагає оволодіння державними службовцями системною методологією підготовки та реалізації управлінських рішень. Сукупність умінь і знань державного службовця повинна спрямовуватися на запровадження функціональних принципів управління та забезпечення виконання основних функцій органу державної влади: аналітично-прогностичних, нормативно-проектних, контрольних, організаційно-забезпечувальних, координаційних, інформаційно-статистичних.

У функціональній структурі соціально-значимої діяльності державних службовців можна виділити три типові позиції: замовник, управлінець та виконавець [4]. Для кожної позиції характерним є свій тип діяльності. Замовник визначає зміст потреб та фіксує зауваження до них. Управлінець будує діяльність у рамках прийнятого замовлення на виробництво продукту визначеного типу. Виконавець входить у створену управлінцем діяльність та виготовляє замовлений продукт, реалізуючи вимоги, висунуті йому нормою діяльності та управлінцем як носієм цих вимог.

Державне управління як макроуправління універсального типу спирається на цілісне поле різноманітного попиту [3]. Тим самим на державному управлінцеві та його сервісній діяльності (державній службі) лежить відповідальність створення такого простору дій, які б могли потенційно задовольнити попит за рахунок залучення потенціалу ресурсів суспільства. Для цього він наділений владою, а його свобода обмежується лише сумарною згодою чи не згодою суспільства на шляху до задоволення його потреб.

Макроуправлінське рішення повинно бути віднесено до всієї цілісності суспільства, дія із його реалізації розподіляється на багато дій, які мають відношення до ліній архітектури суспільства. Таке рішення потребує достатньої кількості контролерів, коректорів, служб реалізації: а відповідно, державні службовці при здійсненні професійної діяльності повинні усвідомлювати свою універсальну функцію та обсяг влади.

Такий статус державного управління змушує висувати особливі вимоги до рівня можливостей державного службовця, який претендує на держуправлінську позицію. Але характер висунення цих вимог в державному управлінні є особливим, він пов'язаний із специфічними характери-

стиками управлінської діяльності. Діяльність із управління державою, як і будь-яке управління, пов'язане з постійним аналізом подій, прийняттям рішень.

Професійна діяльність державних службовців унікальна, але не довільна. Вона має свій алгоритм, обумовлюється зовнішніми, відносно свідомого акту і незалежними від нього факторами – структурою простору, у якому існує професіонал.

1.3. Характеристика діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування

Стаття 5 Конституції України закріпила принцип народного суверенітету, згідно з яким носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, було зафіксовано існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: системи органів державної влади та системи органів місцевого самоврядування, що покликані здійснювати завдання і функції держави в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Хоча органи місцевого самоврядування формально не включені в систему органів державної влади, це не означає їх відокремлення від процесу здійснення державної влади, проявом якого є державне управління. Місцеве самоврядування розглядається як компонент державного управління, який існує на засадах певної автономії від органів державної влади, але не від держави в цілому [6, с. 12-17].

Продовжуючи зазначимо, що стаття 140 Конституції України, частина перша статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає можливість та здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Це означає, що кожна територіальна громада повинна бути дієздатною в своєму праві на місцеве самоврядування, що передбачає: існування сільських, селищних, міських голів – як осіб, наділених територіальною громадою самоврядними повноваженнями та засобами впливу на організацію діяльності органів місцевого самоврядування (стаття 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); створення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад – як організаторів із забезпечення функцій життєдіяльності територіальної громади (частина перша статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); утворення районних та обласних рад – як представників спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст (стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та їх виконавчих органів (частина третя статті 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Усе це зумовило появу нового виду професійної діяльності – служби в органах місцевого самоврядування – та професійних службовців – посадових осіб місцевого самоврядування.

В Україні з 1 липня 1997 р. до Класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) було введено «Державне управління» як один з 17 видів професійної діяльності [22]. Оскільки місцеве самоврядування є складовою публічного управління, то служба в органах місцевого самоврядування з того ж часу стала професійною діяльністю для посадових осіб органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Як професія служба в органах місцевого самоврядування є видом діяльності, який визначається розподілом праці у сфері місцевого управління (місцевого самоврядування), відособленням певної групи трудових відносин, їх управлінським змістом. Через те, що відбуваються якісні зміни трудових функцій служби в органах місцевого самоврядування, що зумовлені суспільними потребами, умовами, в яких вона здійснюється, об'єктом та засобами праці, здатністю людини оволодівати такими знаннями, уміннями, навичками – професіями (професійною компетентністю), які дозволяють їй кваліфіковано, професійно виконувати ці функції, відбувається процес професіоналізації управлінської праці в сфері місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [39].

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [39].

Перетворення служби в органах місцевого самоврядування в професійну діяльність спричинило формування прошарку професійних посадових осіб місцевого самоврядування, створення системи їхніх соціальних гарантій та професійних обмежень, розвиток форм їхньої професійної солідарності, професійних тенденцій та відносин між ними, професійної культури.

Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування належить до професійної структури суспільства, а професійні службовці органів місцевого самоврядування – до соціальної структури суспільства. Служба в органах місцевого самоврядування посідає т. зв. «проміжне» становище серед професій, поєднуючи різні види суспільного розподілу праці, при цьому вона має загальний управлінський зміст.

Дослідження професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування повинно включати аналіз усіх її сторін, як змісту, так і внутрішніх чинників самої діяльності. Зовнішня характеристика професійної діяльності здійснюється через такі поняття, як: предмет діяльності (сукупність явищ, процесів, якими оперує об'єкт у процесі діяльності), засоби праці (сукупність засобів впливу на предмет), умови праці (система соціальних, психологічних характеристик діяльності). Внутрішня сторона професійної діяльності передбачає опис психологічних компонентів, що мотивують, спрямовують, регулюють активність посадовців та реалізують її у виконавчих діях, а також опис найбільш важливих особистісних якостей управлінців, завдяки яким ця активність відбувається. Тому при вивченні професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування ми розглядаємо її зовнішні і внутрішні характеристики як сукупність чинників, що визначають саму діяльність.

Предметною галуззю професійної діяльності служби в органах місцевого самоврядування є суспільні відносини, що становлять основу життєдіяльності суспільства, його функціонування і розвитку. Важливими особливостями предметної галузі є складність, комплексність об'єкта управління і його динамізм. Насамперед це складність самої суспільної системи як соціальної структури, як сукупності взаємодіючих соціальних інститутів, соціальних спільнот і груп, окремих індивідів.

Високий рівень складності управління системою життєво важливих суспільних відносин зумовлює складний і комплексний характер служби в органах місцевого самоврядування як професійної діяльності, яка (служба), перш за все, є управління, що наділене владою і відповідальністю (розробка і ухвалення управлінських рішень); обмежене законодавством (ухвалення рішень відбувається в межах чинного законодавства); нормотворче (ухвалення рішень радами різних рівнів); забезпечує стабільність та розвиток життєдіяльності громади відповідно до її потреб; виконує обслуговувальну функцію, надаючи управлінські послуги суспільству і територіальній громаді зокрема.

Крім цього, специфіка служби в органах місцевого самоврядування полягає в надзвичайній відповідальності за ухвалення рішень, від результативності та ефективності яких залежить життя громади (Рис. 1.7.).

Крім зазначених специфічних особливостей служби в органах місцевого самоврядування, можна перераховувати й інші, але відсутність фундаментальних досліджень професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування призводить до проблем виокремлення головних та другорядних чинників ефективності служби, що, в свою чергу, впливає на процес формування професійної компетентності її персоналу, зокрема під час підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації. Спираючись на вітчизняний досвід служби в органах місцевого самоврядування, аналізуючи її організацію, характер і зміст, можна констатувати, що професійна діяльність – служба в органах місцевого самоврядування – має яскраво виражену специфіку порівняно з іншими видами професійної діяльності. Насамперед йдеться про нормативно-правовий, управлінсько-комунікативний і публічний характер служби в органах місцевого самоврядування.

