

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

ПУБЛІЧНА ВЛАДА

**Методичні вказівки до практичних робіт
та самостійної роботи студентів
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
всіх форм навчання**

Обговорено і рекомендовано
на засіданні кафедри менеджменту
та державної служби
протокол № 4 від 10.10.2019 р.

Чернігів ЧНТУ 2019

Публічна влада. Методичні вказівки до практичних робіт та самостійної роботи спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» всіх форм навчання / Укладачі: Олійченко І.М., Дітковська М.Ю. – Чернігів: ЧНТУ, 2019. – 113 с.

Укладачі: ОЛІЙЧЕНКО ІГОР МИХАЙЛОВИЧ, доктор наук з державного управління, професор
ДІТКОВСЬКА МАРИНА ЮРІЇВНА, кандидат наук з державного управління, доцент

Відповідальний за випуск: БУТКО МИКОЛА ПЕТРОВИЧ, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, доктор економічних наук, професор

Рецензент: ІЛЬЧУК ВАЛЕРІЙ ПЕТРОВИЧ, доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування Чернігівського національного технологічного університету

Зміст

Вступ	4
1 Практична робота № 1 Вимоги до кандидатів на посади державних службовців	6
2 Практична робота № 2 Методи професійного підбору на вакантні посади державних службовців	17
3 Практична робота № 3 Імідж та його значення в діяльності державного службовця	38
4 Практична робота № 4 Стимулювання діяльності державних службовців	54
5 Практична робота № 5 Завдання та повноваження посадових осіб та органів місцевого самоврядування	73
6 Практична робота № 6 Зарубіжний досвід організації міського самоврядування	84
7 Практична робота № 7 Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах.....	95
Рекомендована література	111

Вступ

Сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство неможливі без функціонування ефективного інституту публічної служби — ключового механізму держави. Однак, вітчизняні наукові розробки з цієї тематики лише починають з'являтися, що пояснюється домінуванням до останнього часу інституту державної служби, що охоплював інші види публічної служби в межах освітнього напрямку «Державна служба».

Однак, кардинальні зміни, пов'язані із зміною назви галузі знань і найменування спеціальності — «Публічне управління та адміністрування», прийняттям нового Закону України «Про державну службу», а також процеси децентралізації влади, що суттєво змінили співвідношення державної та інших видів публічної служби, потребують ґрунтовного науково-методологічного забезпечення.

Пріоритетним напрямом державної політики повинна бути модернізація системи професійного навчання та підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка відповідала б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави, кращим вітчизняним традиціям і вимогам утворення єдиного європейського освітнього простору та стала б повноцінною й ефективною.

Стандартизація освіти в системі державного управління України – це процес вироблення і впровадження в життя освітніх стандартів – уніфікованих умов до професійної підготовки державних службовців, які забезпечують набуття останніми професійної компетентності.

Сьогодні цілком очевидним фактом стало існування об'єктивних загальних категорій, принципів, функцій і методів державного управління, які зумовлені характером політичної системи, соціально-економічними факторами та культурним рівнем суспільства. Вивчення цих фундаментальних засад

адміністративно-управлінської науки та вироблення передової теорії набуває вкрай актуального характеру для динамічного розвитку нашої держави.

Сучасні суспільні процеси поставили гостру потребу в професійно підготовлених фахівцях, які здатні ефективно працювати в органах державної влади, вирішувати складні проблеми сьогодення. У подальшому, в умовах ускладнення завдань державного будівництва, потреба у таких спеціалістах зростатиме. Тому необхідно практично по-новому вести підготовку фахівців, які володітимуть основами адміністративно-управлінської науки і мистецтва управління для роботи в центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування.

Підготовка фахівців спеціальності «Публічне управління та адміністрування» також неможлива без сучасної навчальної літератури, яка б відображала зазначені вище тренди. На вирішення цих завдань підготовлені дані методичні вказівки. Розуміючи, що навчальний процес має складну структуру, для його організації необхідно використовувати різні методи навчання. Найоптимальнішою вважаємо таку структуру, яка складається з лекцій та практичних занять.

Для здійснення самоконтролю студентами, а також для контролю їх знань з боку викладачів розроблені та запропоновані для використання тестові завдання.

Зазначимо, що практичні заняття з цієї дисципліни є етапом оволодіння знань та вміння їх застосовувати у процесі практичної діяльності державних органів влади та місцевого самоврядування. Виконання практичних робіт ґрунтується на оптимальному використанні перевірених практикою теорії державного управління та права, теорії управління, основи правового забезпечення та регулювання суспільних відносин, економічному аналізі проектних рішень за умов застосування як традиційних, так і новітніх методик формування внутрішнього та зовнішнього середовища держави.

1. Практична робота № 1

Вимоги до кандидатів на посади державних службовців

1.1 Мета роботи:

- виявити основні особливості професійно-кваліфікаційної характеристики посади державного службовця;
- надати допомогу у самостійній оцінці загальних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади державних службовців.

1.2 Теоретичні відомості

Особливості професійно-кваліфікаційної характеристики посади державного службовця

В контексті визначення вимог до кандидатів на посади державних службовців особливу роль відіграє професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця. Закон України «Про державну службу» визначає, що *посада* - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень

Посада є невід'ємним компонентом служби як юридичного інституту, оскільки кожний громадянин, що вступив на державну службу, обіймає посаду, котра характеризує рід трудової діяльності. Посада утворюється у розпорядчому порядку та включається у штатний розпис в єдину номенклатуру посад державних службовців. А **посадовими особами** відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця - це нормативний документ, який визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків та повноважень державного службовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи.

Професійно-кваліфікаційна характеристика також встановлює місце посади в структурі органу державної влади, на основі правового статусу державного органу та його основних завдань відображає правовий статус державного службовця, у т. ч. права, повноваження, функціональні обов'язки, відповідальність і гарантії; визначає вимоги щодо кваліфікації, компетентності та професіоналізму (освіти, необхідних умінь, знань, навичок), основних аспектів особистої культури.

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця є основним документом, за яким державні органи розробляють посадові інструкції державних службовців та окреслюють загальні вимоги до державних службовців.

Основними принципами формування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовці є:

1. системний підхід до визначення кінцевих цілей діяльності державного службовця, орієнтований на формування вмінь та особистих якостей державного службовця вирішувати сукупність професійних і соціально-професійних завдань діяльності;
2. діагностичність кінцевих цілей, що забезпечує можливість оцінки досягнення поставлених цілей;
3. відображення в характеристиках випереджаючого характеру професійно-кваліфікаційних вимог;
4. двокомпонентність кваліфікаційної характеристики - об'єднання в одному документі двох складових вимог до державного службовця: державної та відомчої.

Застосування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців призначено для:

1. вирішення питань кадрового забезпечення органів державної влади висококваліфікованими фахівцями;
2. визначення завдань, обов'язків та кваліфікаційних вимог до осіб, які займають посади в органах державної влади;
3. визначення змісту професійного навчання і формування програм різних видів навчання державних службовців.

При формуванні професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, враховують загальні вимоги до державних службовців, визначені законодавством, і сукупність знань і вмінь, що дають їм можливість:

1. забезпечувати діяльність державного органу чи його структурного підрозділу відповідно до сучасних економічних, політичних та соціальних умов і вимог;
2. поєднувати знання фундаментальних питань теорії з практикою, володіти сучасною методологією обґрунтування управлінських рішень з урахуванням загальнолюдських цінностей, інтересів особи, суспільства та держави;
3. вільно орієнтуватись у питаннях законодавства, що стосуються сфери його професійної діяльності;
4. критично оцінювати і прогнозувати політичні, економічні, екологічні, культурні та інші події і явища;
5. розуміти суть економічних відносин, зовнішньої та внутрішньої політики держави;
6. володіти стилістикою офіційних документів і дотримуватися правил діловодства;
7. уміло користуватися досягненнями інформаційних технологій;
8. у разі службової необхідності відповідно до посадових обов'язків знати іноземну мову на рівні професійного та побутового спілкування.

При оголошенні конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців керівники державних органів та їхні кадрові служби визначають професійно - кваліфікаційні вимоги до претендентів на посади державних службовців на основі «Довідника типових професійно - кваліфікаційних характеристик посад державних службовців», затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011р. №11. У Довіднику визначено перелік основних робіт, які притаманні тій або іншій посаді у даному державному органі. Водночас, до Довідника не включені професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, правовий статус яких регулюється Конституцією України та спеціальними законами України, державних службовців - керівників, які згідно із законодавством призначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, обираються або затверджуються колегіальним органом.

Загальні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади державних службовців

Складність і відповідальність діяльності державних службовців, їх особливий статус обумовили жорсткі вимоги до претендентів на вакантні посади в державні органи. До кандидатів на посади державних службовців виокремлюють наступні вимоги:

1) *Вік.* Законом України від 09.12.2011р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо граничного віку перебування на державній, дипломатичній службі та службі в органах місцевого самоврядування» урегульовано питання дотримання вимог ст. 24 Конституції України, згідно з якою рівність прав жінки і чоловіка забезпечується наданням жінкам рівних із чоловіками прав можливостей, у тому числі у праці та винагороді за неї. Отже, чоловіки та жінки на державній службі можуть працювати до досягнення 65 років. При вирішенні питань про заміщення конкретних вакантних посад вік претендента слід оцінювати з урахуванням цілого ряду об'єктивних і

суб'єктивних чинників: рівня посади, виконуваних функцій, особистісних, професійних якостей претендентів тощо.

2) *Стан здоров'я.* Ненормований робочий день, підвищена напруженість та інтенсивність праці, недостатня рухливість у поєднанні з високою відповідальністю є чинниками, що реально загрожують здоров'ю державних службовців. Ця обставина обумовлює наявність у претендентів хорошого фізичного і психічного здоров'я, фізичної підготовки, витривалості щодо стресових ситуацій.

3) *Освіта.* Відповідно до певної посади або групи посад вимоги до освітнього рівня державного службовця та вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків. Тому, згідно з «Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» для всіх без винятку посад державної служби обов'язковою є вища освіта відповідного професійного спрямування. Подальша кар'єра державного службовця значною мірою залежатиме від наявності післядипломної освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

4) *Кваліфікація.* Для низових посад (спеціаліст, спеціаліст I-II категорій) допустимим є освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста, бакалавра без вимог до стажу роботи. Починаючи з посади «провідний спеціаліст» і вище від претендентів вимагається освітньо-кваліфікаційний рівень - спеціаліст, магістр за спеціальностями галузі «Державне управління» або іншими, професійно орієнтованими для державної служби, з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами вказаної галузі. При заміщенні посад державних службовців четвертої категорії і вище кандидатами (докторами) наук урахується відповідність спеціальності, за якою захищено дисертацію, функціям державного управління, з якими переважно пов'язана діяльність державного службовця.

5) *Стаж роботи.* Для посади «Провідний спеціаліст» обов'язковою вимогою є стаж роботи за фахом у державній службі на посаді спеціаліста I або II категорій не менше 3 років або стаж за фахом в інших сферах економіки не менше 5 років. Для посад вищого рівня вимоги до стажу роботи відповідно зростають.

б) *Психічні властивості особистості.* Особистість - це людина як носій свідомості, і психічне обличчя як дієздатного члена суспільства, що усвідомлює свою роль і місце в цьому суспільстві.

Суть особистості визначається її ставленням до навколишнього світу, суспільного буття, інших людей і самої себе. Професійно важливими психічними властивостями особистості є темперамент, інтелект, характер, пізнавальні та психомоторні здібності, емоційні та вольові якості, мотиви, орієнтації тощо.

Загальні кваліфікаційні вимоги до державних службовців при призначенні їх на посади певної категорії

На посади державних службовців I та II категорій, як це нормативно встановлено Указом Президента України, призначаються особи за поданням Кабінету Міністрів України. Кваліфікаційні вимоги встановлюються Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

На посади державних службовців III категорії повинні прийматися особи, які мають кваліфікацію магістра державного управління та стаж роботи на посадах керівного складу державних підприємств, установ і організацій, а також особи з кадрового резерву після успішного проходження навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державного службовця III категорії з числа докторів чи кандидатів наук, керівників та фахівців з керівного складу підприємств, організацій чи установ і державних службовців, які займають посади IV категорії.

На посади державних службовців IV категорії приймаються особи, які мають кваліфікацію магістра державного управління та стаж роботи державного службовця, а також особи з кадрового резерву після успішного проходження навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців IV категорії з числа кандидатів наук, керівників та фахівців підприємств, організацій чи установ та державних службовців, які займають посади V категорії.

На посади державних службовців V категорії приймаються особи, які мають кваліфікацію магістра державного управління, а також особи з кадрового резерву після успішного проходження навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців V категорії з числа фахівців підприємств, організацій чи установ зі стажем трудової діяльності, які мають кваліфікацію магістра чи спеціаліста (за спеціальностями, професійно орієнтованими для державної служби) і державних службовців, які займають посади VI категорії.

На посади державних службовців VI категорії приймаються особи з кадрового резерву після успішного проходження навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців VI категорії з числа фахівців підприємств, організацій чи установ зі стажем трудової діяльності, які мають кваліфікацію магістра чи спеціаліста, та державних службовців, які займають посади VII категорії.

На посади державних службовців VII категорії приймаються особи із кадрового резерву після успішного проходження навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державного службовця VII категорії, а також фахівці підприємств, організацій чи установ та особи, які мають кваліфікацію спеціаліста або бакалавра.

Особистими вимогами до кандидатів на посади державних службовців є:

- принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України;

- особиста ввічливість, тактовність, витримка, ініціативність.

Водночас, при заміщенні вакантних посад державних службовців важливе значення мають вимоги до якостей кандидатів, зокрема:

- висока професійна компетентність,
- моральні якості,
- соціально-психологічні якості,
- інтелектуально-вольові
- організаційні якості.

1.3 Практична частина

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями та тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 1.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання.

1.4.Завдання та питання для самоконтролю

1. Що розуміється під професійно-кваліфікаційною характеристикою посади державного службовця?
2. Назвіть основні принципи формування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.
3. Охарактеризуйте основні вимоги до кандидатів на посади державних службовців.
4. Назвіть загальні кваліфікаційні вимоги до державних службовців при призначенні їх на посади певної категорії.
5. Які професійно важливі якості повинні бути притаманні державному службовцю?
6. Назвіть критерії, за якими оцінюється професійна компетентність державного службовця.
7. Охарактеризуйте професійно важливі психічні властивості особистості.

8. На основі якого документу визначають професійно - кваліфікаційні вимоги до претендентів на посади державних службовців?
9. Які моральні якості повинен мати державний службовець?
10. Окресліть особливості застосування професійно-кваліфікаційної характеристики посад державних службовців.

1.5. Тестові завдання

1.Посада - це:

- а) вимоги до професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи;
- б) науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків та повноважень державного службовця;
- в) первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень;
- г) первинна структурна одиниця, на яку покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

2.Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця - це:

- а) системний підхід до визначення кінцевих цілей діяльності державного службовця;
- б) діагностичність кінцевих цілей, що забезпечує можливість оцінки досягнення поставлених цілей;
- в) нормативний документ про репутацію, авторитет, престиж державного службовця;
- г) нормативний документ, який визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків та повноважень державного службовця.

3.Відповідно до Закону України «Про державну службу» посадовими особами є:

- а) державні службовці, які обіймають посаду;

б)державні службовці, які мають у своєму підпорядкуванні інших працівників;

в)державні службовці, які мають право здійснювати деякі владні повноваження та видавати нормативні акти;

г)керівники та заступники керівників державних органів та їх апаратів, інші державні службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

4.Яка із зазначених вимог не входить в загальну структуру вимог до державних службовців:

- а)вік;
- б)освіта;
- в)стать;
- г)кваліфікація.

5.Визначені Законом України «Про державну службу» етичні вимоги до державних службовців передбачають:

а)сумлінне виконання своїх службових обов'язків та шанобливе ставлення до громадян та колег при наданні управлінських послуг;

б)проведення агітації на підтримку політичних партій та рухів за місцем роботи державного службовця;

в)бюрократичне ставлення до громадян, керівників і співробітників, дотримання жорсткого стилю спілкування;

г)прогнози в адрес колег за невиконання управлінських рішень.

6.Професійно важливими психічними властивостями особистості є:

а)норми ділової поведінки; приязність, доброзичливість, особиста привабливість;

б)інтелект, темперамент, характер державних службовців;

в)правила соціальної поведінки в професійному спілкуванні державного службовця;

г)високий рівень компетентності, самодисципліна.

