

**Сергій Селіванов, Наталія Обушна,
Світлана Хаджирадєва**

**РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМ:
проблеми теорії та практики**

Монографія

м. Київ
Вид-во “Каравела”

2019

УДК УДК 351.08(477):316.422

С 29

*Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 276/11-4 від 28 листопада 2019 року)*

Рецензенти:

– **Р.В. Войтович**, доктор наук з державного управління, професор, ректор Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, м. Київ;

– **Н.В. Васильєва**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ;

– **О.І. Воронов**, доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса.

Селіванов С.В., Обушна Н. І., Хаджирадєва С.К.

С 29 Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ : проблеми теорії та практики [Текст] : монографія / С.В. Селіванов, Н.І. Обушна, С.К. Хаджирадєва. – Київ: Вид-во “Каравела”, 2019. – 292 с.

ISBN 978-966-8019-28-8

У монографії знайшло відображення комплексної проблеми, пов’язаної з обґрунтуванням особливостей розвитку кадрового потенціалу державної служби в умовах реформування державного управління в Україні. Зокрема: проаналізовано сутність феномену “кадровий потенціал державної служби” в науковому дискурсі, уточнено склад кадрового потенціалу державної служби з позиції його розвитку та ідентифіковано механізми державного управління розвитком кадрового потенціалу державної служби; доведено нагальну необхідність модернізації кадрового забезпечення державної служби в Україні, що дозволило виявити та систематизувати особливості таких механізмів розвитку кадрового потенціалу вітчизняної державної служби як організаційно-правового, ресурсного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного; визначено перспективні напрями вдосконалення механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні з урахуванням можливостей імплементації прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері та розроблено модель комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні.

Монографія розрахована на науковців, докторантів і аспірантів, фахівців з публічного управління та адміністрування, політичних і громадських діячів, студентів закладів вищої освіти.

Розповсюджувати та тиражувати без письмової згоди авторів заборонено

ISBN 978-966-8019-28-8

© Селіванов С.В., Обушна Н. І., Хаджирадєва С.К. 2019

ПЕРЕДМОВА РЕЦЕНЗЕНТІВ

На сьогодні, коли в Україні закінчується стадія демократичної транзиції як соціального феномену та розпочинається перехід до демократичної консолідації в суспільстві, досить логічним та актуальним постає питання вдосконалення державного управління за рахунок створення професійного інституту державної служби та забезпечення його високої результативності й ефективності. У даному контексті великого значення набувають завдання забезпечення професійного розвитку і постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, забезпечення лідерства у державній службі, формування системи безперервної професійної освіти фахівців у сфері державного управління та, відповідно, оновлення механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби (КПДС) в Україні загалом.

Все це обумовлює необхідність проведення комплексних теоретико-методологічних досліджень та науково-практичного обґрунтування механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби в умовах її реформування в Україні. Саме тому тема даної монографії є актуальною й обумовленою сучасними потребами розвитку науки і практики державного управління в Україні.

На нашу думку, монографія виконана на високому науковому рівні та є завершеною науково-дослідницькою працею. В ній отримані нові науково обґрунтовані теоретичні й практичні результати, що в сукупності дають змогу вирішити важливе наукове завдання у сфері державного управління, спрямоване на теоретичне обґрунтування механізмів розвитку КПДС і розроблення практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах реформування державного управління в Україні.

Загалом монографія характеризується завершеністю й логічною єдністю змісту, містить нові наукові результати авторів і буде корисною науковцям, докторантам і аспірантам, практикам і фахівцям зі сфери публічного управління та адміністрування, а також політичним і громадським діячам та студентам закладів вищої освіти.

Р.В. Войтович,
д.держ.упр., професор,
ректор Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

Зміни державної кадрової політики стосуються вдосконалення роботи з персоналом безпосередньо в сфері державного управління. У свою чергу становлення професійної, відповідальної та авторитетної державної служби значною мірою визначається якістю сформованого кадрового потенціалу державної служби (КПДС) та можливостями його розвитку. Все це актуалізує необхідність перегляду та наукового аналізу теоретичних засад широкого кола суспільних відносин, пов'язаних із розвитком КПДС, та обумовлює значимість теми пропонованої монографії, результати якої є затребуваними державно-управлінською наукою і практикою державотворення.