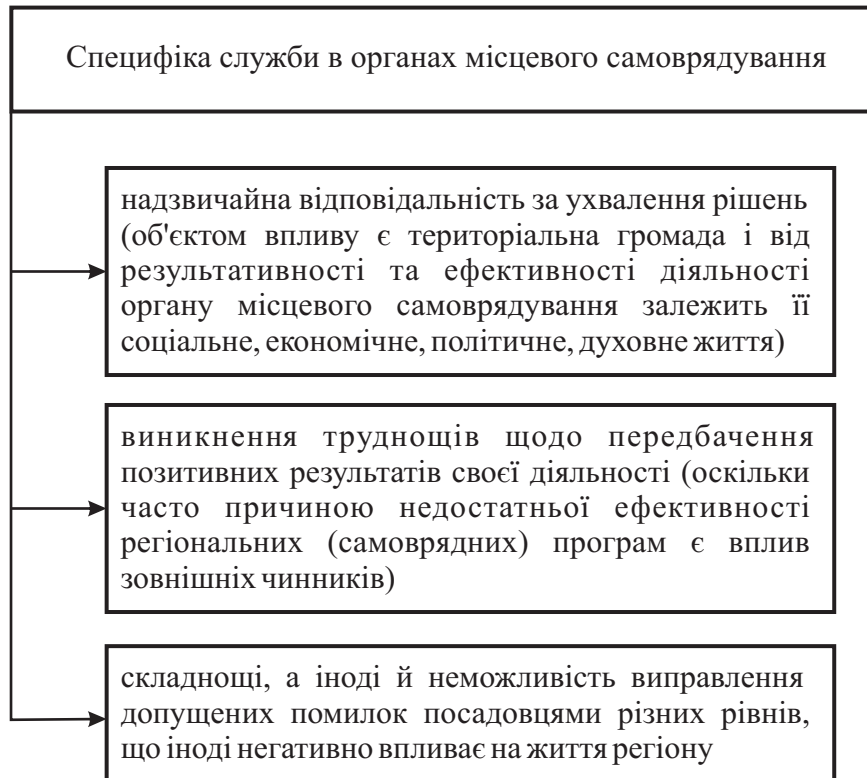


Рис. 1.7. Специфіка служби в органах місцевого самоврядування

Слід зазначити, що специфічні особливості управлінської діяльності виявляються на різних рівнях управління і ступінь їх виразності залежить від самого рівня управління та функціональних обов'язків керівників.

У галузі управління та менеджменту в основі типології посад лежить поділ їх на «низові», «середні», «вищі» рівні управління. «Вищий» рівень управління пов'язаний в основному з плануванням політики даної організації; «середній» – здійснює це в більш вузькій сфері, а «нижній» – керує безпосереднім виконанням елементарних операцій підлеглими. Чим вище рівень управління, тим менше значення та застосування в роботі управлінця мають спеціальні знання і тим більше підвищується роль професійної компетенції та психологічних особливостей керівника. Дані різних досліджень цього напрямку достатньо варіативні залежно від сфери і галузі, але в цілому встановлено, що управлінський елемент в роботі середнього і нижчого управлінського персоналу повинен займати не менше 50 %. Ці положення підтвердили дослідження, що проводилися японською асоціацією управління. Було встановлено, що для керівників різних посадових рангів існує т. зв. «своя» ієрархія якостей та специфічних особливостей людини, що забезпечують успішність управлінської діяльності [28, с. 4-10].

Доцільним є виділення рівнів управління і для місцевого самоврядування. Тому, аналізуючи професійну діяльність посадових осіб місцевого самоврядування за даним принципом, можна вивести класифікацію рівнів управління для посадових осіб місцевого самоврядування:

I рівень управління – вищий – керівники органів місцевого самоврядування – до цього рівня належать голови та заступники голів обласних, районних рад; голови районних рад у містах та їхні заступники; Київський та Севастопольський міські голови та їхні заступники; сільські, селищні, міські голови та їхні заступники;

II рівень управління – середній – до цього рівня належать керуючі справами виконавчих апаратів обласних, районних рад, Київської та Севастопольської міської ради; секретарі виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних рад у містах;

III рівень управління – нижній – керівники відділів, управлінь та інших структурних підрозділів виконавчого апарату обласних, районних рад; Севастопольської міської та секре-

таріату Київської міської рад; керівники відділів, управлінь та інших структурних підрозділів виконавчого комітету сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад.

Для кожного із зазначених рівнів управління визначимо основні управлінські функції, використовуючи групування управлінських функцій за чотирма категоріями, а саме: діяльнісно-адміністративні (цілепокладання, прогнозування, планування, організація виконання, ухвалення рішень); кадрові (дисциплінарна, виховна, навчальна); технологічні (матеріально-технічне забезпечення, інноваційність); виробничі, або синтетичні (експертно-консультативна, представницька) [21].

Для посадових осіб місцевого самоврядування I рівня управління основними є діяльнісно-адміністративні та кадрові функції, оскільки до їх повноважень належить: формування цілей, організація роботи та стратегії розвитку відповідної ради та її виконавчого комітету; забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; внесення на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; внесення на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету; призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад.

На II рівні управління основними посадовими обов'язками є аналіз інформації: підготовка проектів рішень для керівників вищого рівня; організація роботи виконавчого комітету відповідної ради; координація діяльності постійних та інших комісій ради; дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій і організація підготовки сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради і т.ін. Тому основними управлінськими функціями на цьому рівні є діяльнісно-адміністративні та технологічні.

На III рівні управління основними обов'язками є забезпечення діяльності відповідних структурних підрозділів; забезпечення ефективності професійної діяльності підлеглих; організація виконання доручень, підготовка проектів рішень для керівників вищого рівня. Основними управлінськими функціями є технологічні, виробничі (синтетичні) та кадрові.

Але класифікація лише за рівнями управління є недостатньою. Тому, виходячи з аналізу нормативно-правової бази місцевого самоврядування для поділу посад в органах місцевого самоврядування на певні групи виділено такі класифікаційні ознаки, як принцип територіального поділу, принцип поділу на категорії посад, принцип прийняття на службу, принцип компетенції ради, принцип повноваження виконавчих органів ради.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадова особа місцевого самоврядування має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [39]. Визначимо, що консультативно-дорадчі функції посадовців зумовлені завданнями, обов'язками та повноваженнями, що полягають у таких діях, як: консультування, аналіз, підготовка пропозицій, прогнозів, порад і рекомендацій, а організаційно-розпорядчі функції посадовців – визначаються завданнями, обов'язками та повноваженнями, що полягають у діях узгодження (участі в узгодженні), координації, організації та забезпеченні відповідно до обсягів та характеру повноважень певних службовців [12].

Система місцевого самоврядування складається із сільських, селищних, міських, районних у місті, районних, обласних рад та їх виконавчих органів. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [38] кожна із зазначених рад мають власну компетенцію та повноваження. Так само і посадові особи органів місцевого самоврядування кожної ради мають відмінні повноваження, які виражаються у їхніх функціональних обов'язках. Тому, на нашу думку, при утворенні груп посадових осіб місцевого самоврядування для яких в подальшому ми будемо визначати модель їх професійної компетентності та методи і способи її формування, слід розмежувати посади в органах місцевого самоврядування.

По-перше, за принципом представлення інтересів територіальних громад та принципом компетенції та повноваження ради: I – обласні та районні ради; II – сільські, селищні, міські ради.

По-друге, за принципом повноважень виконавчих органів ради: I – обласні та районні ради; II – міські ради міст з районним поділом; III – міські ради; районні у місті ради; IV – сільські, селищні ради.

По-третє, за принципом власне повноважень посадових осіб місцевого самоврядування: I – обласні та районні ради; II – районні у місті ради; III – міські ради міст з районним поділом; IV – міські ради; V – сільські, селищні ради.

Таким чином, ураховуючи вищезазначені принципи поділу, можна виділити такі групи посадових осіб місцевого самоврядування:

I – обласні та районні ради + районні у місті ради: голови районних, обласних рад, районних у місті рад та їх заступники; керуючі справами виконавчих апаратів районних, обласних рад; голови постійних комісій обласної, районної ради з питань бюджету, які працюють у раді на постійній основі; начальники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів виконавчого апарату обласних, районних рад; консультанти, спеціалісти районних, обласних рад;

II – міські ради міст з районним поділом + районні у місті ради: голови міських рад; заступник(и) міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарі міських рад; керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів міських рад та районних у місті рад; голови постійних комісій міської, районної у місті ради з питань бюджету, які працюють у раді на постійній основі; начальники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів виконавчого апарату міської ради, районні у місті ради відповідно до структури визначеної даною радою; спеціалісти структурних підрозділів виконавчого апарату міської ради;

III – сільські, селищні ради, міські ради: голови сільських, селищних, міських рад; заступник(и) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарі сільських, селищних, міських рад; керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад; голови постійних комісій сільської, селищної, міської ради з питань бюджету, які працюють в раді на постійній основі; начальники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів виконавчого апарату сільської, селищної, міської ради відповідно до структури визначеної даною радою; спеціалісти структурних підрозділів виконавчого апарату сільської, селищної, міської ради.