7. До специфічних вимог, що висуваються до державного службовця, належать:

- а) ненормований робочий день;
- б) юридичні наслідки щодо прийнятих рішень;
- в) декларування доходів;
- г) вимоги до зовнішнього вигляду.

8. Структура знань та умінь, що необхідні державному службовцю для виконання посадових обов'язків залежить від:

- а) індивідуальних особливостей державного службовця;
- б) стратегії діяльності державного органу;
- в) особливостей попередньої професійної підготовки у вищих навчальних закладах;
- г) категорії посади державного службовця.

9. На формування умінь та навичок виконання координаційних контрольних функцій найбільшою мірою впливають:

- а) моральні якості працівника;
- б) інтелектуальні якості працівника;
- в) знання професійної діяльності;
- г) досвід професійної діяльності.

10. До кандидатів на посади державних службовців виокремлюють наступні вимоги:

- а) професійна компетентність, інтелектуально-вольові та організаційні якості;
- б) вік, стан здоров'я, освіта, кваліфікація, стаж роботи, психічні властивості особистості;
- в) етика державних службовців;
- г) індивідуальні особливості державного службовця.

2. Практична робота № 2

Методи професійного підбору на вакантні посади державних службовців

2.1 Мета роботи:

- надати студентам знання організації добору та відбору кадрів для державних органів;
- виявити основні методи професійного відбору на вакантні посади державних службовців, особливості та порядок конкурсного відбору на вакантні посади державних службовців;
- надати допомогу у самостійній оцінці особливостей проведення адаптації новоприйнятих працівників в державних органах.

2.2 Теоретичні відомості

Організація добору та відбору кадрів для державних органів

Ефективність функціонування державної служби залежить від її кадрового забезпечення, а це обумовлює необхідність підвищення результативності добору висококваліфікованих кадрів в державні органи. Тому в процесі формування державної служби відправна роль належить організації набору і відбору кадрів.

Набір кадрів для державних органів - це процес залучення працівників до заміщення вакантних посад.

В державні органи набір кадрів починається із пошуку кандидатур на заміщення вакантних місць відповідно до їх вимог та створення необхідного резерву кандидатів на всі посади і робочі місця. Водночас, потрібно враховувати рух персоналу, а саме: вихід на пенсію, звільнення у зв'язку з закінченням договору про найм; розширення сфери діяльності державного органу.

Важливим фактором ефективності набору кадрів державної служби є наявність опису завдань та обов'язків, конкретизація службових повноважень, що забезпечують високі результати діяльності державного службовця на посаді. Залежно від завдань, обов'язків та повноважень вакантної посади висувуються кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду державної служби, які повинні забезпечити виконання функцій державного службовця та високо результативної роботи. Кожний державний орган виділяє обов'язкові та бажані вимоги до кандидатів на заняття посад державної служби.

Процес залучення державних службовців на заняття вакантних посад складається з таких етапів:

- 1) визначення потреби у кадрах, вакантних посадах;
- 2) формування вимог до кандидатів на конкретну посаду;
- 3) вибір джерел залучення кадрів.

Вимоги до кандидатів на посади державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу»

В органах виконавчої влади вимоги до кандидатів на посади державної служби регламентовано нормативно-правовою базою. Так, Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-УІ визначає загальні вимоги до осіб в залежності від групи посади, яку вони займають:

група I - повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби або на в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

група II - повна вища освіта; стаж роботи не менше семи (в деяких випадках не менше п'яти років) років; досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби або на в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років (в деяких випадках не менше трьох років);

група III - повна вища освіта, стаж роботи не менше п'яти років (для посади підгрупи III-4 - не менше трьох років) та/або досвід роботи на керівних посадах

або на посадах державної служби або посадах в органах місцевого самоврядування не менше трьох років (в деяких випадках не менше одного року);

група IV - повна вища освіта, стаж роботи не менше трьох років (в деяких випадках не менше двох років) або досвід роботи на посадах державної служби чи посадах в органах місцевого самоврядування не менше двох років (в 5 деяких випадках не менше одного року);

- *група V*- базова вища освіта.

В державному органі при формуванні кадрів використовується як зовнішній, так і внутрішній набір.

Зовнішній набір забезпечує більш широкі можливості вибору, сприяє появі нових імпульсів для розвитку державного органу, зменшенню загальної потреби в кадрах, але має такі недоліки як: високий ступінь ризику під час заповнення вакансій через незнання особистісних характеристик людини; тривалий період адаптації через незнання державного органу; блокування можливостей службового зростання для свого персоналу.

Внутрішній набір кадрів означає розгляд кандидатур теперішніх працівників як кандидатів на вакансії, які з'явилися в державному органі. Перевагою внутрішнього набору є те, що просування по службі в межах державного органу сприяє професійному зростанню сумлінних працівників та не допускає плинності висококваліфікованих кадрів. Недоліком внутрішнього набору є те, що при переміщенні працівника на іншу роботу, на його попереднє місце треба знайти ще когось, а це породжує «ланцюгову реакцію» посадових переміщень. Так, наприклад в державних органах внутрішній набір здійснюється за рахунок кадрового резерву державної служби та можливостей кадрового переміщення.

Важливою складовою частиною формування кадрів є професійний відбір, який в значній мірі визначає результативність організації діяльності державного органу.

Відбір кадрів для державного органу - це процес оцінки якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків. На відміну від набору відбір кадрів полягає у визначенні конкретних претендентів, які найбільше підходять на робочі місця, з врахуванням їх кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру для висування їм пропозицій щодо встановлення трудових відносин з державним органом.

При відборі кадрів для державних органів потрібно керуватись такими принципами:

1. орієнтація на сильні, а не на слабкі сторони людини і пошук не ідеальних кандидатів, яких у природі не існує, а тих, які найбільш підходять для даного робочого місця, посади;
2. відмова від найму нових працівників незалежно від кваліфікації і особистих якостей якщо в них немає потреби;
3. забезпечення відповідності індивідуальних якостей претендентів до вимог, які потрібні для даної роботи (освіта, стан, досвід, а інколи й стать, вік, стан здоров'я);
4. орієнтація на кадри високої кваліфікації, але не вищої, ніж вимагає дане робоче місце;
5. визначення критеріїв підбору. Їх повинно бути небагато, тільки основні - освіта, досвід, ділові якості, професіоналізм, тип особистості, фізичні характеристики та потенційні можливості.

Процес відбору кадрів для державних органів здійснюється в кілька етапів (див. рис. 2.1.)

На першому етапі робиться попередня класифікація претендентів на тих, які відповідають вимогам конкретної посади чи професії, які не відповідають

вимогам у даний час, але їх можна навчити, які не відповідають вимогам і їм слід відмовити. Наступним етапом є вивчення документів та інформації з попереднього місця роботи претендентів, результатів анкетного опитування, рекомендаційних листів.

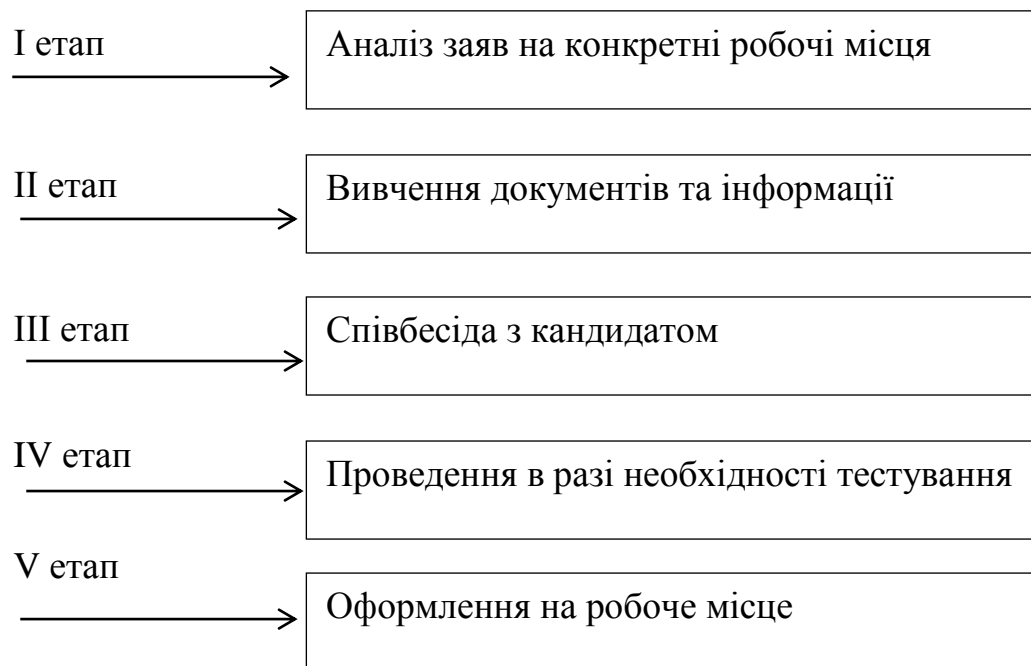


Рис. 2.1. Етапи процесу відбору кадрів в державному органі

Добір на державну службу в США

Оснoву організації федеральної державної служби США складають три сегменти службовців: «конкурсні», «патронажні» і «виняткові».

До першої належать особи, які вступили на службу і просуваються по ній відповідно до принципу «системи заслуг». Набір на відповідні посади здійснюється у двох формах - «відкритій» (для посад власне конкурсної служби) і «закритій» (для служб охорони здоров'я, лісового господарства і низки інших відомств).

При відкритому наборі посаду може обійняти будь-яка особа, що успішно склала іспит. При закритому, як правило, лише в порядку кар'єрної служби у даній системі.

До другої - службовці, які призначаються на посади Президентом: одноосібно (помічники і радники президента), за порадою і з відома Сенату

(глави федеральних органів виконавчої влади тощо), довірені особи, які забезпечують організацію роботи глав федеральних органів виконавчої влади (радники, секретарі міністерств тощо).

До числа третіх («виняткових») потрапляють ті, хто має особливий статус, оскільки виключені з-під дії закону про державну (цивільну) службу (ФБР, ЦРУ, Держдепартамент, представництва США у міжнародних організаціях та ін.).

Процедура прийому на роботу включає такі стадії: перевірка заяви; проведення іспитів або співбесіди; перевірка благонадійності; вибір кандидата на посаду; перевірка протягом випробувального терміну. Конкурсні іспити проводяться в письмовій і усній формі і мають на меті перевірку професійних знань і придатності кандидатів для зайняття посад, як правило, середньої ланки управління. Екзаменаційні вимоги узгоджуються з Управлінням у справах державної служби. Важливою умовою є публікація переліку вакансій, за якими проводяться іспити на заміщення посад, що формально дає можливість узяти в них участь кожній зацікавленій особі. А також допускається виплата компенсацій тим здобувачам, які приїжджають на іспити або співбесіди з іншої місцевості.

В процесі співбесіди з претендентом визначається: досвід роботи претендентів на посаді чи за фахом; здатність і вміння виконувати певну роботу чи реалізовувати певні функції; яку роботу претендент прагне виконувати; причини звільнення з попереднього місця роботи; які умови праці, винагороди претендент хоче мати на новому місці.

Проведення тестування здійснюється з метою оцінки якостей кандидатів для визначення тих, які відповідають вимогам робочого місця.

А п'ятий етап - формування на робоче місце характеризується складанням характеристики на нового працівника, відкриття особової справи, ознайомлення

з умовами та оплатою праці, укладання контракту, видання наказу щодо прийому на роботу

В державних органах зміст критеріїв відбору повинен бути адекватним моделі діяльності кадрів на певній посаді та відображати рівень освітньо-професійної кваліфікації, досвід управлінської діяльності, віковий ценз, морально-психологічні якості, мотивацію тощо. Водночас, при доборі на вищі посади необхідно враховувати наявність лідерських та менеджерських якостей, здатність управляти колективом, перелік медичних протипоказань, висновки щодо законослухняності тощо.

Основні методи професійного відбору на вакантні посади державних службовців

В державних органах виокремлюють такі методи професійного відбору на вакантні посади державних службовців:

метод біографічних даних - вивчення аспектів особистої трудової біографії кандидата та придатності його кваліфікаційним вимогам посади. Цей метод дозволяє оцінити відповідність кандидата формальним критеріям - освіта, досвід роботи, вік, стать, зовнішні дані та інше;

співбесіда - цей метод характеризується одержанням інформації за допомогою словесної комунікації, дозволяє спрогнозувати майбутні показники діяльності та порівняти з іншими кандидатами;

проведення конкурсу - цей метод синтезує в собі інші методи добору, основною його метою є створення атмосфери змагальності між кандидатами для виявлення найкращого претендента;

тестування на виявлення інтелектуальних здатностей, професійної придатності, особистих якостей. Тести можуть бути соціометричними (визначати індивідуально-психологічні властивості людини), на виявлення розумових здібностей (загальний рівень розумового досвіду, спілкування,

уміння оперувати числами), імітаційними (моделюють різноманітні умови праці);

випробування - дозволяє у практичних умовах оцінити здатність працівника займати посаду, адаптуватись до умов роботи, пристосуватись до цінностей корпоративної культури державного органу;

матричний метод оцінки якостей, наявних здібностей - метод, що дозволяє в балах оцінити фактичні здібності претендентів та зіставити з кваліфікаційними вимогами;

методи графологічних експертиз та поліграфів. Перший метод базується на теорії визначення особистих якостей людини на основі його почерку. Другий метод дає змогу визначити правдивість відповідей кандидата на «детекторі брехні». У застосуванні цих методів є прихильники і противники, але їх правовий аспект не визначено законодавством України про проходження державної служби;

метод вільного добору характеризується тим, що рішення про відбір приймається одноособово лінійним керівником на основі особистісного враження;

Водночас, виокремлюють ще такі методи, як *метод ((assessment centre» та кадровий аутсорсинг*. Метод ((assessment centre» характеризується залученням досвідчених професіоналів - експертів із комплексним використанням системи спеціальних методик. До яких входять тести, дискусії, анкети, аналіз ситуацій, імітаційні і ділові ігри, розв'язання комплексних ситуаційних завдань.

Для методу *кадровий аутсорсинг* характерним є надання повноважень установи здійснювати добір персоналу сторонній організації. Ці методи є найбільш ефективні при доборі персоналу, однак, для практики державної служби це є неможливим, так як вони не регламентовані законодавством про проходження державної служби, крім того вони потребують значних фінансових затрат.

Законодавство України регламентує використання основного методу добору на державну службу - конкурс, що включає аналіз біографічних даних, проведення тестування, співбесіду. Тестування направлене на виявлення знань з Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу

За допомогою співбесіди можна виявити поведінкові компетентності кандидата (навички та вміння). Співбесіди виокремлюють структуровані та неструктуровані. Структурована співбесіда класифікується на співбесіду:

- відповідно до вимог до кандидата;
- на основі ситуативного підходу;
- на основі поведінки.

Неструктурована співбесіда характеризується як біографічна співбесіда.

Отже, результативність застосування методів добору залежить від знань, умінь та навичок спеціалістів служб персоналу та компетентності керівників державних органів. А правильно підібрані методи добору дозволяють оцінити професійні, ділові та особисті якості кандидатів на посади державної служби.

Особливості та порядок конкурсного відбору на вакантні посади державних службовців

Важливим елементом підвищення ефективності діяльності державних органів є конкурсний відбір кадрів при прийнятті на державну службу. А саме згідно ст. 15 «Прийняття на державну службу» Закону України «Про державну службу» прийняття на державну службу на посади третьої - сьомої категорій, передбачених ст.25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України.

Конкурс є основним засобом реалізації громадянами конституційного права на доступ до державної служби, а також дозволяє відібрати на державну

службу таких громадян, які спроможні виконувати функції за посадою та володіють для цього необхідними знаннями. Головною метою проведення конкурсу є здійснення оцінки кандидата при прийомі на роботу і відбір такого працівника, який спроможний досягнути результату, очікуваного державним органом.

В державних органах конкурсний відбір ґрунтується на таких принципах:

- *принцип рівноправності*, який виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами;
- *принцип відповідності* здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в апараті державного управління;
- *принцип гласності* - забезпечення гласності при проведенні конкурсів.

Проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється положеннями Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169. Конкурс проводиться поетапно:

1 етап - публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу у пресі чи інших засобах масової інформації;

2 етап - прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі і їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;

3 етап - проведення іспиту і відбір кандидатів.

Оголошення конкурсу сприяє розширенню кола можливих претендентів, що збільшує шанс на відбір працівника із визначеними якостями. А визначення може бути за законом здійснено на конкурсній основі. Державний орган публікує оголошення про прийом документів для участі в конкурсі у періодичному друкованому виданні, а також розміщує інформацію про проведення конкурсу на сайті державного органу.