Враховуючи актуальність теми монографії та отримані результати, що характеризуються науковою новизною та практичним значенням, можна стверджувати, що рецензована монографія є помітним внеском у розвиток вітчизняної галузі публічного управління та адміністрування, значно розширює межі наукових розвідок і пропонує нові шляхи щодо осмислення механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформування державного управління, а також відкриває широкий простір для дискусій серед фахівців, тим самим виконуючи основне своє призначення.

На нашу думку, монографія стане джерелом нових уявлень і розробок для тих, хто вивчає актуальні проблеми теорії та практики функціонування державної служби.

О.І. Воронов,
*д.держ.упр., доцент, доцент кафедри
гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України*

В умовах інтенсивного реформування системи державного управління в Україні питання забезпечення результативності й ефективності функціонування інституту державної служби та якості її кадрового потенціалу набуває надзвичайної актуальності. У зв'язку з цим теоретико-методичне обґрунтування механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби (далі – КПДС) в Україні виглядає на сьогодні як “upstream” сучасної наукової думки у сфері

державного управління та потребує серйозної адаптації до нових ціннісно-світоглядних аспектів наукового пізнання й ідеології громадянського суспільства.

Отже, в контексті сучасних процесів демократичного державотворення в Україні наукова цінність даної монографії не викликає сумнівів, адже перегляд теоретичних засад широкого кола суспільних відносин, пов'язаних із розвитком кадрового потенціалу державної служби (КПДС) та вдосконаленням державно-управлінських механізмів, що його забезпечують, є інноваційним вектором наукових досліджень у сфері державного управління, який потребує системного підходу та відповідних теоретико-методичних розробок.

Практична цінність роботи вбачається у визначенні напрямів вдосконалення механізмів розвитку КПДС в Україні та інструментів їх реалізації, які аксіологічно пов'язані з позиціонуванням стану реформованої системи державного управління.

Вважаємо, що змістовне наповнення розділів монографії має фундаментальне теоретичне та практичне значення як для науки державного управління, так і для споріднених із нею за об'єктом наукової уваги напрямів наукової думки.

Н.В. Васильєва,
д.держ.упр., доцент,
професор кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування та
управління містом Національної академії
державного управління при Президентові України

ЗМІСТ

	<i>Стор.</i>
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	8
ПЕРЕДМОВА АВТОРІВ.....	10
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	13
1.1. Сутнісно-понятійне осмислення феномену “кадровий потенціал державної служби”.....	14
1.2. Уніфікація складу та особливостей кадрового потенціалу державної служби з позиції його розвитку	36
1.3. Теоретичні аспекти державної політики у сфері розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1.....	75
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	86
2.1. Сучасний стан та об’єктивна необхідність модернізації кадрового забезпечення вітчизняної державної служби.....	87
2.2. Діагностика механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	108
2.2.1. Організаційно-правовий механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	108
2.2.2. Ресурсний механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	143
2.2.3. Мотиваційний механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	150
2.2.4. Інформаційно-комунікативний механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	160
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2.....	168

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ.....	175
3.1. Прогресивні тенденції розвитку кадрового потенціалу державної служби в контексті міжнародного досвіду.....	176
3.2. Загальні напрями вдосконалення механізмів розвитку кадрового потенціалу державної служби.....	205
3.3. Формування моделі комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні.....	236
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3.....	253
ВИСНОВКИ.....	260
ДОДАТКИ.....	266
Додаток А.....	267
Додаток Б.....	270
Додаток Б1.....	270
Додаток Б2.....	273
Додаток Б3.....	279
Додаток Б4.....	283
Додаток В.....	290

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ:

БКУ	– Бюджетний кодекс України;
ВВП	– Валовий внутрішній продукт;
ВРП	– Валовий регіональний продукт;
ВРУ	– Верховна Рада України;
ГКУ	– Господарський кодекс України;
ГПУ	– Генеральна прокуратура України;
ДМС	– Державна міграційна служба України;
ДПП	– Державно-приватне партнерство;
ДРС	– Державна регуляторна служба України;
ДС	– Державна служба;
ДФС	– Державна фіскальна служба України;
ЄС	– Європейський Союз;
ЗМІ	– Засоби масової інформації;
ЗНА	– Законодавчо-нормативні акти;
ЗУН	– Знання, уміння, навички;
КЗпП	– Кодекс Законів про працю України;
КМУ	– Кабінет Міністрів України;
КП	– Кадровий потенціал;
КПДС	– Кадровий потенціал державної служби;
КСУ	– Конституційний суд України;
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України;
МЗС	– Міністерство закордонних справ України;
МОП	– Міжнародна організація праці;
НАБУ	– Національне антикорупційне бюро України;
НАДС	– Національне агентство України з питань державної служби;
НАДУ	– Національна академія державного управління при Президенті України;
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції;
НБУ	– Національний Банк України;
НТР	– Науково-технічна революція;
ОБСЄ	– Організація з безпеки та співробітництва в Європі;
ООН	– Організація об'єднаних націй;