Аналізуючи питання, що вирішуються місцевими радами, передбаченими Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [38], у структурі професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування можна виокремити шість основних сфер:

1) організаційно-адміністративна сфера – об'єднує в собі питання управління службою в органах місцевого самоврядування, управління структурними підрозділами виконавчих рад, питання якості й оперативності підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень. Ця сфера включає організаційно-нормативне, матеріально-технічне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

2) фінансово-економічна сфера – забезпечення фінансово-економічної самостійності самоврядного утворення. Включає таку діяльність як прогнозування, планування соціально-економічного розвитку території, формування і виконання бюджету, взаємодію з господарюючими суб'єктами, визначення податкової бази бюджету, формування і розміщення замовлення територіальної громади, формування інвестиційної політики регіону, створення умов для організації торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування і т.д.;

3) сфера місцевого господарства – забезпечення життєдіяльності регіону (житлово-комунальне господарство, комунальна енергетика, транспорт, дороги, утримання території регіону);

4) соціальна сфера – реалізація соціального мінімуму гарантованих послуг населенню самоврядного утворення. У цій сфері посадовці відповідають за організацію надання послуг охорони здоров'я, освіти, додаткових освітніх послуг, організацію дозвілля та культурного життя громадян, розвиток масової фізичної культури і спорту;

5) сфера місцевої власності – націлена на ефективне використання місцевої власності, включаючи власність на землю, формування майнової частки доходів бюджету;

б) сфера безпеки – забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи. Включає таку діяльність, як підтримка громадського порядку, захист життя, здоров'я і власності громадян, охорону їхніх прав і інтересів.

Відповідно до змісту діяльності, виконуваних функцій посадовими особами місцевого самоврядування, їхню професійну діяльність умовно можна класифікувати за видами управлінської діяльності. Кожному з них властиві певні специфічні професійні завдання, технології та прийоми, і визначено професійно важливі якості посадової особи місцевого самоврядування, якими він повинен володіти для забезпечення результативної діяльності на посаді.

Посадові особи органів місцевого самоврядування як виконавці не просто управлінських функцій, але й функцій місцевого самоврядування, посідають особливе місце в суспільстві – місце організаторів життєдіяльності місцевої громади, а основним засобом реалізації ними своїх завдань і функцій є служба в органах місцевого самоврядування.

Розглянемо класифікацію видів професійної управлінської діяльності з урахуванням функцій органів місцевого самоврядування, українського законодавства та вимог сучасного розвитку управлінської діяльності для посадових осіб місцевого самоврядування [9; 14].

Адміністративна управлінська діяльність полягає в залученні інших людей до своєї діяльності, стимулювання їхньої активності для реалізації управлінського рішення. Це досягається завдяки застосуванню прийомів об'єднання людей для досягнення спільної мети, мінімізації дій, урахуванню потреб та інтересів самих співробітників (підлеглих); розстановки кадрів; підготовки резерву; володіння прийомами формального і неформального спілкування. Результатом цього є спільні, спричинені керівником зусилля співробітників з досягнення спільної мети; посилення позитивного ставлення до праці у підлеглих, індивідуальна управлінська концепція керівника. Для цього посадовець повинен мати чіткі ціннісні орієнтації служіння інтересам держави, суспільства, громадян; відповідальність за долі інших людей, здібність до лідерства та до саморегуляції в стресових ситуаціях, до контактів з іншими людьми та врахування їхніх інтересів; товариськість; емоційну стійкість; володіти чіткою і зрозумілою мовою.

Організаційно-виконавча управлінська діяльність полягає в реалізації та виконанні управлінського рішення з урахуванням наявних людських і матеріальних ресурсів; створенні умов для реалізації управлінського рішення завдяки створенню або спрощенню апарату для виконання рішення; визначенні суб'єктів його виконання; перетворенні управлінської ситуації відповідно до програми та плану; гнучкої зміни організаційних структур; передачі рішення на виконання. Результатом є виконання в строк і на високому рівні ухвалених управлінських рішень. Для цього посадовець повинен володіти активною позицією виконавця, високою мотивацією досягнення, спрямованістю на реалізацію, настановою діяти; вольовою самоорганізацією поведінки; реалістичністю та дієвістю мислення; при цьому мати практичне і тактичне мислення.

Інформаційно-аналітична управлінська діяльність полягає в аналізі та діагностиці ситуації (суб'єкта управління) для обґрунтування подальшого ухвалення рішення і реалізується через збір і обробку інформації, обстеження управлінської ситуації, володінням інформаційними технологіями. Результатом є повна об'єктивна інформаційна модель управлінської ситуації. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як відповідальне ставлення до збору і обробки інформації, високим рівнем аналітичного мислення, пам'яті, уваги.

Планувальна управлінська діяльність полягає у визначенні цілей перетворення (збереження) управлінської ситуації, визначенні пріоритетів цілей, ухвалення управлінського рішення і реалізується через ухвалення рішення як вибору способів і засобів перетворення даної управлінської ситуації та побудові програм і планів її перетворення, прогнозуванні змін цієї ситуації. Результатом є концептуальна модель управлінської ситуації (шляхи її перетворення), програми і плани реалізації ухваленого управлінського рішення. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як відповідальність за соціальні наслідки ухваленого рішення, концептуальне мислення, стратегічне мислення, системність, діалектична варіативність мислення, здібність до передбачення подій.

Контрольно-облікова управлінська діяльність полягає у виявленні невідповідності ходу і результату організаційно-виконавчої діяльності прийнятим рішенням, програмам, планам, нор-

мативам; виявлення відхилень та їх усунення із застосуванням прийомів поточного, кінцевого, випереджального контролю; визначення показників і ознак відхилень від нормативів в управлінській діяльності; прийоми усунення помилок та їх профілактики. Результатом є своєчасне усунення виявлених відхилень в управлінській діяльності. Для цього посадовець повинен володіти активною громадянською позицією, мати ціннісні орієнтації при проведенні контролю за діяльністю; мати вольові якості та системне мислення; пунктуальність.

Регуляторна діяльність полягає в підтримці управліннями процесів діяльності інших людей у межах програм, планів, регламенту, інструкцій, кодексів, традицій через використання різних видів регламентів (інструкцій, правил, кодексів, традицій), закріплення нормативів за окремими ланками організації, співробітниками, інструктаж співробітників. Результатом є реальне виконання управлінської діяльності відповідно до регламентів, нові регламенти. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як здатність до виконання розпоряджень, приписів, до усвідомленого засвоєння нормативів, до передачі їх іншим людям, до перегляду та оновлення регламентів.

Погоджувальна управлінська діяльність полягає в координації (з метою підвищення ефективності праці) дій учасників виконавчої діяльності – по вертикалі і по горизонталі управлінської ієрархії; розподіл функцій і ролей у виконанні ухваленого рішення. Здійснення відбувається завдяки професійним прийомам забезпечення спільної, погодженої роботи співробітників; доведення до відома співробітників переваг раціонального і гнучкого розподілу праці і кооперація зусиль між ланками організації, між посадами; вертикальна і горизонтальна координація взаємодії. Результатом є узгоджені, пов'язані професійні дії співробітників (груп) у середині організації та задоволення учасників від спільної роботи. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як здатність узгоджувати свої дії з діями інших людей; усвідомлення оптимальних способів координації роботи; терпимість до проявів інших людей в діловому співробітництві і партнерстві.

Представницька управлінська діяльність полягає в представленні інтересів організації в інших її ланках (по вертикалі управління) і в інших організаціях (по горизонталі управління) через володіння прийомами співробітництва з іншими підрозділами з метою представлення інтересів своєї організації; використання прийомів неформального спілкування. Результатом є ефективність представницьких контактів. Для цього посадовець повинен нести відповідальність за престиж своєї організації; мати здібність до товариськості.