В оголошенні про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад містяться такі відомості:

1) найменування державного органу із зазначенням його місцезнаходження, адреси та номерів телефонів;

2) назви вакантних посад із зазначенням, що додаткова інформація щодо основних функціональних обов'язків, розміру та умов оплати праці надається кадровою службою;

3) типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад державних службовців;

4) термін прийняття документів (протягом 30 календарних днів з дня оголошення про проведення конкурсу).

В оголошенні може міститися додаткова інформація, що не суперечить законодавству про державну службу.

Для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад в державних органах за наказом (розпорядженням) керівника відповідного органу, який здійснює призначення на посаду працівника, утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію, як правило, заступник керівника державного органу. До її складу входять представники кадрової та юридичної служб, а також окремих структурних підрозділів державного органу.

Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії державного органу, в якому проводиться конкурс, такі документи:

- заяву про участь у конкурсі, в якій зазначається про ознайомлення заявника із встановленими законодавством обмеженнями щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби;
- заповнену особову картку (форма П-2 ДС) з відповідними додатками;
- дві фотокартки розміром 4х6 см;

- копії документів про освіту, підвищення кваліфікації, присвоєння наукового ступеня або вченого звання, засвідчені нотаріально чи в іншому встановленому законодавством порядку тощо.

Особи, які працюють у державному органі, де оголошено конкурс, і бажають взяти у ньому участь, зазначених документів до заяви не додають. Кадрова служба державного органу перевіряє подані документи на відповідність їх встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу, передбаченим для кандидатів на посаду державного службовця. Водночас, до участі у конкурсі не допускаються особи, які: досягли встановленого законодавством пенсійного віку; визнані в установленому порядку недієздатними; мають судимість; позбавлені права займати відповідні посади в установленому законом порядку на визначений термін; в інших випадках, установлених законами.

Добір на державну службу в Франції

у Франції прийом на державну публічну службу здійснюється на конкурсній основі. Конкурси бувають трьох видів: зовнішній, внутрішній і змішаний (відкритий).

Зовнішній конкурс (його ще називають «навчальним») призначений лише для кандидатів, що лише передбачають вступити на службу.

Внутрішній, або конкурс чиновників, орієнтований для просування по службі осіб, що вже мають стаж. *І змішаний* поєднує вимоги двох, зазначених вище конкурсів.

Конкурс оголошується постановою відповідного міністра, в якій зазначають порядок проведення випробувань, кількість посад, що підлягають заміщенню, початок реєстрації і початок випробувань. До конкурсу допускають будь-яку зацікавлену особу, а сама процедура допуску полягає у внесенні кандидата до реєстраційного списку. Відбір кандидатів на державну службу проводиться спеціальним журі, створеним органом, що набирає державних

публічних службовців. Жюрі має бути неупередженим і підкорятися лише регламенту конкурсу. За результатами випробувань журі складає список придатних, з його точки зору, кандидатів, ранжуючи їх відповідно до оцінок. Список можливих кандидатів передається зазначеному вище органу, який виносить остаточну ухвалу.

Прийнятий на державну службу не одразу набуває статус чиновника, а отримує посаду чиновника-стажиста. Будь-яка особа, що брала участь у конкурсі, може оскаржити його результати в адміністративному суді. Принцип конкурсного відбору, будучи основним, не виключає й інші способи набору чиновників. За декретом уряду від 21.03.1959 р. і законом від 11.01.1984 р. на вищі посади призначаються: генеральний секретар уряду, префекти, директор центральної адміністрації, послы й ін. Ті, кого прийняли на конкурсній основі, складають близько половини всіх публічних службовців, чисельність яких регулярно варіюється.

З метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців конкурсною комісією державного органу, в якому оголошено конкурс проводиться іспит. Для проведення іспиту створюється комісія у кількості трьох чоловік і під час іспиту перевіряються знання Конституції України, законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідної організації та структурного підрозділу.

Усіх кандидатів, які претендують на робоче місце чи посаду можна поділити на 3 групи:

- 1- придатні до виконання даної діяльності;
- 2 - умовно придатні до виконання даної діяльності;
- 3 - непридатні до виконання даної діяльності.

Керівником кадрової служби державного органу проводиться перша співбесіда, яку необхідно ретельно готувати для того, щоб вона виправдала своє призначення. Після першої співбесіди, частина претендентів може

відсіюватися, а тестування дозволяє визначити приховані особисті якості претендентів, також риси характеру і рівень розвитку окремих професійних здібностей.

Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців. Результати конкурсної комісії повідомляються кандидатам, які брали участь у конкурсі, протягом 3 -х днів після його завершення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене у порядку, передбаченому законодавством.

Отже, конкурсний добір при прийнятті на державну службу є надзвичайно важливим елементом підвищення ефективності діяльності державних органів, професіоналізації державної служби, зміцнення довіри населення до державних органів.

Особливості проведення адаптації новоприйнятих працівників в державних органах

В державних органах особливостями організації проведення адаптації новоприйнятих працівників є їх пристосування до умов праці та колективу, до соціального середовища, до змісту праці.

Адаптація працівника характеризується сукупністю процедур, метою яких є пришвидшення набуття необхідних трудових навичок новим працівником і налагодження дружніх ділових відносин у трудовому колективі.

За часовими параметрами атестація новоприйнятих працівників здійснюється в декілька етапів:

1. ознайомлювальний (триває близько одного місяця, інколи затягується до півроку). При цьому виконавцю слід продемонструвати свої здібності;
2. оцінювальний (до року, іноді до півтора року), на цьому досягається сумісність з колективом, освоєння соціального досвіду;

3. завершальний, як поступова інтеграція працівників в державний орган й формування активного творчого державного службовця (кваліфікаційне зростання, стабільність показників праці, творча активність).

За змістом процес адаптації новоприйнятих працівників в державному органі поданий на рис. 2.2.

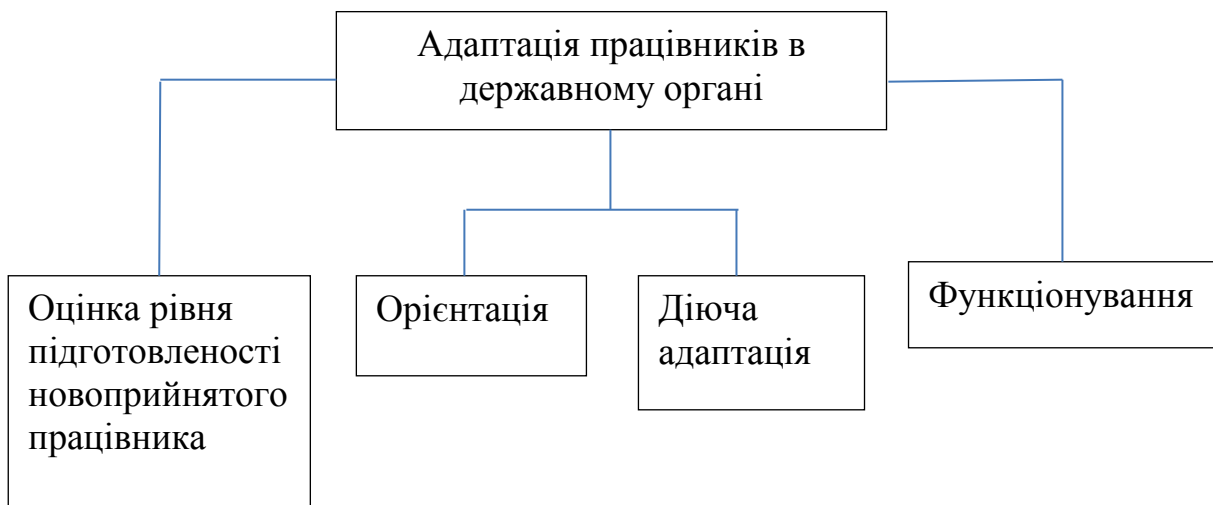


Рис. 2.2. Процес адаптації новоприйнятого працівника в державному органі

Оцінка рівня підготовленості новоприйнятого працівника необхідна для розробки найбільш ефективної процедури адаптації. Адаптація має передбачати як знайомство з виробничими особливостями державного органу, так і включення в комунікативні мережі, знайомство з державними службовцями, корпоративними особливостями комунікації, правилами поведінки та ін.

Орієнтація - практичне знайомство новоприйнятого працівника зі своїми обов'язками й вимогами, які до нього висуває державний орган. До цієї роботи залучається як безпосередні керівники новоприйнятих працівників, так і працівники служб управління кадрами

Етап діючої адаптації полягає у пристосуванні новоприйнятого працівника до свого статусу і значною мірою обумовлюється його включенням у міжособистісні відносини з колегами.

Процес *функціонування* завершується етапом адаптації, який характеризується поступовим подоланням виробничих і міжособистісних проблем і переходом до стабільної роботи.

За напрямками пристосування виділяють два напрями адаптації:

- вторинний, тобто пристосування працівників при переході на нові робочі місця, посади, об'єкти;
- первинний, тобто пристосування молодих працівників, які не мають досвіду професійної роботи (випускники середніх та вищих навчальних закладів).

Для адаптації новоприйнятого працівника проводиться:

1. ознайомлення з державним органом та умовами його функціонування;
2. роз'яснення умов роботи та функціональних обов'язків;
3. зазначення співвідношення підлеглих - кому підпорядковується він і хто йому, знайомство з безпосереднім керівником;
4. ознайомлення з робочим місцем.

В цьому контексті виокремлюють виробничу і поза виробничу адаптації новоприйнятих працівників.

Сутність виробничої адаптації полягає в дії виробничих форм і методів організування праці, особливостей трудового колективу та інших факторів на процес набуття новим працівником необхідних трудових навичок. Основними складовими виробничої адаптації є професійна, психофізіологічна, соціально-психологічна, організаційно-адміністративна, економічна і санітарно-гігієнічна адаптація.

Професійна адаптація полягає в активному освоєнні новоприйнятим працівником своєї професії, її специфіки, оволодінні прийомами і способами прийняття рішень у стандартних і нестандартних ситуаціях.

Психофізіологічна адаптація є процесом звикання до умов, режиму праці та відпочинку.

Соціально-психологічна адаптація має на меті входження у колектив, опанування норм відносин у ньому. Цей вид адаптації найскладніший, а нездатність новоприйнятого працівника вжитися у колектив нерідко спричинює відмову від посади, на яку він претендував.

Організаційно-адміністративна адаптація покликана допомогти новоприйнятому працівнику з'ясувати своє місце і роль у структурному підрозділі.

Для економічної адаптація характерним є пристосування працівника до рівня заробітної плати і матеріального стимулювання, які відповідають робочому місцю, посаді, рівню його кваліфікації.

Суттю санітарно-гігієнічної адаптації є пристосування до умов праці на робочому місці (організування робочого місця відповідно до вимог ергономіки), розпорядку роботи державного органу.

Характерними особливостями поза виробничої адаптації є вплив на працівника чинників його соціального буття, які значною мірою обумовлюють його фізичний, емоційний стан. До цього типу належать адаптація до побутових умов, адаптація до поза виробничого спілкування з колегами, адаптація в період відпочинку.

В державному органі успішність адаптації новоприйнятого працівника залежить від низки чинників, зокрема:

- якісний рівень роботи з професійної орієнтації потенційних працівників;
- об'єктивність ділової оцінки персоналу як при відборі, так і в процесі його трудової адаптації;
- привабливість професії, престижність, роботи з певної спеціальності в даній організації;
- особливості організації праці, що реалізують мотиваційні настанови працівника;
- наявність відпрацьованої системи впровадження нововведень;
- гнучкість системи навчання персоналу;

- особливості соціально-психологічного клімату;
- особисті якості працівника, який адаптується.

2.3 Практична частина

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями та тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 2.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання.

2.4. Завдання та питання для самоконтролю

1. В чому полягає сутність добору та відбору кадрів для державних органів?
2. З яких етапів складається процес залучення державних службовців на заняття вакантних посад?
3. Які джерела використовують державні органи при залученні працівників на вакантні посади?
4. Охарактеризуйте основні інструменти добору кадрів в державному органі.
5. Охарактеризуйте основні методи професійного відбору на вакантні посади державних службовців.
6. Розкрийте зміст процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців.
7. Назвіть основні принципи, якими потрібно керуватись при відборі кадрів для державних органів.
8. Які види тестів застосовують при доборі працівників в державний орган?
9. Окресліть особливості проведення адаптації новоприйнятих працівників в державних органах.
10. В чому полягає сутність виробничої та невиробничої адаптації новоприйнятих працівників в державних органах.

2.5. Тестові завдання

1.Конкурс на вакантну посаду оголошується в:

- а)наказі по державному органі, в якому проводиться конкурс;
- б)державних засобах інформації за місяць до конкурсу;
- в)місцевих засобах інформації за місяць до проведення конкурсу;
- г)веб-сайті органу за 2 неділі до проведення конкурсу.:

2.Згідно із законодавством просування по службі державного службовця здійснюється за рішенням керівника без конкурсного відбору у випадках:

- а)коли державний службовець має великий стаж роботи не менше 10 років;
- б)коли це випускники вузів четвертого рівня акредитації;
- в)коли державні службовці пересувалися на відповідних посадах в державних органах і проводяться до новостворених органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- г)коли державний службовець працює на керівних посадах.

3.Просування по службі - це:

- а)присвоєння почесних винагород;
- б)обіймання більш високої посади, або присвоєння державному службовцю більш високого рангу;
- в)перехід на роботу з центральних до районних органів влади;
- г)стажування за кордоном.

4.Початковим етапом відбору персоналу є:

- а)тестування;
- б)рішення про розмір заробітної плати;
- в)рішення про найм та пропозиція відповідної посади;
- г)попередній професійний відбір.

5.Основними методами добору персоналу є:

- а)експертні оцінки, системний аналіз;
- б)економічні моделі, економічний експеримент;
- в)індукція, дедукція;
- г)аналіз анкетних даних, тестування.

6.Система добору персоналу в державних органах базується на таких принципах:

- а)рівності, дотримання гідності, правоздатності, гласності;
- б)адекватності, інформаційності, доступності;
- в)системності, об'єктивності, цілеспрямованості;
- г)специфічності, узгодженості, планомірності.

7.При проведенні конкурсу на заміщення посад державних службовців дані про вакансії підлягають публікації не пізніше, як:

- а)за один місяць до проведення конкурсу;
- б)за десять днів до проведення конкурсу;
- в)за тиждень до проведення конкурсу;
- г)за два місяці.

8.Під цілеспрямованим процесом визначення відповідності якісних характеристик державних службовців (здібностей, умінь, мотивів) вимогам посади або робочого місця розуміють:

- а)підвищення кваліфікацій персоналу;
- б)прийняття управлінських рішень;
- в)аналіз посад;
- г)оцінка персоналу.

9.Службові відносини при вступі на державну службу виникають з моменту:

- а)прийняття Присяги державним службовцем;
- б)подання заяви на конкурс для вступу на державну службу;
- в)видання наказу про зарахування на посаду державного службовця;

г)участі у конкурсі на займання вакантної посади.

10. Якщо при проведенні конкурсу на заміщення вакантної посади в державному органі претенденти мають рівні шанси, в такому випадку:

а)конкурс оголошується ще раз;

б)проводять переекзаменування;

в)проводять додаткову співбесіду;

г)беруть того у кого більший досвід роботи.

3. Практична робота № 3

Імідж та його значення в діяльності державного службовця

3.1 Мета роботи:

- надати студентам знання щодо сутності та значення іміджу для ефективної діяльності державного службовця.;
- виявити основні складові іміджу державного службовця та їх характеристики;
- надати допомогу у самостійній оцінці особливостей формування позитивного іміджу державного службовця.

3.2 Теоретичні відомості

Сутність та значення іміджу для ефективної діяльності державного службовця.

Основним завданням органів державного управління є створення професійної державної служби, в якій державний службовець повинен:

- бути професіоналом своєї справи,
- відповідально ставитися до своїх обов'язків,
- добросовісно виконувати свою роботу,
- чітко дотримуватися законності, морально-етичних норм поведінки, як по відношенню до своєї роботи, так і до суспільства.

Саме ці якості впливають на формування позитивного іміджу державного службовця. Тому для державного службовця імідж має важливе значення і є показником довіри до нього населення.

Імідж - у перекладі з англійської означає «образ», «статуя», «уподібнення», «метафора», «публічне я». Відповідно до цього імідж - це певний синтетичний образ, який формується у свідомості людей щодо конкретної особи, події, держави, організації чи іншого соціального об'єкта; містить значний обсяг

емоційно забарвленої інформації про об'єкт сприйняття й спонукає до певної соціальної поведінки. Імідж людини визначає місце кожного в структурі суспільних, професійних та міжособистісних стосунків.