ПКУ	– Податковий кодекс України;
ПППК	– Професійна програма підвищення кваліфікації;
РДУ	– Реформа державного управління;
СЗДУ	– Сектор загального державного управління;
СНД	– Союз незалежних держав;
СРСР	– Союз Радянських Соціалістичних Республік;
СУП	– Служба управління персоналом;
УШУ	– Українська школа урядування;
ФОП	– Фонд оплати праці;
ФПР	– Фахівці з питань реформ;
ЦЕС	– Центр економічної стратегії;
ЦОВВ	– Центральні органи виконавчої влади;
ЦППК	– Центри підготовки та підвищення кваліфікації;
ЦСЄ	– Центральна та Східна Європа;
ENA	Ecole Nationale d'administration (Елітна національна школа адміністрації у Франції);
EQF	The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (Європейська рамка кваліфікацій для навчання протягом всього життя);
GCI	The Global Competitiveness Index (Індекс глобальної конкурентоспроможності);
HRM	Human Resource Management (управління людськими ресурсами);
KSAO	– знання (Knowledge), вміння (Skills), здібності (Abilities, Attitudes), інші характеристики (Other);
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (Національна школа державного управління у Польщі);
MAP	– Management Associates Program (Навчальна програма підготовки фахівців із управління);
NPM	– New Public Management (Новий публічний менеджмент);
SIGMA	– Support for Improvement in Governance and Management (Програма підтримки вдосконалення урядування та менеджменту);
USAID	– United States Agency for International Development (Незалежне агентство федерального уряду США).

ПЕРЕДМОВА АВТОРІВ

У 2018 році експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) провели оцінку стану державного управління в Україні, а Рахункова палата провела аудит комплексної реформи державного управління. Результати такої оцінки яскраво засвідчили, що вітчизняна система державного управління поки що не відповідає потребам держави у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою.

При цьому експертами акцентовано увагу на тому, що, розпочаті й заплановані в Україні реформи в секторі державного управління, є досить складним і багатогранним процесом, який зумовлюється закономірностями розвитку суспільства та держави й визначальною мірою залежить від результативності й ефективності функціонування інституту державної служби (ДС) та якості її кадрового потенціалу. І це є очевидним, адже нові вимоги до державного управління висувають відповідні вимоги до державної служби та її головного ресурсу – державних службовців, здатних надавати якісні послуги та працювати на досягнення результатів в інтересах суспільства, застосовувати європейські стандарти державного управління та виробляти державну політику в умовах змін.

Водночас, прогресивна міжнародна практика засвідчує, що висока кваліфікація, відповідна освіта та багатий досвід членів корпусу державної служби визначають, серед іншого, сприйняття громадянами органів державної влади як таких, що є професійними та керуються принципами етики. У зв'язку з цим перед нашою державою постають нові стратегічні завдання в системі державного управління, а саме: створення умов для постійного професійного розвитку державно-управлінських кадрів, забезпечення лідерства в державній службі, формування системи безперервної професійної освіти фахівців у сфері державного управління та ін.

Необхідність вирішення окреслених вище завдань актуалізує перегляд теоретичних засад широкого кола суспільних відносин, пов'язаних із розвитком кадрового потенціалу державної служби (КПДС) та вдосконаленням державно-управлінських механізмів, що

його забезпечують та одночасно виступають складовою успішності реформування державного управління в Україні.

Проблематиці розвитку КПДС у світовій і вітчизняній державно-управлінській практиці та споріднених науках присвячено численні публікації. Зокрема, досить ґрунтовно ця проблема розроблена в працях зарубіжних учених (Г. Атаманчук, Г. Беккер, Д. Боссарт, Ч. Вудраф, Ф. Гузман, Р. Дафт, Г. Десслер, Л. Спенсер, Т. Шульц та ін.).