Експертно-консультаційна управлінська діяльність полягає в оцінюванні управлінського рішення і шляхів його реалізації на основі професійного досвіду: оцінювання професійної діяльності колег; рекомендації-консультації по оптимізації управлінської діяльності. Здійснюється завдяки володінню прийомами оцінювання ефективності управління; експертизи ухвалених рішень, складу можливих виконавців; консультуванню співробітників на основі професійного досвіду. Результатом є обґрунтовані експертні думки і оцінки якості управлінського рішення і шляхів його реалізації. Для цього посадовець повинен нести відповідальність за експертні думки; мати високий рівень компетентності; критичність, самостійність і незалежність мислення; бути об'єктивним; володіти управлінською та кваліметричною компетентністю.

Інноваційно-дослідницька управлінська діяльність полягає в пошуку нестандартних шляхів розв'язання управлінської ситуації і реалізації управлінського рішення через оволодіння інноваційними управлінськими технологіями, прийомами творчої не алгоритмізованої управлінської діяльності. Результатом є інноваційні управлінські проекти. Для цього посадовець повинен усвідомлювати та нести відповідальність за запропоновані інноваційні проекти, мати творче мислення, діалогічність мислення (мати кілька поглядів на предмет мислення); володіти відносною самостійністю в межах регламентів.

Професійне самовдосконалення (самоуправління) управлінської діяльності полягає в систематичному безперервному вдосконаленні управлінням власної професійної діяльності, що відбувається завдяки володінню всіма напрямками управлінської діяльності; побудову і реалізацію планів професійного самовдосконалення на основі постійного самоаналізу. Результатом є плани професійного самовдосконалення і їх реалізація; реальне професійне зростання. Для цього

посадовець повинен володіти такими якостями, як професійне учіння та самоучіння; професійне цілепокладання, стійкість до перешкод; воляова самоорганізація; внутрішній фокус-контроль; самоконтроль, рефлексія.

1.4. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі адміністративного менеджменту

У період становлення демократичної, правової держави, її владних інститутів особливого значення набуває формування принципів професійної діяльності представників органів влади, здатних розв'язувати політичні, економічні, соціально-культурні проблеми розвитку суспільства.

Принцип (фран. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) є основними засадами, вихідними ідеями, котрі характеризує універсальність, загальна значущість, вища імперативність та є відображенням суттєвих положень теорії вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної або громадської організації (гуманізму, законності, справедливості, рівності громадян перед законом тощо) [50, с. 110-111]. Принцип є абстрактним відображенням закономірності соціальної дійсності, що обумовлює їхню особливу роль у структурі широкого кола явищ чи висновків, котрі відносяться до нього як дія до причини (принцип реальний) чи як наслідки до підстави (принцип ідеальний).

Під принципом розуміють внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки).

Принципи є специфічним поняттям, змістом котрого виступає не стільки сама закономірність, взаємовідносини, взаємозв'язки, скільки наше знання щодо них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно діючих законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним початком їх діяльності [24, с. 24].

Враховуючи те, що державна служба в Україні є професійною діяльністю осіб, котрі займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань та функцій держави й отримують заробітну плату за рахунок державних коштів [33], то аналізуючи принципи професійної діяльності державних службовців, ми не можемо обійтись без загальної характеристики принципів державної служби.

На практиці принципами державної служби керуються у відповідності до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві. Вони відображають властивості, притаманні системі державної служби в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам, які формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи державної служби набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм зазначених принципів проявляється і в тому, що у кожній сфері діяльності формуються свої принципи здійснення управлінських функцій. В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів державної служби є надзвичайно актуальною. Принципи державної служби є обов'язковими для всіх органів та службовців, які віднесені до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, що становлять зміст державної служби.

Принципи державної служби є основоположними ідеями, положеннями, настановами, котрі віддзеркалюють об'єктивні закономірності й обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань державних органів влади, повноважень та обов'язків державних службовців, котрі працюють у системі державної служби [24, с. 22]. Вони визначають основні закономірності становлення, розвитку, організації та реалізації державної служби; компетенцію і легітимність правовідносин державної служби, її суспільну цінність.

Вперше у ст. 3 Закону України «Про державну службу» було унормовано вісім основних принципів української державної служби, серед яких наявність та дотримання: служіння народу України; демократизму та законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини та громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків; дотримання прав і законних інтересів органів

місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ, організацій та громадян [33].

Пізніше принципи державної служби в Україні були розвинуті Концепцією адміністративної реформи [36] та доповнені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [20].

Заслуговує на увагу аналіз та обґрунтування принципів проходження державної служби на основі положень Конституції України [41, с. 65-66]:

1) законність. Цей принцип є універсальним і немає жодних виключень. Органи державної влади, всі посадові особи зобов'язані дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на їх підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачений ними (ст. 19);

2) обов'язковість до виконання на території України законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, рішень представницького органу та уряду Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також обов'язковість рішень органів виконавчої влади вищого рівня для органів виконавчої влади нижчого рівня (ст. 106, 117, 136, 144);

3) підконтрольність і підзвітність державних органів, їх посадових осіб (ст. 85, 86, 98, 101, 116, 118, 137, 143);

4) позапартійність державної служби. Оскільки не допускається створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних і комунальних установах та організаціях (ст. 37), державні службовці при виконанні посадових обов'язків не мають права керуватися рішеннями партійних органів і громадських об'єднань, а зобов'язані діяти лише на підставі та в межах закону;

5) рівний доступ до державної служби у відповідності зі своїми здібностями та професійною підготовкою без будь-якої дискримінації. Право обмеження зумовлюється фактом здійснення службовцями владних повноважень щодо керівництва діяльності людей і специфіки конкретних службових функцій, які характерні для тієї чи іншої категорії державних і муніципальних службовців. Громадянин, який претендує на державну посаду, потрібно мати відповідну освіту й підготовку, що відповідає б змістові й обсягу повноважень на даній посаді (ст. 23, 24, 38, 43, 103, 141);

6) відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх повноважень. Вона займає особливе місце серед заходів, що спрямовані на удосконалення системи виконавчої влади. Досвід свідчить, що головна причина перебоїв у цій системі не тільки в недостатньому правовому регулюванні, а й у тій безвідповідальності, що тягне за собою порушення норм діючого права (ст. 40, 42, 56, 120);

7) соціальна захищеність державних службовців, коли їм гарантується грошова винагорода, відпустки, пенсійне забезпечення тощо. Службовцям на окремих видах служби передбачено надання певних пільг;

8) стабільність державної служби. Становище службовця не повинно залежати від політичної кон'юнктури, необґрунтованих організаційних імпровізацій.

Усі ці принципи покладені в основу Закону України «Про державну службу» [33] та спеціальних правових актів, що регулюють діяльність державних службовців.

Принципи державної служби реалізуються через професійну діяльність державних службовців та допомагають сформулювати мету, цілі та функції державної служби. Тобто принципи професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади є складовими принципів державної служби.

Практична дія принципів не залежить від них самих, а визначається ставленням до них людей. Мало знати принципи, необхідно їх правильно застосовувати в управлінських процесах. У літературі називається багато принципів, але це не означає, що всі вони чи деякі з них насправді застосовуються при здійсненні професійної діяльності державними службовцями.

Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрямки й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід враховувати

його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дозволяє розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, яке дає підстави зробити висновок про те, що повноцінне розкриття змісту й потенціалу будь-якого принципу професійної діяльності державних службовців можливе лише з урахуванням його системних залежностей.

Процес виявлення та обґрунтування принципів професійної діяльності державних службовців мають відповідати наступним вимогам: (1) відображати не будь-які, а тільки найсуттєвіші, головні, об'єктивно-необхідні закономірності відносин та взаємозв'язки під час здійснення професійної діяльності; (2) характеризувати лише стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки при здійсненні професійної діяльності державними службовцями; (3) охоплювати такі закономірності, відносини та взаємозв'язки, які мають загальний, а не приватний характер; (4) відображати специфіку професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади на регіональному рівні, її відмінності від інших видів професійної діяльності.

Тобто принципи професійної діяльності державних службовців покликані спочатку в науковій, а потім у правовій формі відображати закономірності, відносини та взаємозв'язки, які об'єктивно існують при здійсненні професійної діяльності та мають важливе значення для її організації та функціонування. Отже, принципи професійної діяльності державних службовців характеризуються двома ознаками: належність до вивчених наукою і практикою позитивних закономірностей; зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях).