Важливим аспектом загального сприйняття та оцінки державного службовця є враження, яке він справляє, тобто його імідж. Незалежно від бажань самого державного службовця, імідж - об'єктивний фактор, що відіграє значну роль в оцінці будь-якого соціального явища чи процесу. Імідж службовця - це уявлення широкого кола громадськості про риси, притаманні тільки цьому колу працівників.

Імідж може виявитися у різноманітних діях, вчинках, а саме:

- в умінні виражати й реалізовувати завдання та інтереси державного органу, який державний службовець представляє;
- у володінні певним обсягом своєрідних знань, умінь і навичок;
- у професійності, етичній культурі, культурі спілкування, зовнішньому вигляді.

Імідж державних службовців - це складний, багатофакторний феномен, специфіка конструювання якого пов'язана з особливістю державного управління як виду діяльності, його місця в житті людей і характером діяльності державного службовця чи державного органу.

У формуванні іміджу для ефективної діяльності державних службовців важливе значення мають їх персональні характеристики, зокрема:

- фізичні, психофізіологічні особливості людини,
- характер, тип особистості,
- індивідуальний стиль прийняття рішень,
- наявність харизми.

Сюди входять манери, вміння складати враження людини впевненої в собі, викликати довіру, симпатію, переконувати, психологічно впливати на людей. Важливу роль відіграють також такі характеристики, як зовнішність, темперамент, популярність і ступінь їх кореляції з уявленнями людей про те,

яким повинен бути лідер. Імідж дозволяє оптимізувати соціальні, професійні й особисті досягнення за рахунок створення образу мети, що задає внутрішню і зовнішню установки людини.

В контексті функціонування та побудови імідж державних службовців містить ряд особливостей, тому його варто розглядати як окремий тип особистого іміджу. З одного боку імідж державних службовців можна вважати різновидом професійного іміджу, а з іншого боку - іміджу політичного, оскільки він у своїй сутності інтегрує як і властивості особистості як представника певного роду діяльності, а саме державного управління, так і характеристики суб'єкта політичного, оскільки для іміджу державних службовців ключовими є такі складові як представництво влади, публічність, популярність серед населення та зворотній зв'язок.

Поведінка державного службовця, незалежно від того, до якого виду державної служби належить його посада, його ставлення до справи, до громадян, його мова, зовнішній вигляд формують не тільки його власний авторитет, але й авторитет тієї служби, яку він уособлює, і держави.

Водночас, виокремлюють ознаки, за якими формується думка про державного службовця та які дають підставу для наступної структури компонентів індивідуального іміджу (рис. 3.1).

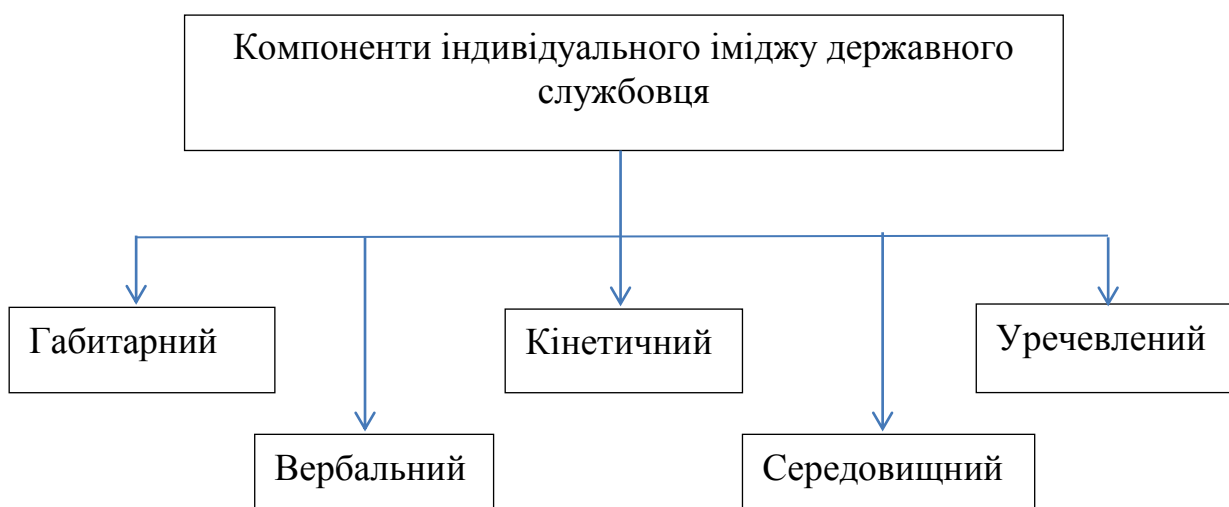


Рис. 3.1. Компоненти індивідуального іміджу державного службовця

Габитарний компонент іміджу, тобто зовнішність, включає в себе статичні (конституція тіла), середньодинамічні (одяг, зачіска, аксесуари, запах) і експресивні компоненти (міміка, жести, погляди, хода, пози).

А вербальний компонент іміджу характеризує те, що людина говорить і як говорить, що пише і як пише.

Особливостями кінетичного компоненту іміджу є характерні типи руху (експресія м'яка, жорстка, в'язка) або положення в просторі частин тіла персони.

Середовищний компонент іміджу як середовище проживання, дійсне і соціальне, включає житло, кабінет, автомобіль, а також найближче оточення, сім'ю, колег, друзів, основні канали соціальних контактів (членство в клубах, професійних спільнотах, місце проведення зустрічей, улюблені місця відпочинку).

А до уречевленого компоненту іміджу відносять предмети і речі, створені персоною (візитка, діловий лист, стаття, книга, виступи в засобах масової інформації).

Неможливо виокремити імідж державного службовця від іміджу органу державної влади. Поняття «імідж держави, державної влади» є корпоративним уявленням громадян, яке формується в громадській думці творами мистецтва, засобами масової інформації та PR-технологіями та інтегрується як з окремих образів державних осіб, так і з оцінок діяльності гілок і органів влади, стану загальнодержавної політики та рівня її соціальної спрямованості¹.

Виділяють два основні види іміджу державних службовців: базовий та ситуативний іміджі.

Основою базового іміджу є сприйняття суспільства поступово. Цей вид, в основному є досить стійким та майже не піддається змінам, не враховуючи незапланованих відхилень.

А ситуативний імідж створюється завдяки певним подіям, критичним ситуаціям та непередбачуваним подіям. Тому суспільством краще

сприймається ситуативна поведінка державного службовця і від цього формується ставлення до нього та його діяльності.

Структура іміджу державного органу включає такі складові компоненти:

- діловий імідж організації - це уявлення про організацію як суб'єкта ділової активності (сюди входить повнота і своєчасність наданих послуг громадянину);
- імідж працівників включає уявлення про стиль життя, суспільний статус і деякі особистісні психологічні характеристики;
- внутрішній імідж державного органу - це уявлення про культуру державного органу, його соціально-психологічний клімат;
- імідж керівника включає уявлення про можливості, ціннісні орієнтації, психологічні характеристики і зовнішність керівників;
- імідж персоналу - це узагальнене уявлення про персонал, фахову компетентність, що включає мобільність, точність виконання роботи, інформованість, висококваліфіковану фахову підготовку, культуру спілкування, соціально-психологічні характеристики співробітників, а також їх соціально - демографічні й фізичні дані;
- візуальний імідж державного органу - це уявлення про державний орган, субстратом якого є зорові відчуття, що фіксують інформацію про інтер'єр офісу, приймальню керівника, кабінет, символіку державного органу;
- соціальний імідж державного органу - це уявлення широких кіл громадськості про соціальні цілі й роль державного органу в житті громадськості;
- імідж послуги - це уявлення людей стосовно особливих характеристик якими є ці послуги.

Найважливішими факторами, що впливають на формування іміджу державної влади є:

- забезпечення результативності діяльності влади в інтересах суспільства;

- прозорість дій і відкритість влади до діалогу з громадянами;
- підконтрольність діяльності державних службовців і її висвітлення у засобах масової інформації;
- ефективна й об'єктивна кадрова політика в органах державної служби, як складова механізму формування іміджу;
- організаційна культура.

Таким чином, ефективний імідж державного службовця проявляється як у високому рейтингу популярності його носія, так і в можливостях впливу на громадську думку, в можливостях активного формування політичної діяльності держави і суспільства в цілому.

Складові іміджу державного службовця та їх характеристика

Для ефективного виконання державних завдань є недостатньо бути професійно підготовленим працівником, мати необхідні знання й достатній досвід роботи, необхідно також уміти встановлювати ділові стосунки зі споживачами управлінських послуг та не допускати упередженості чи перевищення службових повноважень. Однак, професійного успіху досягає той працівник державних органів, який не тільки сумлінно виконує службові обов'язки, а й забезпечує підхід до справи відповідно до морально-етичних вимог державної служби. Тому, імідж державних службовців формують такі складові: зовнішній вигляд, культура мови, службовий етикет, моральні якості, професіоналізм, світогляд ерудиція.

Зовнішній вигляд. Психологи стверджують, що враження про людину формується протягом перших 15 секунд спілкування. Тут має значення кожна деталь: офіційно-діловий стиль одягу, зачіска і макіяж, жести й міміка, хода і постава, манера тощо.

Культура мови. Професійна діяльність держслужбовців здійснюється через спілкування та пов'язана із сферою обслуговування. Тому рівень мовної культури є важливим аспектом формування іміджу державного службовця й установи, в якій він працює. Безперечно державний службовець повинен

досконало володіти державною мовою і використовувати її у роботі. Водночас, мова державного службовця має бути стилістично грамотною, чіткою, зрозумілою, доступною кожному відвідувачеві. Дбаючи про мовну культуру держави, державні службовці мають бути взірцем правильного мовлення. Отже, підвищення мовної культури - нагальна необхідність професійної діяльності державних службовців, а розвиток і вдосконалення мовної культури є одним із актуальних завдань.

Моральні якості пов'язані зі ставленням державного службовця до людини незалежно від становища. До цієї групи якостей належать: повага, доброта, простота, скромність, справедливість, чутливість, готовність прийти на допомогу людині, поблажливість, намагання піти назустріч кожному.

Службовий етикет. Етикет - це встановлений порядок поведінки де-небудь. Це найбільш поширене визначення етикету. Культура поведінки - вчинки і форми спілкування людей, засновані на моральності, естетичному смаку і дотриманні визначених норм і правил. Культурна людина не обов'язково може бути державним службовцем, але державний службовець зобов'язаний бути культурною людиною. Він постійно контактує з різними людьми, бере участь у листуванні з численними організаціями, приймає відвідувачів з особистих питань, розглядає заяви і скарги. Поведінка державного службовця при виконанні посадових обов'язків, так як і зовнішній вигляд і мова, помітні неозброєним оком та швидко сприймаються оточенням. Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини формують негативний імідж як конкретному державному службовцеві, так і державному органу в цілому. Отже, службовий етикет - важлива частина професійної діяльності державного службовця, яку необхідно постійно вдосконалювати.

До складових службового етикету можна віднести: дотримання загальноприйнятих норм ділової поведінки; приязність, доброзичливість,

особиста привабливість; коректність, гнучкість, відкритість у спілкуванні; інтерес до співрозмовника; почуття стриманості, зваженості, такту.

Службовий етикет державного службовця можна визначити як сукупність найбільш доцільних правил поведінки, які покращують взаємовідносини між людьми у процесі їхньої професійної діяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави.

Основа етикету державного службовця складають загальні принципи, які прийнято та яких дотримуються в усьому світі. Це принципи:

- гуманізму, доцільності дій,
- естетичної привабливості поведінки та поваги до традицій своєї держави та держав, із представниками яких державному службовцеві доводиться вступати в ділові контакти.

Принципи службового етикету для державних службовців:

1. Перший принцип *службового етикету* - це принцип гуманізму, людяності, який втілюється безпосередньо в моральних вимогах до культури взаємовідносин: ввічливість; тактовність; скромність; точність.

Ввічливість - форма взаємовідносин між людьми, сутність яких - доброзичливість, бажання добра іншій людині. Ввічливість має такі вияви, як уважне ставлення, готовність надати послуги іншій людині.

Тактовність. Це те чуття міри, яке підказує людині в певній конкретній ситуації передбачливо не зауважувати помилок і вад іншої людини, не робити їй зауважень у присутності інших осіб, не ставити запитань, які ставлять співрозмовника в невігідне становище.

Скромність - вміння співвіднести самооцінку з думками людей, які нас оточують, не переоцінювати себе, не підкреслювати своєї значущості та не афішувати своїх переваг, вміти при цьому стримувати себе.

Точність - вміння цінувати своє слово, виконувати те, що було обіцяно, своєчасно приходити, не запізнюватися. Існують різні сторони або відтінки ввічливості: коректність; шанобливість, гречність; люб'язність; делікатність.

Коректність - підкреслено офіційна, переважно службова й дещо сухувата, холодна ввічливість, особливе вміння стримувати себе в будь-яких обставинах, конфліктах.

Шанобливість - ввічливість, яка підкреслює повагу до людини виявляється у ставленні до літніх людей, зокрема до жінок похилого віку.

Люб'язність - прагнення бути приємним і корисним (виявляється в дріб'язкових послугах, уважності).

Делікатність - ввічливість у поєднанні з особливою м'якістю й глибоким розумінням внутрішнього стану та настрою інших людей.

Другий принцип *службового етикету* - доцільність дій. Сучасний службовий етикет передбачає, що все у спілкуванні має бути поміркованим простим. Треба пам'ятати, що зручно повинно бути не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося. Сучасний службовий етикет не догматичний, він передбачає можливість вибору

Третій принцип *службового етикету* - це краса, або естетична привабливість поведінки. Правила етикету визначаються вимогами естетики, їх логіка не проста; «непристойно, тому що некрасиво». Сучасний загальний етикет та службовий етикет державної установи зорієнтовані на єдність форми та змісту вчинків їх посадових осіб та працівників. Тому доброзичливе ставлення до людей має бути естетично оформлене. Основним принципом поведінки з точки зору службового етикету можна вважати глибоку повагу до інтересів та почуттів інших співпрацівників та усіх громадян.

Професіоналізм. Професіоналізм державного службовця характеризують ті знання, навички, риси, від наявності та сили прояву яких залежить результативність діяльності: вимогливість до себе, самодисципліна, жорсткий самоконтроль; високий рівень компетентності; знання сучасних інформаційних технологій; висока працездатність, витривалість; вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуації, і на основі компетенції, наданою певною

посадою, гармонізувати відносини влади і соціуму; здатність до встановлення ділових контактів з різними організаціями.

Процес формування професіоналізму державних службовців має свої особливості, які визначені потребою в організаційно-правовому забезпеченні цілісності та єдності процесів прогнозування і планування професійного розвитку кадрів, науково обґрунтованими програмами системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, якісним ресурсним забезпеченням навчального процесу, матеріальним та моральним стимулюванням, справедливим та обґрунтованим заохоченням управлінського апарату з боку держави у його професійному зростанні.

Світогляд і ерудиція допомагають державному службовцю успішно розв'язувати складні питання. До цієї групи особистісних рис належать: освіченість, вихованість; широкий світогляд; інтерес до політики, міжнародних проблем; прагнення до підвищення кваліфікації, неперервного поповнення і оновлення знань.

Таким чином, взаємовідносини між державними службовцями і споживачами управлінських послуг мають багато форм і методів здійснення. Це - ділова бесіда, ділове листування, факси, телеграми, офіційні та неофіційні зустрічі, прийоми, презентації, які вимагають формування відповідного іміджу, знання правил етикету та культури ділового спілкування.

Особливості формування позитивного іміджу державного службовця

Побудова образу державного службовця - складний і трудомісткий процес, що потребує чітко визначених дій. Важливим чинником сприйняття державного службовця та оцінки його діяльності є враження суспільства про нього, тобто його імідж. Діяльність державних службовців повинна здійснюватися лише в інтересах суспільства та держави, а не для задоволення власних чи інших інтересів. За будь-яких обставин державний службовець повинен у першу чергу слугувати людям, захищати законні права та інтереси громадян. Адже, залежно

від того, як буде сприймати державного службовця суспільство та оцінювати його діяльність, значною мірою буде впливати на репутацію державного службовця та імідж державної служби. Тому головне завдання у формуванні позитивного іміджу державного службовця - створити нові асоціації його образу.

Формування іміджу державних службовців ґрунтується на таких основних домінантах довіри до них, як результативність, моральність та турботливість. Саме довіра характеризує позитивний імідж.