У свою чергу, особливості формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби активно досліджують й вітчизняні науковці, а саме: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Р. Войтович, О. Воронов, І. Дегтярьова, Н. Нижник, А. Рачинський, М. Сіцінська (висвітлюють загальнотеоретичні питання КПДС); Н. Алюшина, М. Білинська, К. Ващенко, Т. Іванова, Д. Карамішев, О. Линдюк, Ю. Лихач, О. Петроє, С. Серьогін, В. Сороко (досліджують питання професійної підготовки державних службовців); В. Богатирець, Н. Голобор, Т. Кіцак, О. Мельников (вивчають світовий досвід розвитку КПДС); Т. Недашківська, О. Пархоменко-Куцевіл, І. Поліщук, Н. Рашитова (розробляють механізми формування та розвитку кадрового потенціалу); І. Коліушко, В. Колпаков, І. Лаврінчук (аналізують правові аспекти формування і розвитку КПДС) та ін.

Праці вищезгаданих науковців є важливим внеском у розвиток теорії та практики державного управління. Проте, фундаментальні наукові розробки щодо проблематики формування та реалізації механізмів розвитку КПДС в Україні ще залишаються далекими від завершення. Такий висновок підтверджується відсутністю як системних наукових досліджень окремих механізмів розвитку КПДС на засадах компетентнісного підходу, так і науково обґрунтованих концептуальних засад формування комплексного механізму розвитку кадрового потенціалу державної служби в умовах її реформування в Україні та ін. Це свідчить про нагальну необхідність комплексного дослідження проблематики розвитку КПДС в Україні, що актуалізує науково-практичну значимість даної монографії.

Основний зміст монографії складається зі вступу, трьох розділів, які представляють матеріал дослідження від теоретичних положень до практичних рекомендацій, а також додатків та списку використаних джерел.

У першому розділі монографії “Теоретико-методичні засади розвитку кадрового потенціалу державної служби” проаналізовано

стан дослідження феномену “кадровий потенціал державної служби” в науковому дискурсі; уніфіковано склад та особливості КПДС з позиції його розвитку та сформовано модель взаємозв’язку складових компонент КПДС та їх властивостей; уточнено теоретичні аспекти державної політики у сфері розвитку КПДС і встановлено, що ефективне функціонування КПДС передбачає застосування низки механізмів державного управління, а саме організаційно-правового, ресурсного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного, які в сукупності уможливають реалізацію функцій розвитку КПДС в умовах реформування державного управління.

У другому розділі монографії “Сучасний стан і проблеми розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні” проведено аналіз сучасного стану кадрового забезпечення вітчизняної державної служби та обґрунтовано об’єктивну необхідність його модернізації; здійснено діагностику базових механізмів розвитку КПДС (організаційно-правового, ресурсного, мотиваційного, інформаційно-комунікативного) в Україні та охарактеризовано особливості й проблеми їх функціонування.

Третій розділ монографії “Перспективні напрями розвитку кадрового потенціалу державної служби в умовах реформ в Україні” логічно підводить до таких питань як: узагальнення прогресивного зарубіжного досвіду розвитку КПДС (на основі порівняльного аналізу трьох еталонних моделей розвитку КПДС: американської, європейської (на прикладі Німеччини, Франції, Великобританії і Польщі) та східної (на прикладі Сінгапуру, Казахстану, Японії)) та виявлення можливостей його імплементації в Україні; визначення загальних напрямів удосконалення механізмів розвитку КПДС в Україні; розроблення та обґрунтування моделі комплексного механізму розвитку КПДС в умовах реформування системи державного управління в Україні.

Суттєве доповнення до монографії складає низка порівняльних таблиць та інший ілюстративний матеріал.

За змістом виконаної роботи монографія відповідає напряму досліджень зі спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління.

Монографія розрахована на науковців, докторантів і аспірантів, фахівців із публічного управління та адміністрування, політичних і громадських діячів, студентів вищих закладів освіти.

Наукове видання

**Селіванов Сергій Володимирович,
Обушна Наталія Іванівна,
Хаджирадєва Світлана Костянтинівна**

**РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМ:
проблеми теорії та практики**

МОНОГРАФІЯ

Керівник видавничих проєктів Ю.В. Піча

Підписано до друку 28.11.2019.

**Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 29,5. Ум. фарб.-відб. 29,5. Обл.-вид. арк. 27,44.
Зам. 28092017-01. Тираж 300 прим.**

**Видавництво “Каравела”
Свідоцтво
про внесення суб’єкта видавничої справи
до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
ДК № 2035 від 16.12.2014 року**

**Тел. (044) 592-39-36, (050) 355-77-75
E-mail: caravela@ukr.net**

**Віддруковано у Видавництві “Каравела”,
проспект М. Рокосовського, 8а, м. Київ, 04201**