Щодо проблематики принципів професійної діяльності державних службовців, то можна виділити три взаємопов'язаних та взаємообумовлених аспекти: по-перше, онтологічний, який розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язок із природою, місцем та роллю тих закономірностей, відносин та взаємозв'язків, які вони виражають; цей аспект сприяє виявленню основ, об'єктивних підстав, необхідних для систематизації принципів професійної діяльності державних службовців; по-друге, гносеологічний, пов'язаний з аналізом характеру принципів, логікою та структурою їх адекватної наукової інтерпретації; по-третє, методологічний, який розкриває роль принципів у теоретичній та практичній діяльності людей в органах державної влади, їх значення як інструменту перетворення державно-управлінських явищ, умови та способи їх дієвого застосування в управлінській практиці [5, с. 262-263].

Розглянемо історичні надбання в цій сфері. Зокрема, бюрократична модель М. Вебера заснована на таких принципах:

- *формальності* – будь-яка організація має свій рівень компетенції, управлінська діяльність розчленовується на простіші операції, що визначає формальний обсяг завдань кожної ланки управлінського ланцюга;
- *ієрархії повноважень*, яка упорядковує взаємодію людей, прийняття рішень та інформаційні потоки в середині організації і передбачає, що кожен службовець відповідає перед вищим посадовцем, як за свої дії, так і за дії ввірених йому для керівництва підлеглих;
- *регламентування* – діяльність регулюється системою абстрактних правил, чіткими стандартами, інструкціями, що визначають відповідальність кожного управлінця і створюють передумови для єдиного підходу при розв'язанні виробничої ситуації, що допускає суворе регламентування функцій, прав і обов'язків кожної з ланок управління, створює умови для використання фахівців, професіоналів, які перебувають під постійним контролем;
- *безпристрасності* – формальна взаємодія керівника і підлеглих, виключення особистих емоцій, приватних міркувань при прийнятті управлінських рішень як у зовнішніх, так і у внутрішніх відносинах, відсутність права приватної власності на організацію, яку очолює управлінець;
- *компетенції* – наявність апарату чиновників, які вважають свою роботу, що ґрунтується на відповідності кваліфікації працівника займаній посаді, основним видом занять, і при цьому рівень оплати праці залежить від присвоєного рангу;
- *системності* – бюрократична система перевищує будь-яку іншу за точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю.

Можна з впевненістю стверджувати, що сьогодні на теренах нашої держави дана бюрократична модель є основою діяльності органів державної влади. Принципи моделі М. Вебера трансформувалися в основні принципи державної служби. Можливо, їх назва змінена, але зміст залишився тим самим.

Вудро Вілсен, Джон Стюарт Міль, Макс Вебер та інші визначали із великого різноманіття принципів кілька принципів функціонування державних службовців у рамках так званого традиційного підходу до державного управління. Зокрема: завдання формуються політиками, а виконуються адміністраторами; здійснення діяльності засноване на письмових документах; правила, відповідно до яких здійснюється діяльність, можуть бути або технічними, або юридичними; всі завдання розділені на функціональні області; існує сувора ієрархія державних службовців із властивими їм правами; державні службовці виконують свої завдання на основі почуття обов'язку.

Уже у першій половині минулого століття з'явилися роботи, які критикують традиційний підхід до питання діяльності державних службовців. Зокрема, критика полягала в тім, що традиційна модель державного управління не може ідентифікувати механізми, що сприяють ефективній роботі державних службовців, іншими словами, не пояснює, як саме працює державний службовець. Нові теорії були більш, ніж просто спробою моделювання роботи сучасних для того часу державних інститутів, оскільки спиралася у тому числі на концепції мотивації, ефективності й результативності. Ці теорії проголошували нові принципи здійснення діяльності державними службовцями: (1) раціональний вибір при прийнятті рішень у державному секторі неможливий; (2) процес здійснення політики «зверху-вниз» важко реалізується, тому не можна розраховувати на «автоматичне» досягнення поставлених цілей; (3) діяльність державних службовців не може бути обмежена правилами й процедурами, тому що на перший план виходять досягнення мети, результативність.

Сьогодні принципи професійної діяльності державних службовців можна згрупувати за трьома основними групами: загальні, організаційно-функціональні та етичні.

Загальні принципи професійної діяльності державних службовців визначаються Конституцією України [23], Законом України «Про державну службу» [33], Загальними правилами поведінки державного службовця [34], іншими законодавчими та нормативними актами. Зазначені принципи реалізуються в процесі практичної професійної діяльності державних службовців. Такими загальними принципами є:

служіння українському народу та Українській державі. Цей принцип заснований на здійсненні влади як безпосередньо, так і через відповідні державні органи народом України, що є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі (ч. 2 ст. 5 Конституції України [23]), таким чином, державні службовці, здійснюючи свої повноваження, діють із волі народу;

демократизм – повна та постійна відповідність діяльності державних службовців інтересам громадян, суспільства; змінюваність державних службовців як один із проявів політичної демократії;

законність, тобто державні службовці зобов'язані діяти тільки на підставі Конституції й законів України, а також ухвалених на їх основі підзаконних актів;

принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Конституція України [23] проголошує найвищою цінністю права та свободи людини і громадянина. Самі цілі, які суспільство і держава ставлять перед собою, повинні відповідати принципу гуманізму, тобто встановлення цілей повинно відбуватися на основі «зважування цінностей та вибору адекватно гуманних засобів їх досягнення» [11, с. 83]. Сутність даного принципу полягає у створенні умов для активної участі населення в державному управлінні та в організації такої діяльності державного апарату, яка б гарантувала права і законні інтереси кожного громадянина;

принцип гласності – діяльність державних службовців повинна перебувати під постійним державним та суспільним контролем. Демократичний режим гласності в системі публічного управління сприяє посиленню дії в управлінні принципу законності, відкритості та доступності інформації, гласність дозволяє побачити результати управлінської праці службовців.

Організаційно-функціональні принципи визначають організаційні засади здійснення професійної діяльності державними службовцями. До цієї групи можна віднести такі принципи:

• *професіоналізм* – виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків постійно (протягом певного часу) і за регулярно одержувану винагороду. Професіоналізм стимулює розширення й підвищення знань, нагромадження досвіду, розвиток організаторських здібностей, постійно високий рівень службової й виконавської дисципліни, внаслідок чого у сукупності з ініціативністю, чесністю й відданістю справі досягається здатність державних службовців виконувати свої службові обов'язки на високому рівні;

• *політична нейтральність державних службовців* означає, що державні службовці в процесі виконання своїх функцій та службових обов'язків не повинні керуватися міркуваннями партійного характеру, мають займати позицію нейтралітету в політичній боротьбі партій. Чиновники повинні виконувати рішення обраного політичного керівництва будь-якої орієнтації. Необхідно виключити партійний вплив тільки однієї партії на державних службовців як при виконанні службових обов'язків, так і при заміщенні вакантної посади в органі державної влади. Варто було б встановити конституційну заборону на політичний патронаж державних посад різними політичними партіями. Принцип «чиновник служить не окремій партії, а всьому народу» є характерним для міжнародної практики державної служби. У деяких країнах існує квота із розподілу державних посад у відповідності з політичними, конфесійними та іншими групами інтересів. Зокрема основний закон та норми чинного права Німеччини забороняють підбір персоналу для державної служби за принципом політичних поглядів. В українській практиці цей принцип означає, що державні службовці можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в позаробочий час;

• *рівність доступу до державної служби* передбачає, що право на державну службу повинні мати громадяни незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які отримали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку процедуру відбору, передбачену законодавством. Даний принцип закріплено в Конституції України [23]. Зокрема, в ч. 2 ст. 38 встановлено, що громадяни користуються рівним доступом до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування [23]. Дана конституційна норма відповідає статті 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року [27], у якій зафіксовано, що кожен громадянин має забезпечуватися, з боку державної влади, правом брати участь у веденні державних справ та допускатися на загальних засадах рівності до державної служби. Подібне положення міститься і в ст. 4 Закону «Про державну службу» [33];

• *уніфікованість державної служби* встановлює основні повні процедури організації роботи державних службовців. Це означає, що існує єдиний для всіх державних службовців порядок проходження служби у державних органах та їх апараті, обмеження, пов'язані з її проходженням, система та класифікація посад державних службовців, типові професійно-кваліфікаційні характеристики, а також загальні стандарти державної служби, загальні права, обов'язки, гарантії, заохочення державних службовців, загальна система підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації, загальні підстави припинення служби тощо;