Для формування позитивного іміджу одним із основних завдань державних органів є створення професійної державної служби, в якій кожний державний службовець повинен: бути професіоналом своєї справи, відповідально ставитись за доручену справу, добросовісно виконувати свою роботу, чітко дотримуватись законності, морально-етичних норм поведінки, як по відношенню до своїх колег, так і до суспільства.

Імідж державного службовця залежать від типу, характеру, образу державних службовців, з якими громадяни постійно стикаються у своєму повсякденному житті, від їх бажання, можливості та форми комунікацій з населенням, від того, наскільки успішно виконує державний службовець свої професійні обов'язки, а також його особистих якостей.

Одним із чинників, який використовується у контексті формування позитивного іміджу державного службовця є загальні правила поведінки, яких необхідно дотримуватись у спілкуванні: уміння слухати, поважне ставлення до людини, ввічливе та коректне відношення до людини та ін.

У процесі побудови іміджу державний службовець, за будь-яких обставин, повинен демонструвати лідерські якості та риси характеру, що сформувалися в суспільній свідомості, навіть якщо вони не відповідають дійсності. Державний службовець повинен бути дієвим, рішучим і справедливим, незалежно від соціального становища людини в суспільстві.

Наступними чинниками формування позитивного іміджу державних службовців є їх:

- професіоналізм та компетентність;
- кадрова політика як складова механізму його формування з точки зору системи професійного кадрового забезпечення та засобом втілення тих особливостей, на яких засноване сприйняття громадськістю державного органу та державних службовців;
- організаційна культура, що сприяє виробленню єдиної моделі поведінки державного службовця, виступає як важлива інтегративна характеристика державного органу, що визначає взаємовідносини не тільки з внутрішнім, але й із зовнішнім середовищем;
- засоби масової інформації (преса, радіо, телебачення, інтернет-видання, звукозаписи і відеозаписи, відеотекст, телетекст, рекламні щити, відеоцентри, що поєднують телевізійні, телефонні, комп'ютерні та інші лінії зв'язку).

Велику роль у формуванні позитивного іміджу державного службовця відіграють засоби масової інформації, які дозволяють встановити не тільки взаємозв'язок між суспільством і державним службовцем, але і певною мірою вплинути на ефективність їхньої діяльності. Вплив засобів масової інформації на формування іміджу державних службовців забезпечує досить високий і сталий рівень довіри громадськості. Водночас, засоби масової інформації є посередником між державними службовцями та населенням, мають велику довіру населення та фактично через свої інформаційні повідомлення змушують державних службовців звернути увагу на свою поведінку, на манеру одягатися, культуру мовлення та інші важливі аспекти.

Отже, важливою складовою позитивного іміджу державних службовців є:

- рівень довіри до них з боку громадськості;
- здатність нести відповідальність за прийняті рішення;
- харизматичність державних службовців;

- внутрішня і зовнішня складова позиціювання влади;
- здатність до самопрезентації; особистісний фактор;
- розвинені комунікативні здібності.

Таким чином, позитивний імідж державних службовців залежить від:

- якості наданих послуг;
- рівня компетентності державних службовців;
- діяльності державного органу та його службовців у вирішенні соціальних проблем;
- іміджу керівника державного органу;
- дотримання державними службовцями етичних норм.

3.3 Практична частина

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями та тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 3.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання.

3.4. Завдання та питання для самоконтролю

1. В чому полягає сутність іміджу державного службовця?
2. Назвіть основні компоненти індивідуального іміджу державного службовця.
3. Охарактеризуйте базовий та ситуативний іміджі державного службовця.
4. Назвіть складові компоненти структури іміджу державного органу.
5. Які існують вимоги до зовнішнього вигляду державного службовця?
6. Назвіть основні складові іміджу державного службовця.
7. Охарактеризуйте чинники формування позитивного іміджу державних службовців.
8. Які норми поведінки регулюються нормами службового етикету?

9. Охарактеризуйте моральні якості, що повинні бути притаманні державному службовцю.

10. Окресліть особливості формування позитивного іміджу державного службовця.

3.5. Тестові завдання

1. Імідж державного службовця - це:

а) уявлення широких кіл громадськості про соціальні цілі;

б) уявлення широкого кола громадськості про риси, притаманні тільки державним службовцям;

в) заходи щодо реалізації прав та інтересів державних

г) уявлення широкого кола громадськості про роботу, яку виконують.

2. Основними елементами іміджу державного службовця є:

а) здібності, вік, здоров'я;

б) зовнішній вигляд, службовий етикет, моральні якості;

в) репутація, авторитет, престиж;

г) поведінка, приязність, доброзичливість.

3. Службовий етикет - це:

а) засіб визначення соціального статусу;

б) правила соціальної поведінки в професійному спілкуванні державного службовця;

в) засіб ненормативної регуляції процесу спілкування;

г) репутація державних службовців серед населення.

4. Інтелект, темперамент, характер державних службовців належать до:

а) специфічних вимог до державних службовців;

б) психологічних властивостей особистості;

в) професійних якостей;

г) етичних вимог.

5. До моральних якостей державного службовця відносять:

- а) здатність аналізувати, самоконтроль;
- б) високий рівень компетентності, самодисципліна;
- в) здатність до встановлення ділових контактів, широкий світогляд;
- г) повага, справедливість, доброта.

6. Складовими службового етикету є:

- а) високий рівень компетентності, самодисципліна;
- б) інтелект, темперамент, характер державних службовців;
- в) правила соціальної поведінки в професійному спілкуванні державного службовця;
- г) норми ділової поведінки; приязність, доброзичливість, особиста привабливість;

7. До етико-моральних якостей державного службовця відносять:

- а) інноваційність;
- б) почуття справедливості;
- в) принциповість;
- г) благодійність.

8. Загальні правила поведінки встановлюють:

- а) основні вимоги до етики державних службовців;
- б) особистісні якості, що повинен мати державний службовець;
- в) критерії для оцінки службової діяльності державних службовців;
- г) моральні стимули особистісного розвитку.

9. Культура поведінки - це:

- а) принципи гуманізму, доцільності дій, естетичної привабливості поведінки та поваги до традицій;
- б) звички і форми спілкування людей, засновані на моральності, естетичному смаку і дотриманні визначених норм і правил;
- в) функціональні обов'язки, права, відповідальність;

г)стиль життя, суспільний статус і деякі особистісні психологічні характеристики.

10. Візуальний імідж державного органу - це:

а)узагальнене уявлення про персонал, фахову компетентність;

б)уявлення про державний орган, субстратом якого є зорові відчуття, що фіксують інформацію;

в)уявлення широких кіл громадськості про соціальні цілі;

г)уявлення людей стосовно особливих характеристик послуг.

4. Практична робота № 4

Стимулювання діяльності державних службовців

4.1 Мета роботи:

- надати студентам знання стимулювання діяльності державних службовців;
- виявити основні поняття стосовно сутності оплати праці державних службовців, видів та форми стимулювання діяльності державних службовців;
- надати допомогу у самостійній оцінці ролі та значення нематеріального стимулювання в організації діяльності державного службовця.

4.2 Теоретичні відомості

Стимулювання праці державних службовців: сутність, значення та функції

Людський чинник в будь яких організаціях є одним із пріоритетних, що спонукає до вивчення особливостей та мотивів поведінки працівника. При цьому основним завданням сучасних керівників державних органів є створення дієвих систем стимулювання, які б відповідали реаліям середовища функціонування державних органів, враховували б ієрархію потреб державних службовців та чинники впливу на процес винагородження.

Тому у багатогранній системі мотивації стимулювання праці державних службовців посідає найвагомніше місце. Отже, *стимулювання* є одним із засобів, за допомогою якого може здійснюватись мотивація трудової діяльності.

Стимулювання праці державних службовців є позитивно стимулюючим впливом суб'єктів (посадової особи, органу та ін.) на потреби, інтереси, свідомість, волю, поведінку державного службовця, а отже, на результати його управлінської праці та діяльності. Стимулювання діяльності сприяє

покращенню дисципліни, якості праці, враховує ініціативу та відповідальність державних службовців; справляє вплив на зусилля, старанність, наполегливість, націленість, сумлінність персоналу державних органів.

Метою стимулювання діяльності державних службовців є - не спонукання державного службовця працювати, а зацікавлення його працювати краще, продуктивніше. Однак, на результати роботи державних службовців впливають фактори, що мотивують до ефективної праці (рис.4.1): політика керівництва, умови праці, заробітна плата, міжособистісні відносини з керівництвом та колегами, ступінь безпосереднього контролю за роботою, просування по службі, визнання і схвалення результатів роботи, міра відповідальності, можливості творчого та ділового росту.

Безпосередньою передумовою якісної визначеності праці є якість робочої сили, яка містить у собі такі елементи як кваліфікацію й професіоналізм, творчість, інтенсивність. Основною ознакою якості праці є її складність, яка органічно пов'язана із кваліфікацією й включає також відповідальність, напруженість. За рахунок росту якості праці можна забезпечити збільшення кількості споживчих здатностей і повніше задовольнити потреби людей.

У структурі присутня інтенсивність праці, що характеризується напруженістю в одиницю часу. Більш інтенсивна праця забезпечує більші результати, вона характеризується як з кількісної, так і з якісної сторони, раціонального використання робочого часу.

Працівники мають яскраво виражену структурованість: керівники, фахівці, спеціалісти та ін. До кожної із цих категорій застосовується специфічний підхід до стимулювання праці. Концепція стимулювання ґрунтується на застосуванні стимулів як зовнішніх впливів на працівника для координації його діяльності (наприклад, застосування покарання, заохочення, підвищення в посаді і т. ін.).

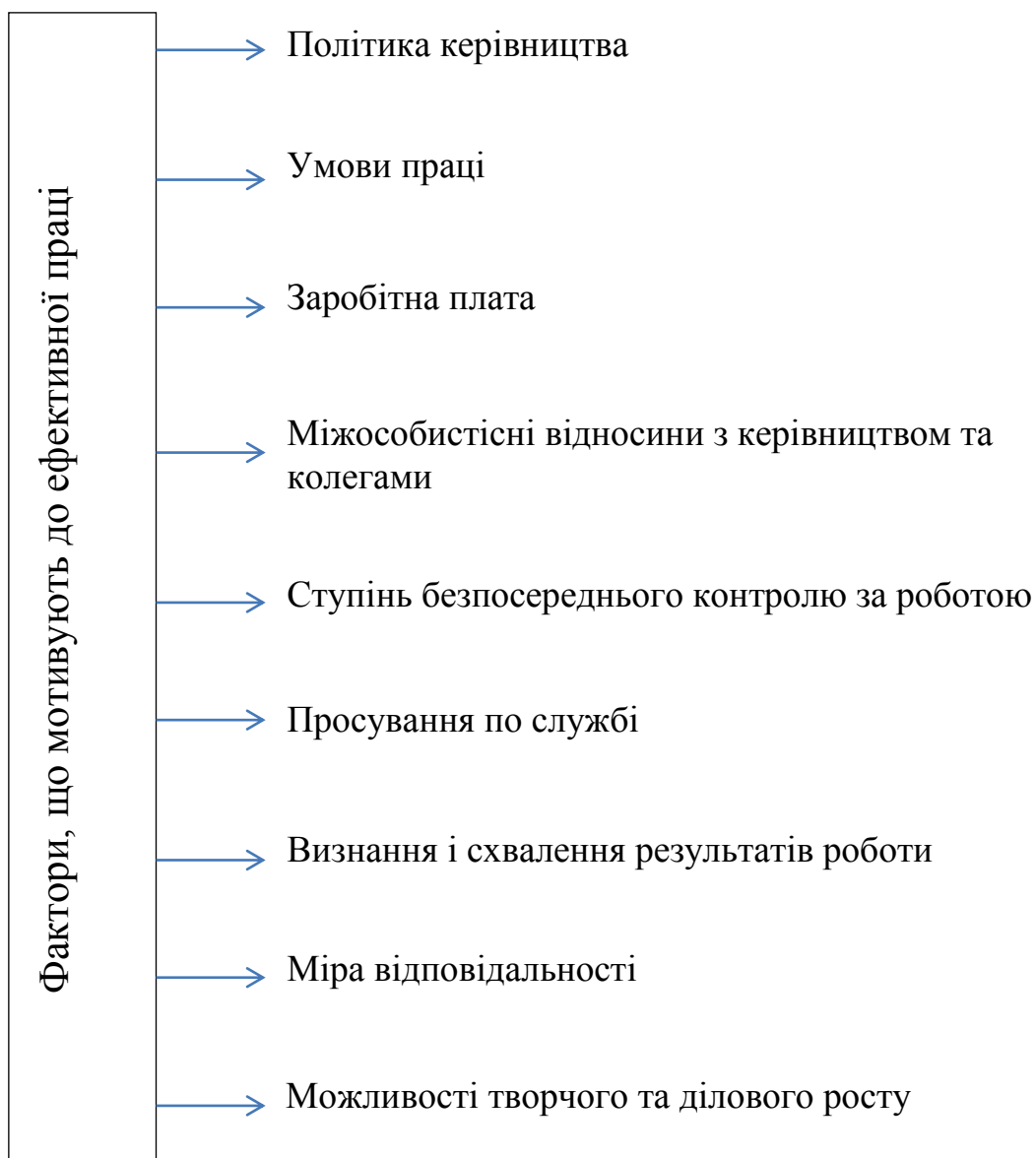


Рис. 4.1. Фактори, що мотивують державних службовців до ефективної праці

Стимулювання праці передбачає створення умов, при яких активна трудова діяльність дає певні, раніше зафіксовані результати, стає необхідною і достатньою умовою задоволення значних і соціально обумовлених потреб державного службовця, формування у нього мотивів до праці. За цих умов на перший план висуваються ключові стимули кваліфікованої праці, а саме:

- 1) можливість особистості реалізувати свій потенціал;
- 2) професійна незалежність;
- 3) відчуття завершеності виконання на високому рівні важливої роботи;
- 4) справедлива грошова винагорода за вклад в успіх організації.

Їх реалізація залежить від самого державного службовця, його потреб та ступеня їх задоволення, освоєння ним мотиваційного середовища.

Стимулювання праці виконує економічну, моральну й соціальну функції.

Економічна функція виражається в тому, що стимулювання праці сприяє підвищенню ефективності діяльності, а це веде до підвищення якості надання послуг. *Моральна функція* визначається тим, що стимули до праці формують активну життєву позицію, високоморальний клімат у суспільстві. При цьому важливо забезпечити правильну та обґрунтовану систему стимулів з урахуванням традиції та історичного досвіду. *Соціальна функція* забезпечується формуванням соціальної структури суспільства через різний рівень доходів, що значною мірою залежить від впливу стимулів на різних людей. Крім того, формування потреб (а в підсумку і розвиток особистості) визначається формуванням і стимулюванням праці в суспільстві.

Система мотивів і стимулів праці має опиратись на певну нормативно правову базу. Державний службовець має знати, які вимоги ставляться перед ним, яка буде винагорода при їх отриманні і які санкції будуть застосовуватися у випадку невиконання вимог.

Концепція винагороди державних службовців базується на принципах: справедливості (відповідності винагороди трудовому вкладу); об'єктивності (адекватності винагороди по відношенню до винагороди інших працівників); послідовності (відсутності свавільних та безпідставних змін заробітної плати по відношенню до різних працівників і в різні періоди часу); прозорості (зрозумілості для працівника порядку винагороди та впливу його праці на неї).

Види та форми стимулювання діяльності державних службовців

Система стимулювання праці державних службовців - це комплекс матеріальних і нематеріальних стимулів, який покликаний забезпечити якість та ефективність праці даної категорії службовців, залучити у сферу державного управління талановитих і результативних працівників, розкрити і реалізувати їх потенціал.

Винагорода державних службовців характеризується як сукупність індивідуальних і колективних матеріальних та нематеріальних винагород.

Індивідуальною матеріальною винагородою є заробітна плата (основна і додаткова). Адже *матеріальне стимулювання* - це заохочення працівників грошовими виплатами за результатами трудової діяльності. Заробітна плата є життєво важливою для вступу на державну службу, при її проходженні та для утримання персоналу.

До колективних матеріальних винагород державних службовців належать: пільгове державне пенсійне забезпечення, обов'язкове соціальне страхування державних службовців, державне безоплатне медичне обслуговування тощо.

До індивідуальних нематеріальних винагород належать: можливість отримати професійну підготовку та підвищити кваліфікацію в галузі знань «державне управління», можливість виконання більш складної та відповідальної роботи, просування по службі тощо.

Колективними нематеріальними винагородами є складові робочого середовища державних службовців, зокрема: базові цінності, відповідальність керівництва і участь працівників в управлінні, визнання, досягнення, організація роботи, баланс між роботою та особистим життям тощо.

Виокремлюють три групи факторів системи матеріальних стимулів: соціально-психологічні; економічні; організаційні (рис. 4.2).

Система стимулів для кожної категорії працюючих державних службовців пов'язана з формуванням рівня оплати праці, просуванням по службі, наданням різних соціальних пільг тощо. Система винагород є еквівалентом статусу та офіційного визнання конкретних працівників.

В організації діяльності державного службовця важливе значення мають моральні стимули пов'язані з потребами людини у визнаній повазі, моральному схваленні. Ці стимули проявляються в таких формах, як усна й письмова подяка, різні нагородження, присвоєння відмітних звань і т.д.

Стимулом може служити і безпосередньо процес праці, насамперед рівень його змістовності, творчий характер.

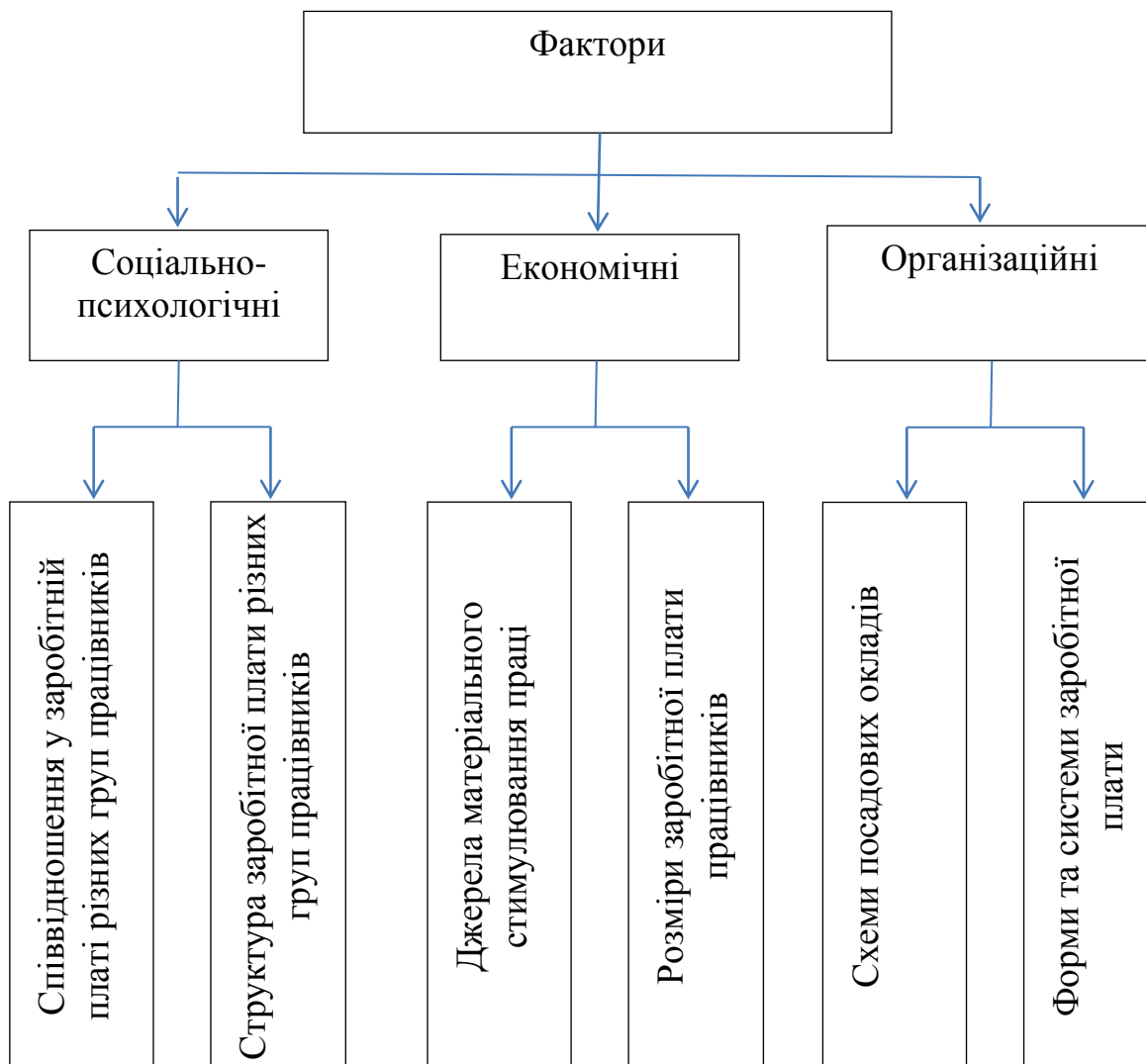


Рис. 4.2. Класифікація факторів, які визначають системи матеріальних стимулів праці державних службовців

Моральні стимули є засобами залучення працівників до праці, які засновані на відношенні до праці як до вищої цінності, на визнанні трудових заслуг як головних. Вони не зводяться тільки до заохочень і нагород, застосування їх передбачає створення такої атмосфери, суспільної думки, морально-психологічного клімату, при яких у трудовому колективі добре знають, хто і як працює, і кожному віддається по заслугах.

Перелік законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють питання нагородження державних службовців

Закон України	«Про державні нагороди України»
Указ Президента України від 2 грудня 1995 року № 1116/95	«Про впорядкування відзначення пам'ятних дат і ювілеїв»
Указ Президента України від 17 грудня 1999 року № 9 1583/99	«Про додаткові заходи щодо впорядкування відзначення пам'ятних дат і ювілеїв»
Указ Президента України від 29 червня 2001 року № 476/ 2001	«Про почесні звання України»
Указ Президента України від 19 лютого 2003 року № 138/ 2003	«Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України»
Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2001 року № 2541 -III	«Про Почесну грамоту та Грамоту Верховної Ради України»
Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2003 року № 1249	«Про затвердження Порядку підготовки та подання Кабінетові Міністрів України на погодження пропозицій щодо відзначення пам'ятних дат і ювілеїв»
Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1333	«Про Премію Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України»
Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 року № 728	«Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України»
Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2000 року № 423-р	«Деякі питання запровадження заохочувальних відзнак Прем'єр-міністра України»
Наказ Головного управління державної служби України від 24 травня 2007 року № 151	«Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Головного управління державної служби України — Подяки Головного
	управління державної служби України», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 червня 2007 року за № 635/13902
Наказ Головного управління державної служби України від 24 травня 2007 року № 150	«Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Головного управління державної служби України — Грамоти Головного управління державної служби України», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 червня 2007 року за № 636/13903
Наказ Головного	«Про встановлення відомчої

управління державної служби України від 24 травня 2007 року № 149	заохочувальної відзнаки Головного управління державної служби України — Почесної грамоти Головного управління державної служби України», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 червня 2007 року за № 637/13904
Наказ Головного управління державної служби України від 24 травня 2007 року № 148	«Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Головного управління державної служби України — нагрудного знака «Державна служба України «За сумлінну працю», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 червня 2007 року за № 638/13905

Важливе значення мають форми організації стимулювання праці державних службовців (рис. 4.3).

Випереджальна форма стимулювання характеризується тим, що працівника до початку його діяльності інформується про те, які необхідно досягти результати і що можна за них одержати. Йому повідомляють, як буде вимірятися його праця, яким чином вона буде оцінюватися і яка буде функція стимулювання. *При підкріплювальній формі*, працівник буде визнаним і заохоченим у його праці тільки після завершення діяльності. Стимулювання в цьому випадку підкріплює вже здійснені дії.

Перевагою *індивідуальної форми* стимулювання є те, що чітко простежується зв'язок між ефективністю діяльності конкретного виконавця і його заохоченнями. Недоліками є значні складності у встановленні показників для оцінки результату роботи окремого виконавця. Головні труднощі *колективної форми стимулювання* полягають у визначенні внеску конкретного виконавця в кінцеві результати діяльності трудового колективу і відповідно їхньої частки в загальному обсязі отриманих залежно від ефективності цієї діяльності матеріальних і духовних благ.

Позитивне стимулювання сприяє підвищенню престижності, авторитетності працівника, як в внутрішньому так і зовнішньому середовищах. *Негативне стимулювання* спрямоване на обмеження певних потреб роботи, що

веде до зниження його престижу і авторитету. Так, до негативних стимулів відносять зауваження, перенесення черги на житло, відпустки на зимовий час, позбавлення премій, різні форми колективного впливу.



Рис. 4.3. Форми організації стимулювання праці державних службовців

Перевагою безпосередньої форми є його оперативність і дуже ясний і безпосередній взаємозв'язок між дією і стимулом. У зв'язку із цим вона має дуже високий стимулюючий потенціал і практично завжди дає очікуваний позитивний результат. До недоліків ставиться: не орієнтація працівника на досягнення кінцевого результату для колективу в цілому, спрямована на рішення щохвилинних завдань, а впливає на розвиток взаємин між окремими виконавцями й колективом, роблячи їх конфліктними. Поточна форма може проявлятися за підсумками кварталу, півріччя та року. Її стимулююча суть очевидна, вона створює в працівнику впевненість у нагородженні за результатами цих періодів. Перспективна форма сприяє формуванню єдиного, згуртованого колективу, що направляє свої зусилля на досягнення кінцевого результату діяльності.

Загальна форма поширюється на всіх учасників державного органу. Заохочення в цьому випадку пов'язані з ювілейними датами в житті окремих працівників або державними святами. При цій формі враховується як тривалість бездоганної праці, так і разові видатні успіхи й досягнення. При

цільовій формі обов'язковим є розробка спеціальних положень. Так, необхідно чітко фіксувати абсолютні або відносні показники результатів конкретної діяльності працівників, досягнення яких є умовою присвоєння відповідного звання.

Суть оплати праці державних службовців та формування її системи

У багатогранній системі мотивації матеріальне стимулювання посідає найвагоміше місце. Відтак, у Законі України «Про державну службу» зазначено: оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів державної влади компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Основні положення з оплати праці державних службовців регламентовано Кодексом законів про працю України. Фонд оплати праці державних службовців розраховують відповідно до Інструкції зі статистики заробітної плати, затвердженої наказом Держкомстату України від 13.01.2004 р. № 5.

Фонд оплати праці державних службовців складається з трьох груп нарахувань: основної, додаткової заробітної плати та інших заохочувальних та компенсаційних виплат (рис. 4.4).

Згідно із Законом № 108/95-ВР *заробітна плата* - це винагорода, обчислена, переважно, у грошовому вираженні, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу.

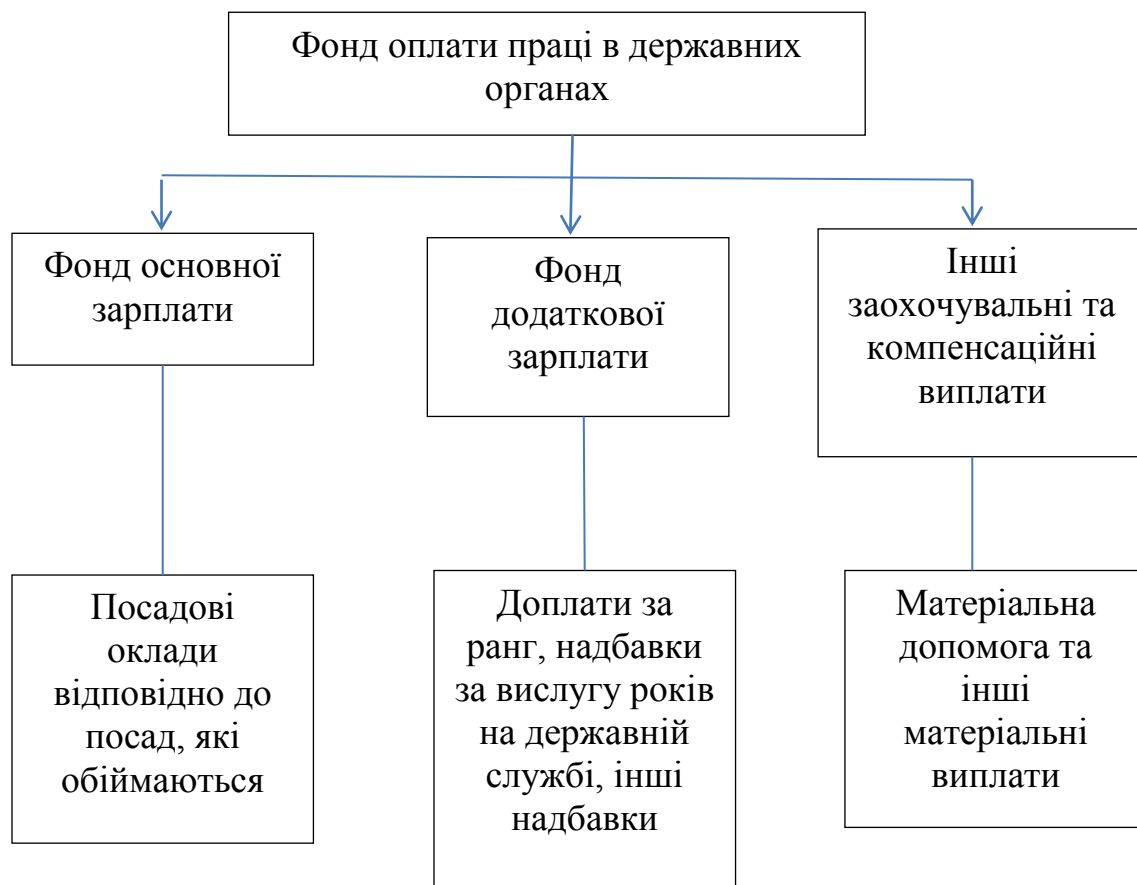


Рис. 4.4 Структура фонду оплати праці в державних органах

Основна заробітна плата державного службовця - це винагорода за виконану роботу відповідно до установлених норм праці. Її встановлюють у вигляді тарифних ставок (окладів) для державних службовців.

Додаткова заробітна плата - це винагорода за роботу понад встановлені норми, за трудові успіхи, винахідливість і за особливі умови праці. До неї входить доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій.

Інші заохочувальні та компенсаційні виплати. До складу інших заохочувальних та компенсаційних виплат належать виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, компенсаційні та інші грошові та матеріальні виплати, не передбачені актами чинного законодавства або які здійснюються понад встановлені вказаними актами норми.

Заробітна плата обумовлюється категорією посади, яку обіймає державний службовець і складається з посадового окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок (посадові оклади встановлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків; доплата за ранг - відповідно до присвоєного рангу; надбавка за вислугу років - у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг та вислугу років).

Заробітна плата державних службовців виконує відтворювальну, організуючу та стимулюючу функції, співвідношення між цими функціями та її вплив на поведінку працівника можуть бути різними. В Україні заробітна плата державних службовців відіграє більш відтворювальну функцію, відшкодовуючи та компенсуючи витрати праці, ніж організуючу і ще в меншій мірі - стимулюючу функцію. Важливим при цьому є не тільки розмір самої заробітної плати, але й умови її організації.

Посадовий оклад - це виражений у грошовій формі розмір оплати праці державного службовця за виконання закріплених за ним функціональних обов'язків. *Доплата за ранг* провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю (табл.4.1).

Таблиця 4.1 - Надбавка державним службовцям за ранг визначена у Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-УІ

Ранг	Надбавка за ранг
1	0,50
2	0,45
3	0,40
4	0,35
5	0,30
6	0,25
7	0,20
8	0,15
9	0,10

Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби (табл. 4.2).

Державним службовцям передбачено такі види надбавок і доплат: надбавку за знання та використання в роботі іноземної мови: однієї європейської - 10, однієї східної, угро-фінської або африканської - 15, двох і більше мов - 25% посадового окладу; доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності - у розмірі відповідно 15 і 20% посадового окладу; надбавку за почесне звання «заслужений» - у розмірі 15% посадового окладу.

Таблиця 4.2 - Надбавка державним службовцям за вислугу років

Визначена у Законі «Про державну службу» і встановлюється у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби		Визначена у Законопроекті «Про державну службу» і встановлюється у співвідношенні до мінімальної заробітної плати залежно від стажу державної служби	
Роки	Надбавка за вислугу років	Роки	Надбавка за вислугу років
Понад 3 роки	10	Понад 3 роки	20
Понад 5 років	15	Понад 5 років	40
Понад 10 років	20	Понад 10 років	60
Понад 15 років	25	Понад 15 років	80
Понад 20 років	30	Понад 20 років	100
Понад 25 років	40	Понад 25 років	-

Доплати за науковий ступінь та надбавка за почесне звання виплачуються працівникам, якщо їх діяльність збігається за профілем з науковим ступенем або почесним званням.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 212 «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків» (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1563 від 02.10.2003 р.) відповідно до статті 3 4 Закону України «Про державну службу» передбачено грошову винагороду державним службовцям, які пропрацювали безперервно на посадах державних службовців в одному або кількох органах державної влади не менше ніж 10 років.