• *ефективність професійної діяльності державних службовців* означає необхідність функціонування державної служби в режимі досягнення поставлених завдань з мінімально можливими витратами матеріальних і фінансових ресурсів;

• *принцип системи заслуг* означає, що прийняття на державну службу здійснюється не за бюрократичними чи політичними рекомендаціями та вказівками, а на підставі ділових і особистих якостей, компетентності та кваліфікації кандидата, результатів іспитів;

• *принцип обов'язковості* для державних службовців рішень, прийнятих вищими державними органами та керівниками в межах їх повноважень (принцип підконтрольності та підвідомчості державних органів і діяльності державних службовців). У системі державної служби повинні функціонувати механізми контролю за діяльністю чиновників. Наглядові органи повинні забезпечити законність державних службовців;

• *принцип підконтрольності* може бути розкритий таким чином: по-перше, нижчі державні службовці зобов'язані виконувати прийняті вищими державними органами і керівниками

рішення; по-друге, ці рішення посадових осіб повинні бути законними, тобто прийнятими спеціальними суб'єктами в межах їх компетенції та повноважень;

- *принцип пожиттєвого призначення* державних службовців на державну службу, тобто діяльність державних службовців є професією. При цьому існує категорія державних службовців, які можуть бути призначені на державну службу тимчасово: державні службовці, які призначаються на визначений термін; державні службовці, які призначаються з випробувальним терміном (актуальним у цьому випадку є проект Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якому передбачено можливість призначення голів місцевих державних адміністрацій терміном на 5 років) [40]. Варто було б в даному законопроекті передбачити щорічні громадські слухання на предмет задоволення роботою керівництва місцевих державних адміністрацій, що слугуватиме однією з підстав звільнення голови адміністрації із посади, при цьому обов'язково необхідно враховувати соціально-економічні показники регіону. Це необхідно для унеможливлення безвідповідального перебування на керівній посаді та необґрунтованої ротації кадрів на політичних посадах;

- *принцип обов'язкового грошового утримання та забезпечення* державних службовців за рахунок держави мотивується тим: а) грошове забезпечення та утримання державних службовців не є винагородою за роботу, за службово-посадову діяльність, тобто це не пряма винагорода за виконану ним роботу. Грошове утримання передбачає плату за те, що державні службовці віддають всі свої сили та можливості державі, державній службі, виконують свій службовий обов'язок; б) даний принцип гарантує державному службовцеві незалежно від важкості роботи та відповідальності, з урахуванням загального економічного, фінансового положення в країні нормальний рівень життєзабезпечення в різні періоди часу його служби. Таким чином, держава постійно турбується про своїх державних службовців, забезпечуючи належний рівень життя незалежно від будь-яких процесів, які відбуваються в суспільстві; в) посадові оклади державних службовців повинні бути встановлені спеціальним законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

- *принцип обліку результатів службової діяльності*. Цей принцип починає діяти при вступі державного службовця на державну службу та означає, що він повинен відповідати вимогам державної служби як при вступі на службу, так і при її проходженні постійно бути готовим до якісного виконання посадових обов'язків;

- *принцип свободи політичних поглядів* (переконань) професійних державних службовців та їх права на об'єднання в союзи та організації. Не можливо обмежувати участь державних службовців в політичній діяльності. Політичний нейтралітет державних службовців та їх політична діяльність у приватному житті не пов'язані один з одним. Разом з тим, державний службовець не повинен використовувати своє посадове становище в інтересах політичної сили, яку він представляє; не може переступати межі встановленої лояльності до конституційного устрою.

Розглянемо принципи правової етики державних службовців як складові принципів професійної діяльності державних службовців на регіональному рівні, які включають в себе:

- дотримання стандартів суспільно-політичного життя (часто – негласних), неухильне дотримання яких є обов'язковим. Досить часто вибір дії визначається необхідністю вибрати із двох негативних рішень менш негативне; якщо така необхідність має під собою реальну підставу, можна говорити про порядність такого діяча;

- незалежність від фінансового інтересу. Посадові особи органів державної влади на регіональному рівні та в цілому в межах держави не повинні ставити себе в залежність від будь-яких фінансових інтересів фізичних чи юридичних осіб, які можуть вплинути на виконання ними професійних обов'язків;

- об'єктивність. Державні службовці повинні бути позбавлені упередження та суб'єктивного ставлення при прийнятті управлінських рішень;

- самовідданість. Державні службовці повинні приймати рішення тільки в інтересах суспільства, а не для того, щоб одержати фінансову або іншу матеріальну вигоду для себе, або своєї родини, друзів, або інших організацій;

– справедливість. Здійснення дій на законних і чесних підставах. Посадова особа не повинна віддавати перевагу будь-якій особі, групі осіб або організації і зобов'язана враховувати права, обов'язки й законні інтереси всіх сторін, під час виконання своїх функціональних обов'язків;

– патріотизм. Соціально-політичний і моральний принцип, що виражає почуття любові до Батьківщини, турботу про її інтереси, почуття гордості за досягнення країни. Проявляється в повазі до історичного минулого своєї країни, дбайливому ставленні до народної пам'яті, національних і культурних традицій;

– переконаність у необхідності найсуворішого дотримання й виконання правових норм. Ціннісне ставлення до права й практики його застосування формує звички й стереотипи законслухняного поведіння, а правомірний спосіб дій і дотримання правових норм перетворюються на потребу;

– неупередженість. Потреба діяти відповідно до закону й здійснювати своє право на оцінку з огляду тільки на суспільну користь й об'єктивні обставини, не зіштовхувати приватні інтереси зі службовими обов'язками.

Структурно основні групи принципів професійної діяльності державних службовців, якими вони керуються у своїй повсякденній роботі.

Відомий вчений О. Турчинов вказує на те, що від персоналу державної служби потрібно не лише інтуїтивне знання принципів, а й наукове уявлення про їх систему, класифікацію, механізм використання. Він також виділяє групи принципів, які умовно можна поділити на загальні та специфічні, що визначає їх особливу роль в управлінні персоналом органів державної влади. Серед загальних принципів управління персоналом він виділяє, перш за все, такі принципи: розподіл праці, дисципліна, професіоналізм і компетентність, узгодженість особистих і суспільних інтересів, справедливість й рівність, сталість складу персоналу, єдність персоналу, його адаптація до нових умов діяльності та ефективність роботи. Поряд із загальними принципами, на його думку, слід розглядати специфічні принципи управління персоналом, в яких відображається підхід до тієї частини персоналу, що складає ядро будь-якого органу державної влади, яким є кадри державної служби. До принципів роботи з кадрами належать такі: добір кадрів, планування, ротація кадрів, конкурентність, стимулювання, виховання. Перераховані принципи значно доповнюють загальні правила та підходи до роботи з персоналом державної служби.

Враховуючи те, що підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямований, спеціально організований процес систематичного оновлення професійної компетентності державних службовців, зумовлений динамікою розвитку суспільства, економіки, науки, освіти, культури й потребами, що впливають з особистого досвіду й специфіки діяльності кожного державного службовця, професійна діяльність державних службовців без підвищення кваліфікації не можлива, саме тому ми повинні дослідити принципи підвищення кваліфікації державних службовців як складову принципів професійної діяльності.

Професійне навчання службовців є складовою державної служби й важливим напрямом державної кадрової політики. Тому принципи підвищення кваліфікації державних службовців повинні базуватися на поєднанні принципів освіти з принципами державної служби. Принципи підвищення кваліфікації державних службовців можуть бути поділені на загальногромадянські, професійні, внутрішньокорпоративні, що визначають ставлення бюрократії до громадян та інших суспільних інститутів. Загальногромадянські принципи передбачають: розвиток підвищеного почуття відповідальності й громадянської свідомості, зокрема, низки специфічних етичних якостей, таких як громадянський обов'язок; застосування в поведінці навичок мотивуючого й мотивованого впливу на оточуючих; чесність і неприйняття корупційних впливів.

Професійні принципи передбачають: наявність спеціальних знань зі сфери історії й теорії світового й вітчизняного державного управління, політології, економіки, соціальної психології, соціології, права тощо; уміння застосовувати набуті знання; прагнення постійно підвищувати свій професійний рівень.