Стимулювання праці державних службовців в США, Франції, Японії.

1. У *США* основним видом стимулювання державних службовців є грошові виплати. Як правило, вони складаються з двох частин: заробітної плати, яка виплачується за виконану роботу, і додаткових пільг. Крім того, існує ціла система моральних стимулів.

Представляє інтерес шкала заробітних плат, яка включена до зводу законів США і представляє собою таблицю, де по вертикалі визначені ступені державного службовця, а по горизонталі стаж його служби, тому рівень заробітної плати зростає по діагоналі.

Тривалий стаж роботи заохочується збільшенням тривалості оплачуваної відпустки (додатковий тиждень за 7-10 років служби). Додаткові дні відпустки або преміальні виплачуються також за понаднормову роботу. Використовуються й інші підходи до мотивації державних службовців: це може бути гнучкий графік робочого часу, що дає працівникові право розпоряджатися частиною свого робочого часу, але не на шкоду справі; урочисте вручення премій, цінних подарунків відзначилися т. д.

Введення систем винагороди припускає наявність преміального фонду. У зв'язку з цим виникає питання про його розмір, про відсоток виплачуваних премій держслужбовцям за результати службової діяльності. Якщо оплата за ефективністю праці буде занадто низькою, то вона не зіграє тієї стимулюючої ролі, на яку розрахована система винагород.

2. У Франції до заробітної плати державних службовців встановлено обов'язкові компенсації та виплати, які входять у систему соціального захисту інших категорій чиновників: *надбавка за місце проживання*, що має на меті компенсацію більш високу вартість життя в різних регіонах; *сімейна компенсація*, розмір якої залежить від кількості дітей, які перебувають на утриманні службовця, а також обов'язкові *допомога багатодітним сім'ям*, які включають різні види допомог на дітей .

3. В Японії система матеріального стимулювання складається з двох основних блоків:

системи службового просування кадрів;

системи натурального та грошового заохочення.

У свою чергу системи натурального та грошового заохочення можна поділити на дві частини. Перша частина включає усі елементи виплат, які формують заробітну плату, а друга - соціально-побутові та грошові послуги. Розмір оплати праці формується на основі тарифної системи з одночасним урахуванням таких стимулюючих чинників, як посада (професія), рівень освіти (кваліфікації) та вік працівника. Сформований рівень оплати праці складає 85-90 відсотків заробітної плати працівників. На частку додаткових виплат припадає 10-15 відсотків заробітної плати. До основної частки заробітної плати, як правило, нараховуються *трудові та відновні надбавки*. *Трудові надбавки* нараховуються тільки за особливі трудові успіхи, а *відновні надбавки*, так звані «надбавки на існування», нараховуються більшості працівників відповідно до однієї з його життєвих потреб (сімейна, територіальна тощо).

Керівник державного органу має право преміювати працівників, що перебувають у його штаті, в межах асигнувань, передбачених кошторисом на оплату праці. Виплата премій, винагород за результатами роботи з фонду оплати праці проводиться відповідно до затвердженого Положення про матеріальне заохочення працівників у розмірі не менше 10 відсотків середньомісячного заробітку. Премія нараховується за фактично відпрацьований час у відсотках до посадового окладу, як передбачено постановою Кабінету Міністрів № 268 від 09.03.2006 р. При преміюванні має забезпечуватися зв'язок виплат за результатами праці кожного окремого державного службовця, а також необхідно ураховувати конкретні показники діяльності державного органу в цілому.

4.3 Практична частина

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями та тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 4.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання.

4.4. Завдання та питання для самоконтролю

1. В чому полягає сутність стимулювання праці державних службовців?
2. Назвіть фактори, що мотивують державних службовців до ефективної праці.
3. Охарактеризуйте функції, які виконує стимулювання праці державних службовців.
4. Назвіть основні види стимулювання праці державних службовців.
5. Розкрийте зміст форм стимулювання праці державних службовців.
6. Яке значення має оплата праці в системі мотивації державних службовців?

7. З яких груп нарахувань складається фонд оплати праці державних службовців? Назвіть складові основної та додаткової заробітної плати державних службовців.
8. Охарактеризуйте, як здійснюється виплата державним службовцям надбавки за вислугу років.
9. Як провадиться доплата державним службовцям за ранг?
10. Окресліть особливості морального стимулювання праці державних службовців.

4.5. Тестові завдання

1. Стимулювання праці державних службовців - це:

а) процес спонукання себе та інших до діяльності для досягнення особистих цілей чи цілей організації;

б) упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, які засновані на використанні моральних стимулів;

в) створення умов, при яких активна трудова діяльність дає певні, раніше зафіксовані результати, стає необхідною і достатньою умовою задоволення значних і соціально обумовлених потреб державного службовця, формування у нього мотивів до праці;

г) процес за допомогою якого керівник спонукає працівників задовольняти їх особисті бажання і потреби.

2. Стимулювання діяльності державних службовців виконує такі функції:

а) координаційну, стимулюючу, організаційну;

б) економічну, моральну, соціальну;

в) планувальну, матеріальну, моральну;

г) результативну, координуючу, нематеріальну.

3. До колективних матеріальних винагород державних службовців належать:

а) базові цінності, відповідальність керівництва і участь працівників в управлінні, визнання, досягнення, організація роботи, баланс між роботою та особистим життям;

б) пільгове державне пенсійне забезпечення, обов'язкове соціальне страхування державних службовців, державне безоплатне медичне обслуговування;

в) можливість отримати професійну підготовку та підвищити кваліфікацію в галузі знань «державне управління», можливість виконання більш складної та відповідальної роботи, просування по службі;

г) заробітна плата (основна і додаткова).

4. До індивідуальних нематеріальних винагород державних службовців належать:

а) пільгове державне пенсійне забезпечення, обов'язкове соціальне страхування державних службовців, державне безоплатне медичне обслуговування;

б) базові цінності, відповідальність керівництва і участь працівників в управлінні, визнання, досягнення, організація роботи, баланс між роботою та особистим життям;

в) можливість отримати професійну підготовку та підвищити кваліфікацію в галузі знань «державне управління», можливість виконання більш складної та відповідальної роботи, просування по службі;

г) заробітна плата (основна і додаткова).

5. Основна заробітна плата державного службовця - це:

а) винагорода за роботу понад встановлені норми, за трудові успіхи;

б) винагорода за виконану роботу відповідно до установлених норм праці;

в) винагорода за винахідливість і за особливі умови праці ;

г) міра винагороди, міра чекання, міра цінності;

6. Додаткова заробітна плата - це:

- а) винагорода за винахідливість і за особливі умови праці;
- б) міра винагороди, міра чекання, міра цінності;
- в) винагорода за виконану роботу відповідно до установлених норм праці;
- г) винагорода за роботу понад встановлені норми, за трудові успіхи, винахідливість і за особливі умови праці.

7. Моральне стимулювання державних службовців належить до:

- а) факторів незадоволення працею;
- б) використання змісту і організації праці;
- в) негрошових стимулів;
- г) грошових стимулів.

8. Стимулювання вільним часом передбачає:

- а) надання відпустки у зручний для працівника час;
- б) організацію умов для відпочинку;
- в) гнучкий робочий день;
- г) зменшення навантаження на працівника.

9. Різновидом стимулювання праці державних службовців не є:

- а) матеріальне стимулювання;
- б) моральне стимулювання;
- в) колективне стимулювання;
- г) спеціальне стимулювання.

10. Надбавки і доплати державним службовцям призначаються за:

- а) за почесне звання «заслужений»;
- б) за науковий ступінь з відповідної спеціальності;
- в) за знання та використання в роботі іноземної мови;
- г) за високу якість праці.

5 Практичне заняття № 5

Завдання та повноваження посадових осіб та органів місцевого самоврядування

5.1 Мета роботи:

- проведення аналізу щодо ролі та ефектів органу чи посадової особи в системі міського самоврядування;
- ознайомлення студентів з основними функціями та повноваженнями органів місцевого самоврядування та посадових осіб територіальної громади;
- набути певних умінь і навичок щодо самостійного визначення органів міського врядування, або посадової особи територіальної громади міста;
- набути практичного вміння визначати та характеризувати взаємозв'язки між підсистемами органів міської влади та містом, оцінювати їх взаємодію, передбачати негативний вплив та знайти оптимальне вирішення щодо вирішення виявлених проблем.

5.2 Теоретичні відомості

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це вирішення ними, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах діючого законодавства України та в інтересах місцевого населення.

Компетенція, у перекладі з латинської (*competo*) – добиваюсь, відповідаю, підходжу. Якщо стосовно змісту це:

- коло повноважень органу або ж посадової особи;
- знання та досвід у тій чи іншій сфері.

Якщо йдеться про компетентність, необхідно мати повну ясність стосовно того, хто, як та які завдання має виконувати. Ті завдання, які виконують органи місцевого самоврядування, як правило, складні та багатогранні: як за рівнями (село, селище, місто, район, область) вертикальної структури, так і на

горизонтальному рівні – між органами влади (ради – адміністрації), а також у функціональній структурі в межах органів місцевого самоврядування одного рівня (рада – голова відповідної ради – виконавчі органи). Зрозуміло, що діяльність цих органів перехрещується, і тому з метою уникнення певних колізій необхідно точно розподілити і чітко визначити не тільки завдання, а й компетенції тих чи інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Послідовний розподіл обов'язків має продовжуватись і в межах кожного органу місцевого самоврядування. Залежно від складності структури повинен бути і відповідний послідовний та суцільний розподіл обов'язків та завдань із метою уникнення дублювання та паралелізму в роботі, некомпетентності працівників, конфліктних ситуацій. Однак, зрозуміло і те, що чіткого та однозначного розподілу завдань недостатньо для ефективної роботи органів місцевого самоврядування. Той, хто одержав чітко окреслене коло завдань, повинен мати можливість належним чином їх виконувати. Йдеться про те, що керівник (голова відповідної ради), і працівники виконавчих органів мають володіти знаннями та вміннями, необхідними для своєчасного та якісного виконання покладених на них функцій, іншими словами – бути компетентними, добре обізнаними із колом повноважень як посадової особи, так і відповідного органу місцевого самоврядування.

Що ж стосується повноважень, то це – законодавчо надане право щось робити, а вже наявність реальної влади забезпечує можливість їх виконання. Потрібно зауважити, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, і вони завжди є обмежені. Це означає, що існує така влада, яка може зменшити, обмежити можливості голови відповідної ради або ж самої ради застосовувати свої повноваження (наприклад, влада виборців, влада голови). Інколи межі цих обмежень настільки значні і так змінюють характер повноважень, що необхідно розглядати відносини між рівнями повноважень як загалом, так і зокрема, у самій системі місцевого самоврядування, так і між нею та системою органів виконавчої влади.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Територіальна громада здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою складають систему місцевого самоврядування.

Чинне законодавство наділяє сільські, селищні та міські ради відповідними функціями та повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності та закріплені в ч.2 та ч.3 ст. 143 Конституції та у ст. 25 і ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Визначаючи повноваження, Закон про місцеве самоврядування у ст. 25 виділяє загальну компетенцію сільської, селищної та міської рад, в межах якої вони правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання.

У ст. 26 Закону про місцеве самоврядування виділена виключна компетенція сільських, селищних та міських рад, тобто ті питання, які вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях. Закон про місцеве самоврядування закріплює виключну компетенцію цих рад, гарантуючи їх діяльність від втручання інших органів самоврядування та виконавчої влади. До виключної компетенції сільських, селищних та міських рад віднесені повноваження, які можна поділити на чотири великі групи:

- із організації роботи ради;
- із формування органів ради;
- із контролю за діяльністю голови та виконавчих органів ради;
- для безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів рад розмежовані як за функціями управління, так і за окремими галузями та сферами їх діяльності (гл.2). Окрім

цього, законодавство поділяє повноваження виконавчих органів рад на власні та делеговані.

Власні повноваження або самоврядні – ті, які виконками здійснюють самостійно і під свою відповідальність. Реалізація цих повноважень пов'язана з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню.

Делеговані повноваження – надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій виконавчої влади на місцях і у виконанні яких виконками є підконтрольними та підзвітними відповідним органам виконавчої влади.

Відповідно до ст. 143 Конституції України делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140). Отже, делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам.

Однак, аналізуючи гл.2 розділу II Закону бачимо, що делеговані повноваження надаються тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Зрозуміло, що ця невідповідність між двома основними законами зумовлює певні колізії на практиці.

Засідання виконавчого комітету скликаються, відповідно, сільським, селищним, міським головою (головою районної (у місті) ради), а у випадку відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної (у місті) ради – заступником голови ради), в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них беруть участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

На засідання виконавчого комітету ради виноситься, як правило, не більше двох основних питань. Додаткові питання, які стосуються фінансових,

аварійних ситуацій, або важливих політичних подій за наявності підготовлених документів і письмового обґрунтування ініціатора внесення цього питання – на засідання вносяться у виключних випадках. Рішення про включення додаткових питань до порядку денного приймаються членами виконавчого комітету ради шляхом голосування.

Пропозиції до порядку денного засідання виконавчого комітету ради можуть вносити: міський голова, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами виконкому. Ініціювати розгляд питання на засідання виконавчого комітету ради, з підготовкою пакету необхідних документів, можуть інші посадові особи, юридичні особи.

Важливою посадовою особою у виконавчому комітеті є керуючий справами виконкому, який відповідно до своїх повноважень:

- забезпечує підготовку матеріалів на розгляд виконавчого комітету ради;
- відповідає за готовність питання до розгляду на засіданні виконавчого комітету;
- підписує протоколи засідань виконавчого комітету ради та додатки до рішень;
- забезпечує доведення рішень виконавчого комітету ради до виконавців;
- контролює виконання рішень і протокольних доручень виконавчого комітету ради;
- виконує інші обов'язки, покладені на нього міським головою або виконавчим комітетом ради.

У випадку відсутності керуючого справами виконкому, його обов'язки за розпорядженням міського голови, виконує один із членів виконавчого комітету ради.

Статус та повноваження сільських, селищних і міських голів визначаються Законом «Про місцеве самоврядування». Сільський, селищний та міський голова є одноосібним представником територіальної громади. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність із іншою

посадою, зокрема на громадських засадах, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Голова очолює відповідну раду та її виконавчі органи, головує на засіданні ради. На них поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не передбачене законом. Повноваження сільського, селищного, міських голів можна виокремити у такі групи:

- організаційно-розпорядчі;
- координаційні;
- представницькі.

Серед важливіших функцій та повноважень сільських, селищних і міських голів можна виділити наступні:

- організація виконання нормативно-правових актів;
- управління муніципальним апаратом;
- забезпечення розробки і виконання місцевого бюджету;
- представництво територіальної громади, ради та виконкому;
- організація діяльності ради та її виконкому тощо.

У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали. Повноваження сільських, селищних та міських голів можуть бути припинені дотерміново, з юридичних або політичних підстав, за рішенням місцевого референдуму та відповідної ради. Відповідно до закону голови сільських, селищних, міських рад несуть персональну відповідальність перед територіальними громадами, їх представницькими органами, державою.

Районну адміністрацію очолює голова районної ради в місті, який обирається (п. 1 ст. 55) відповідною радою з числа її депутатів, у межах терміну повноважень ради, таємним голосуванням. Голова районної (у місті) ради:

- організовує виконання рішень ради та виконавчого комітету;
- формує підрозділи адміністрації та затверджує Положення про них. призначає та звільняє їх працівників згідно з чинним законодавством;

- видає розпорядження в межах повноважень районної адміністрації;
- розпоряджається коштами та майном відповідно до чинного законодавства;
- утворює і затверджує склад комісій районної адміністрації, розглядає висновки та пропозиції цих комісій із питань, віднесених до їх компетенції та у випадках, передбачених законодавством, приймає відповідні розпорядження;
- сприяє депутатам різних рівнів, обраним на території району, в їхній діяльності;
- має право, у визначеному міською радою порядку, вносити зміни в дохідну і видаткову частину бюджету району, а також розпоряджатися додатковими коштами, які отримані під час виконання бюджету;
- несе персональну відповідальність за стан та діяльність відповідної районної адміністрації.

Інституціями місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст на своїй території, а з іншого – захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Повноваження районних та обласних рад визначені у гл.4 Закону і поділяються на власні (ст. 43) та делеговані (ст. 44) їм територіальними громадами сіл, селищ і міст (ст. 43 – питання, що вирішуються на пленарних засіданнях, ст. 44 – делегування повноважень рад відповідним місцевим державним адміністраціям).