Внутрішньокорпоративні принципи передбачають використання навичок керівної роботи, зокрема, лідерських якостей, а також уміння співвідносити цілі й засоби їх досягнення. Принципи

пи відношення бюрократії до громадян та інших суспільних інститутів зводяться до прийняття моделі відкритої та передбачуваної поведінки, до досягнення визначених і прийнятих суспільством цілей, до максимально можливого задоволення суспільних потреб і очікувань [46].

Підтримуючи думку М. Грачова [10], ми вважаємо, що в основі роботи з кадрами, орієнтованими на принцип розвитку потенційних людських можливостей, можуть бути покладені такі основні вимоги, а саме наявність: поваги до індивідуальності та цілісності кожної людини шляхом заохочення високої продуктивності праці; створення та підтримання атмосфери пошуку, творчості, активності у здійсненні управлінських рішень; створення умов для реалізації прав людини; відповідальність за навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу; заохочення випадків прийняття на себе відповідальності в складних ситуаціях; створення умов для розвитку творчих здібностей; впровадження справедливої системи оплати праці, просування по службі; комплексна експертиза діяльності: як по процесу, так і по результату; підтримання відповідальності за якість роботи і долю організації, установи, підприємства; довірливі та поблажливі відносини роботодавця і працівників.

Враховуючи вищевикладене, принципи професійної діяльності державних службовців також можна звести у систему: принципи добору, професійної діяльності та підвищення кваліфікації державних службовців.

Питання для самоконтролю

1. Які ви знаєте регіональні органи місцевого самоврядування в Україні?
2. Якими законодавчими актами регулюється місцеве самоврядування на Україні?
3. Які особливості здійснення самоврядування в місті Києві?
4. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні.
5. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування.

Тестові завдання

1. Менеджмент – є:

- а) сукупністю принципів, методів, засобів і форм управління підприємством з метою підвищення його ефективності й прибутковості;
- б) сукупністю стійких норм, принципів і вірувань відносно того як дана організація повинна та може реагувати на зовнішній вплив, як варто вести себе в організації та яка сутність її існування;
- в) сукупністю взаємодіючих елементів, які утворюють єдине ціле;
- г) сукупністю певних обставин та факторів, що впливають на процес прийняття управлінських рішень;

2. Що слід розуміти під терміном «управління» і де переважно він застосовується?

- а) термін «управління» застосовується переважно щодо діяльності людей в сфері економіки;
- б) термін «управління» є синонімом терміну «менеджмент», але він переважно застосовується до ширшого кола об'єктів, різних видів людської діяльності;
- в) термін «управління» не є синонімом терміну «менеджмент» і застосовується тільки до діяльності людей у сфері економіки;
- г) термін «управління» застосовується при визначенні системи заходів щодо координації діяльності людей.

3. Що слід розуміти під терміном «менеджмент»?

- а) термін «менеджмент» означає керування якоюсь системою;
- б) під терміном «менеджмент» розуміють управління якоюсь соціально-економічною системою (підприємством);
- в) термін «менеджмент» означає управління будь-чим;
- г) термін «менеджмент» означає постійно контролювати діяльність персоналу в організації.

4. Що означає термін «менеджмент» і з якої мови він походить?

а) з англійської мови і означає керувати, стояти на чолі, завідувати, бути здатним впоратися з будь-якою проблемою;

б) з німецької мови і означає керувати, завідувати будь-чим;

в) з іврити і означає керувати, завідувати будь-чим;

г) з російської і означає завідувати будь-чим.

5. Що таке менеджмент з функціональних позицій?

а) процес планування, організації, контролю, регулювання;

б) процес планування, організації, мотивації, контролю, які необхідні для досягнення певної мети;

в) процес планування, організації, мотивації;

г) процес організації і контролю;

6. Адміністрування – це:

а) управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції;

б) адміністративно-державне управління;

в) процес досягнення оптимального державного управління шляхом організації;

г) методологічні засади теорії адміністративно-державного управління;

7. Орган державної влади визначається як:

а) невід’ємний атрибут всіх реально існуючих державних систем, в тому числі організаційних, до яких належать також органи місцевого самоврядування;

б) сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв’язок між ними;

в) відносно самостійна частина єдиної системи органів державної влади, побудований за конституційним принципом розподілу влади, який створюється в певному, встановленому законом порядку та здійснює задачі та функції на підставі державно-владних повноважень, особистої компетенції: його особистий склад об’єднується правовими зв’язками в єдине ціле та діє на певній території у вигляді певних форм організації та методів діяльності;

г) самостійний елемент структури управління, який виконує одну або декілька функцій;

д) немає правильної відповіді.

8. При формуванні організаційної структури органу державної влади необхідно враховувати такі вимоги:

а) оптимум, надійність, оперативність, стійкість, гнучкість, ефективність;

б) демократичність, організованість, дисципліна, цілеспрямованість;

в) об’єм функцій, тип зв’язків, розмір бюджетного фінансування;

г) методи побудови, технологію, специфіку діяльності органу, місце державного органу в загальній державній ієрархії ;

д) немає правильної відповіді;

9. Повноваження – це:

а) реальна здатність діяти або можливість впливати на ситуацію;

б) процес систематичної координації завдань, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують;

в) заздалегідь нормативно визначена серія робіт або частина роботи, яка повинна бути виконана певним чином встановленим способом у попередньо визначені строки;

г) обмежене право використовувати ресурси організації та спрямовувати зусилля деяких її співробітників на виконання окремих завдань;

д) немає правильної відповіді;

10. Завданням органу державної влади є:

а) створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектору економіки або функціональної сфери управління;

б) сукупність цілей органів державної влади;

в) безпосереднє використання нормативних документів, в яких чітко визначені цілі як окремих елементів системи, так і всієї системи;

г) розробка програм розвитку окремих елементів системи державного управління з метою їх ефективного функціонування, а також створення допоміжних структур для чіткої їх реалізації;

д) немає правильної відповіді;

11. Державна влада – це:

а) процес безпосереднього управління державними справами, якому характерні такі ознаки як організаційний характер, безперервна дія повсюди, де функціонують колективи людей, предметність, спираючись на силу, примусовість;

б) сукупність державних структур, які виконують повноваження пов'язані з прийняттям законів, визначенням політики держави та програм забезпечення розвитку, внесенням змін до Конституції, визначенням відносин між Верховною Радою та Президентом, формуванням інших державних органів, організацією адміністративно-територіального устрою країни, здійсненням зовнішніх функцій держави;

в) важливе політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що висловлюючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий вплив на суспільство; має поділ на законодавчу, виконавчу, судову гілки влади;

г) ієрархічно побудований адміністративний апарат;

д) немає правильної відповіді;

12. Вибрати вірне твердження:

а) «менеджмент» і «управління» є ідентичними, тотожними поняттями;

б) управління є різновидом менеджменту;

в) менеджмент є різновидом управління;

г) менеджмент є одним з елементів управління діяльністю підприємства.

13. Делегування – це:

а) процес передачі відповідальності, обов'язків виконати завдання і звітувати перед керівництвом за їх успішне завершення;

б) реальна можливість діяти або впливати на ситуацію;

в) процес передачі завдань і повноважень особі, що приймає на себе відповідальність за їх реалізацію;

г) зобов'язання виконати завдання та відповідати за його задовільне виконання.

14. Ланка виконавчої влади в областях, районах, яка у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані відповідними радами – це:

а) орган місцевого самоврядування;

б) місцева державна адміністрація;

в) територіальні органи (підрозділи) міністерства та інших центральних виконавчих органів;

г) представництво на місцях центральних органів виконавчої влади.

15. Адміністрування носить:

а) об'єктно-орієнтований характер;

б) предметно-орієнтований характер;

в) цільовий характер.

Управлінські ситуації для обговорення:

Ситуація 1

Проаналізуйте твердження та виявіть недоліки та суперечності.

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. (офіційний переклад Європейської хартії).

2. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи Добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. (Конституція України, ч. 1, ст. 140).

3. Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ч. 1, ст. 2).

Ситуація 2

Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Визначте схематично основні форми місцевої демократії та розкрийте їх зміст.

Ситуація 3

Визначити основні потреби громадян на різних рівнях їхньої соціалізації (приватний будинок, багатоквартирний будинок, вулиця, мікрорайон, територіальна громада в цілому).

Ситуація 4

Визначити функціональні завдання муніципальних органів публічного управління на різних рівнях соціальної структуризації громади (приватний будинок, багатоквартирний будинок, вулиця, мікрорайон, територіальна громада в цілому).

Ситуація 5

Запропонувати механізми забезпечення публічності управління на муніципальному рівні.

Ситуація 6

Використовуючи законодавчі акти України здійсніть класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту на власні й делеговані.

Ситуація 7

Зобразіть схематично модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади та з підприємствами різних форм власності.

Теми рефератів

1. Співвідношення понять «державна влада» та «державне управління».
2. Елементи державного управління: суб'єкти, об'єкти, взаємозв'язки.
3. Співвідношення менеджменту, державного управління та місцевого самоврядування.
4. Поняття та сутність місцевого самоврядування.
5. Відносини, які регулює місцеве самоврядування («власні» повноваження територіальних громад і обраних ними органів та окремі державні «делеговані» їм повноваження).
6. Історичний аспект становлення місцевого самоврядування в Україні.
7. Місце громадянина в управлінні державою.

Глосарій

Менеджмент – це процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з метою досягнення координації людських, фінансових, природних і технологічних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань.

Управління – це свідома, цілеспрямована дія людей на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки (сфери суспільного життя, галузі економіки, підприємства, колективи), що забезпечує їх оптимальне функціонування і розвиток на основі використання властивих суспільству об'єктивних закономірностей розвитку.

Суб'єкти управління – це персонал, структурні підрозділи, спеціально створені органи, які впливають на систему управління з метою забезпечення її функціонування.

Об'єкти управління – це елементи структури системи управління та виробничі процеси, на які спрямований вплив функцій управління.

Державне управління – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Державна служба – це державно-правовий і соціально-політичний інститут для практичного виконання завдань і функцій держави особами, які мають посади в державних органах та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна влада – це публічно-політичні відносини панування і підкорення між суб'єктами, що спираються на державний примус.

Органи державного управління – це державні органи виконавчої влади, діяльність яких полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Органи державної влади – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями.

Менеджмент органів влади – це керівництво, напрямок процесу формування психічних установок і діяльності окремого працівника, робочої групи, органу або організації, що беруть участь у державному управлінні.

Менеджмент органів місцевого самоврядування – це сучасні способи управління на рівні муніципального утворення.

Використані та рекомендовані джерела і література

1. Адамчук В. В. Экономика и социология труда : Учебник для вузов / В. В. Адамчук, О. В. Романов, М. Е. Сорокина. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 401 с.
2. Александрова Т. Л. Методологические проблемы социологии профессий / Т. Л. Александрова // Социологические исследования. – 2000. – № 8. – С. 10-20.
3. Анисимов О. С. Введение в политологию. Критериальное обеспечение построения демократического общества [Текст] / О. С. Анисимов. – М. : [Б. и.], 1990. – 96 с.
4. Анисимов О. С. Новое управленческое мышление: сущность и пути формирования / О. С. Анисимов. – М. : Экополитика, 1991. – 352 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – [2-е изд.]. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
6. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави : конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України. – № 4. – 2003. – С. 12-17.
7. Гидденс Э. Социология / Пер. с англ. ; науч. ред. В. А. Ядов; общ. ред. Л. С. Гурьевой, Л. Н. Посилевича. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – 703 с.
8. Головатий М. До проблеми професіоналізації державної служби в сучасній Україні [Текст] / М. Головатий // Зб. наук. пр. УАДУ / За ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – 2000. – Вип. 2. – Ч. 3. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 213–217.
9. Государственная служба : учебник / [под ред. проф. В. Г. Игнатова]. – М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов-на-Дону : Издательский центр «МарТ», 2004. – 528 с.
10. Грачев М. В. Суперкадры : Управление персоналом в международной корпорации / М. В. Грачев. – М. : Дело, 2005. – 327 с.
11. Гурне Б. Державне управління ; [пер. з фр. В. Шовкуна] / Б. Гурне. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
12. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [Уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
13. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. – К. : Ін Юре, 1998. – 272 с.
14. Деркач А. Профессиограмма госслужащего / А. Деркач, А. Маркова. – М., 1999. – 94 с.

-
15. Дюркгейм Э. О. О разделении общественного труда. Метод социологии / Пер. с фр. и послесловие А. Б. Гофмана. – М. : Наука, 1990. – 432 с.
 16. Економічна енциклопедія : У трьох томах. / Редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – Т. 3. – 864 с.
 17. Євтушенко О.Н. Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах]/ О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. – Ч.3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.
 18. Иванова Е. М. Основы психологического изучения профессиональной деятельности / Е. М. Иванова – М. : Издательство Моск. ун-та, 1987. – 208 с.
 19. Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современности / Учебное пособие / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий – Ростов н/Д. : Изд. центр «МаРт», 2000. – 256 с.
 20. Инновационный менеджмент. Справочное пособие / Под ред. Завлина П. Н., Казанцева А. К., Миндели Л. Э. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Центр исследований и статистики науки, 2008. – 586 с.
 21. Карпов А. В. Психология менеджмента / А. В. Карпов. – М. : Гардарики, 1999. – 584 с.
 22. Класифікація видів економічної діяльності. ДК-009-96. – [Чинний від 1996-10-22]. – К. : Держстандарт України, 1996. – 261 с.
 23. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
 24. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика / Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атака, 2003. – 160 с.
 25. Маркович Д. Социология труда: учеб.; пер. с сербскохорват. / Общ. ред. и послесл. Н. И. Дрехлова, Н. П. Нарбута. / Д. Маркович. – М.: Прогресс, 1997. – 512 с.
 26. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – С. 94-120.
 27. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 груд. 1966 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2002. – № 1. – С. 5.
 28. Мотренко Т. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 році та завдання на 2004 рік / Т. Мотренко // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 1. – С. 4-10.
 29. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: монографія / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький: «Поділля», 1998. – 294 с.
 30. Основы менеджмента : Навч. посіб. / За ред. В. С. Верлоки, І. Д. Михайлова. – Х. : Основа, 1996. – 420 с.
 31. Пластун В. В. Професіограми посад державних службовців / В.В. Пластун. – Донецьк : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, 2002. – 24 с.
 32. Платонов К. К. Краткий словарь системы психологических понятий / К. К. Платонов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высш. школа, 1984. – 175 с.
 33. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Офіц. вид. – К.: Голос України, 1994. – С. 9-28. – (Бібліотека офіційних видань).
 34. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпн. 2010 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/hmelnitska/ua/publication/content/16376.htm>.
 35. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>
 36. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // Вісник державної служби України. – 1998. – № 3. – С. 7-8.
-

-
37. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 бер. 2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>.
38. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
39. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
40. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» № 1311, дата реєстрації 10 січн. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31287.
41. Развитие людского ресурсу административной реформы в Украине: стан і перспективи: монографія / За заг. ред. д. с. н. проф. М. І. Мельника. – К.: Нора-прінт, 2002. – 160 с.
42. Слободчиков В. И. Выявление и категориальный анализ нормативной структуры индивидуальной деятельности / В. И. Слободчиков // Вопр. психологии. – 2000. – № 2. – С. 40-48.
43. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник / За заг. ред. проф. В. П. Андрущенко, проф. М. І. Горлача. – К., Х.: ВМП «Рубікон», 1997. – 400 с.
44. Стивенсон В. Дж. Управление производством / В. Дж. Стивенсон. – М. : Бинум, 1998. – 489 с.
45. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. с англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
46. Сурин А. В. Образовательные программы для подготовки государственных служащих «Государственная служба» / Отв. ред. Оболонский. – М.: Дело, 1999. – 427 с.
47. Троєльнікова Л. О. Сучасний стан менеджменту професійної діяльності керівних кадрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.knukim.edu.ua/articles_troyelnikova.htm
48. Чепелз Елізабет. Менеджмент у державному управлінні ; пер. з англ. / За ред. С. В. Синиці ; Проект ТАСІС «Реформа та розвиток державного управління в Україні». – К., 1996. – С. 7-8.
49. Энциклопедия профессионального образования: в 3-х т. / Под. ред. С.Я. Батышева. – М.: РАО: Ассоциация «Профессиональное образование», 1999. – Т. 2. – 440 с.
50. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшечунко (голова редколегії) та ін. – К.: «Укр. енцикл». – Т. 3. – 2003. – 733 с.
-