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної державної адміністрації шляхом таємного голосування.

Однією з особливостей існуючої моделі організації державної виконавчої влади та самоврядування на місцях, є те, що місцеві органи державної виконавчої влади створені не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій стосовно місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе також певний обсяг повноважень із здійснення управління відповідними районами та областями. Це зумовило виникнення складної проблеми як у законодавчому аспекті, так і в практичній реалізації – проблеми розмежування функцій та повноважень між органами місцевих державних адміністрацій та органами самоврядування. Необхідно підкреслити, що між радами різних рівнів немає прямої підпорядкованості, так само як немає її між радами та держадміністраціями у сфері реалізації власних повноважень.

Іншим видом делегованих повноважень обласних та районних рад є такі, які передають їм органи місцевого самоврядування найнижчого рівня шляхом укладення договорів, прийняття відповідних рішень. Цей вид делегування повноважень здійснюється за згодою обох рівнів органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 143 Конституції України: «органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Таке делегування, як передбачено Конституцією, має здійснюватись за умов відповідного фінансового та матеріального забезпечення.

Це гарантувало б реалізацію делегованих повноважень на належному рівні, а, водночас, не завдавало б шкоди здійсненню власних повноважень. Але поки що механізм фінансового, матеріального, кадрового забезпечення виконання делегованих повноважень не визначений законодавчо, як і відповідальність посадових осіб і органів місцевого самоврядування та виконавчої влади за

реалізацію делегованих завдань. Однак, необхідно зрозуміти, що делегування повноважень без делегування відповідальності - це нонсенс в управлінні.

Отже, не є винятком конфліктні ситуації, які виникають на різних рівнях між ланками державної та місцевої влад. У правознавчій науці їх найчастіше називають компетенційними спорами. Потрібно мати на увазі, що найдосконаліше сучасне законодавство не виключає можливості їх виникнення. Наука та практика вже має певний досвід роботи з цих питань і сучасна система правового розмежування компетенції та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає такі юридичні інструменти:

- Конституція України;
- нормативно-правові;
- договірні;
- судові та інші.

Розгляд питань розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є важливого як теоретичною, так і практичною проблемою на сучасному етапі та потребує подальшого вирішення.

5.3 Практичне завдання

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 5.4.
3. Виконати тестові завдання п. 5.5.

5.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань

1. Повноваження місцевого самоврядування це...
2. За структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

3. Статус голови обласної та районної ради...
4. Статус сільського, селищного, міського голови...
5. Власні повноваження...
6. Делеговані повноваження...
7. Виключна компетенція місцевих рад ...
8. Рішення про проведення закритого пленарного засідання може прийняти...
9. Регламент роботи відповідної ради затверджується не пізніше
10. Персональний склад виконавчого комітету ради затверджується.... за пропозицією...

5.5 Тести для самоперевірки знань

1. До повноважень сільських, селищних, міських рад відносять
 - а) обрання на посади та звільнення секретаря ради;
 - б) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
 - в) ініціювати внесення змін до Конституції України;
 - г) затвердження місцевого бюджету.
2. Власні повноваження – це:
 - а) ті, які виконками здійснюються самостійно і під свою відповідальність;
 - б) надані виконкомом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.
3. Голова районної обласної. Районної у місті ради призначається:
 - а) Президентом України;
 - б) Прем'єр-міністром України;
 - в) не призначається, а обирається всенародно;
 - г) обирається відповідною радою.
4. Строк повноважень сільських, селищних, міських районних у містах рад:
 - а) 4 роки;
 - б) 5 років;

в)6 років;

г)7 років.

5. Місцеві бюджети:

а)включаються до державного бюджету України;

б)не включаються до Державного бюджету України.

6 Практичне заняття № 6

Зарубіжний досвід організації міського самоврядування

6.1 Мета роботи:

- ознайомлення з формами функціонування організації систем управління містом;
- проведення досвіду функціонування комунальної власності, як сфери управлінської діяльності міської влади.

6.2 Теоретичні відомості

Вирішення міських проблем пов'язане з умовами формування та потенційними можливостями фінансового забезпечення міського самоврядування. Із збільшенням розмірів міст, їх функціонального навантаження ускладнюється і фінансовий інструментарій регулювання розвитку міст.

Щодо форм організації систем управління містом, методів і а механізмів їх впливу на розвиток міста то у кожній із країн вони мають свої особливості.

У *Франції* комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто мер в одній іпостасі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. З метою уникнення такого поєднання багато функцій із 1983 року були передані до місцевого самоврядування. Комуни обирають свої комунальні (муніципальні ради) шляхом виборів, що відбуваються кожні шість років у середині терміну між виборами в регіоні. Закон встановлює чисельність муніципальних радників залежно від кількості населення комуни (табл. 6.1).

Вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури за закритими списками комун з населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун. Радником (депутатом) може стати будь-який платник податків комуни, але закон встановлює правила не виборності та несумісності мандатів.

Таблиця 6.1 – Чисельність муніципальних радників в залежності від кількості населення комуни

Кількість населення (чоловік)	Муніципальна рада (радників)
Менше 100	9
100...499	11
500... 1499	15
1500...2499	19
10000... 19999	33
понад 299999	69
Ліон	73
Марсель	101
Париж	163

Рада визначає політику комуни, затверджує бюджет, встановлює податки. До того ж, вона може створювати комітети для розробки проектів та консультацій у певних сферах діяльності. Комунальна або муніципальна рада обирає свого голову, виконавчого та номінального голову – мера, виключно з числа радників шляхом таємного голосування за мажоритарною системою в два тури. Рада також обирає із свого складу на посади помічників мера. Кількість їх визначається радою, але не може перевищувати 33% кількості муніципальних радників. Заступники вибираються по одному в порядку важливості. Мер та його заступники створюють виконавчу владу комуни – муніципалітет.

Правила організації та проведення засідань муніципальної ради, які мають проводитись не рідше одного разу на квартал. Засідання скликає мер за власною ініціативою, а також за вимогою префекта або половини членів ради. У випадку коли радник не може бути присутній на засіданні, він може письмово доручити іншому радникові проголосувати від його імені.

Мер несе відповідальність перед Радою за втілення рішень та адміністрування в комуні:

- представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, державою;

- має право укладати договори та угоди, виконувати делеговані радою повноваження;
- керувати муніципальними службами;
- призначати управлінський персонал;
- накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців;
- видавати дозволи на будівництво;
- володіє повноваженнями, необхідними для підтримання порядку в комуні тощо.

Він також є місцевим представником центрального уряду з питань правопорядку та організації виборів:

- забезпечує обнародування законів та інших нормативних актів держави і стежить за їх виконанням;
- реєстрація актів громадянського стану;
- забезпечує проведення виборів;
- видає різні свідоцтва та ліцензії на право полювання чи дрібної торгівлі;
- подає необхідні статистичні відомості для державних міністерств та відомств.

Дії та рішення мера, як представника держави, підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів, рішення і дії мера-представника комуни підлягають такому ж самому адміністративному контролю, як і рішення та дії муніципальної ради.

Закон визначає засоби контролю держави: за діяльністю мера та заходи впливу на нього.

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони, де представницьким органом є його рада. Складається районна рада з муніципальних радників, обраних у цьому районі, та районних радників, кількість яких є удвічі більшою, ніж муніципальних радників. Районні радники обираються одночасно із муніципальними і ними стають ті, хто не ввійшов до муніципальної ради. Рада

району і мер, обраний з її числа, функціонують за тими ж принципами, що і на муніципальному рівні.

Зокрема, такі міста як Париж, Марсель та Ліон мають спеціальний статус, визначений спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982р. У цих містах існує два рівні самоврядування: рівень комуни та рівень міського району (чи групи районів), кожний із яких керується власними мером та радою.

Статус та повноваження муніципальної ради та міського мера на комунальному рівні цих міст, а також контроль за їх діяльністю подібний до інших комун, хоча є свої відмінності. Так, зокрема, у Парижі, рада не має у своїй назві слова «муніципальний», оскільки вона є Генеральною радою департаменту Сени, так як межі міста та департаменту – збігаються.

З метою недопущення конфліктів між районами та містом, над рішенням ради району існує подвійний контроль. Першою ланкою якого – міський мер, який може вимагати повторного розгляду прийнятого на засіданні ради району. У випадку, якщо навіть після повторного розгляду, мер вважатиме рішення незаконним, то він може звернутись до адміністративного суду з поданням про скасування рішення, а за необхідності – і про зупинення цього рішення впродовж 48 годин. Другою ланкою у такому контролі є право представника держави, префекта департаменту, вчиняти такі дії, що дозволені і мерові міста.

Щодо міського управління *Німеччини*, то вони мали ознаки самоврядування вже у XIIIст. Сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається у першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, а звідси і відмінні в межах земель структуру та компетенції органів місцевого самоврядування, воно є досить розвинутим. Зокрема виділяють такі типи структури органів:

- південно-німецький (Баден-Вюрттенберг, Баварія):

- •бургомістр обирається населенням у результаті загальних виборів 1 раз у 6 або 8 років, одночасно є головою муніципальної ради та одночасно керівником адміністрації;
- громадяни обирають муніципальну раду одночасно із бургомістром прямими виборами;
- •муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.
 - північно-німецький (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Шлезвіг-Гольштейн):
- громадяни обирають муніципальну раду, яка обирає зі свого складу вибирає голову як бургомістра, який є представником общини;
- муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів. Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках взяти на себе повноваження муніципальною директором.
 - Магістратний (Гессен, Шлезвіг-Гольштейн – тільки для великих міст, Бремен, Рейнланд-Пфальц – тільки для 2-х міст): в основі управління – колегіальне керівництво, яке здійснює керівник та його заступники.
- •громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орти);
- •міські збори вибирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділів (штатних та сумісників). Рішення приймає магістрат більшістю голосів;
- •бургомістр – голова магістрату і за рівності голосів його голос є вирішальним.
 - бургомістерський або рейнський (Рейнланд-Пфальц, Шлезвіг-Гольштейн для адміністративних районів і малих міст (до 10000 мешканців). Саар) – бургомістр обирається місцевою владою (радою), здійснює

керівництво виконавчими органами, але не має права голосу в окружних (міських) радах:

- громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування;
- рада обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділів;
- бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації (виконавчого органу);
- в окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проект рішень ради з питань статуту розвитку та персоналій.

Самоуправління нових федеральних земель:

- громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду;
- муніципальна рада обирає голову, правління або президію, до яких входить і бургомістр;
- бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада яка також обирає і завідувачів відділів;
- у містах з населенням більше 100000 мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган;
- у невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може одночасно бути головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко розрізняються.

Повноваження муніципального самоврядування можна поділити на дві групи. До першої відносять повноваження з питань, яким надається статус загальнодержавних: утримання доріг, забезпечення санітарного стану невеликих пунктів, утримання шкіл та культурних установ, лікарень і будинків для перестарілих, соціальна опіка, громадський порядок і безпека.

До другої групи повноважень належать питання, пов'язані з різними видами обслуговування населення: створення муніципальних промислових, транспортних, соціально-побутових підприємств, житлове будівництво, енергопостачання. Муніципальні підприємства працюють виключно для

задоволення потреб населення і не можуть отримувати прибутку. Вони працюють за принципом самоокупності.

Регулююча і контролююча діяльність муніципальної влади полягає у видачі ліцензій на право відкриття і утримання магазинів, побутових і видовищних підприємств, на торгівлю спиртними напоями, заняття різними промислами, у встановленні правил торгівлі, забудови, благоустрою, у плануванні забудови населених пунктів, нагляд за дотриманням законодавства з охорони природи тощо.

На муніципальному рівні *Іспанії* представлені муніципальна рада та муніципальні комісії, кожну з яких очолює мер. Відповідно до чинного законодавства цієї країни кожна міська ратуша як центр міського самоврядування може створювати будь-які додаткові постійні чи спеціальні органи, які вона вважає за необхідне створити з метою здійснення ефективного управління муніципальними справами. Муніципальна рада обирається на основі прямого загальною виборчого права і на своєму першому засіданні вона обирає мера і визначає його повноваження. Мер керує діяльністю муніципальної комісії, до якої окрім нього входять заступники та певна кількість призначених мером радників, яких він же може і звільнити. Муніципальна комісія відповідає за контроль над управлінням містом та підрозділами, що надають послуги.

В *Угорщині* муніципалітети представлені виборними радами. У муніципалітетах, де мешканців менше ніж 10000 осіб вибори пропорційні. У більших муніципалітетах одна половина членів ради обираються всім населенням, а друга половина – в одномандатних округах. За рішенням ради відбувається поділ мерії на відділи, можуть створюватися і комітети, які можуть мати виконавчі функції та переважно носять дорадчий характер. Головний адміністратор призначається радою на невизначений термін. Комісій в угорських радах немає.

Важливою сферою управлінської діяльності міської влади є *управління комунальною власністю*, її використання. Практика організації комунального господарювання базується на трьох аспектах: правовому, організаційному та економічному.

Правовий аспект у всіх державах включає комунальні закони, згідно з якими органи комунального управління мають бути обрані демократичним шляхом. Ці органи мають узгоджувати економічні інтереси міського господарства, охорони довкілля та мешканців міст. Із метою підвищення ефективності функціонування комунального господарства муніципалітет залучає недержавні структури. Зокрема, останнім часом, у комунальному господарстві Франції, Англії та інших країн збільшується частка приватних підприємств, які діють у сферах комунального господарства міст із правом здійснення контролю міськими органами управління.

Залучення приватного сектору у сферу міського благоустрою (озеленення, організація вуличного освітлення, очищення вулиць) діє за принципом конкурентності, що підвищує ефективність роботи комунальних служб у наданні послуг. Високу частку підприємств, які функціонують у сфері комунального господарства, має Польща, де найбільшого поширення набули підприємства, які відповідають за розподіл газу (100%), мережу міських шляхів (85%), очищення міста (55%). У Сполучених Штатах Америки найбільшу частку приватного капіталу мають підприємства, що займаються збиранням сміття, організацією вуличного освітлення, електропостачанням.

У *Великобританії* у 1988 році був прийнятий закон, відповідно до якого на торгах комунальними послугами повинні були забезпечуватись такі їх види, як: сміттеприбиральні роботи, садово-паркові, експлуатація транспортних засобів, управління спортом та відпочинком. На цих торгах виграють переважно муніципальні органи. Упродовж останніх років приватизація комунальних послуг у Великобританії поширилась на такі традиційні муніципальні сфери, як: водопостачання, розподіл газу, телекомунікаційні

мережі, регулювання енергопостачання. На ринку комунальних послуг утворились нові регулюючі органи: OFTEL, OEGAS, OFWAT, OFFER.

Що стосується житлово-комунальної сфери, то потрібно зауважити, що державна форма власності – це категорія, яка зникає та змінюється комунальною власністю. Так у *Польщі*, держава здійснює фінансову допомогу (безпосередньо або опосередковано) тим, хто вкладає гроші у житлове будівництво, але не повинна управляти житловими об'єктами. Ця підтримка полягає у звільненні об'єднань від податків (за умови, що можливий прибуток піде на їх подальший розвиток) та у виділенні довготермінового низькопроцентного кредиту обсягом до 70% загальної суми інвестування. Підтримка з боку держави полягає у переданні у вічне користування земель, призначених під забудову, або ж продажу таких земель за низькими цінами.

У США діють квартирні агентства (Housing Authorities), які є власниками будинків і земель, мають свій бюджет, не залежать від місцевої адміністрації, але співпрацюють із її спеціальним органом. Держава дотує різні програми квартирних агентств (роботу з молоддю або боротьбу з наркотиками), інколи розміри дотацій сягають 85% загальної вартості програми.

Житлові об'єднання (Housing Societies) у Великобританії – це основні одиниці системи взаємодії держави та приватних власників у житлово-комунальній сфері. Вони займаються будівництвом житла для осіб із низькими доходами, а також для тих, хто потребує особливих умов проживання.

У Франції об'єднання громадського будівництва називаються «Житло за низьку плату». Вони споруджують будинки (та управляють ними) виключно для того, щоб їх здавати. Квартплата є помірною (нижчою за ринкову), так як держава і місцева влада згодні надати їм певні пільги та підтримку, щоб на місцевому ринку житла з'явилося більше квартир для людей із середнім достатком..

З метою подолання труднощів як в організації систем управління містом, так і у сфері комунального господарства, Україні доцільно скористатися досвідом зарубіжних країн.

6.3 Практичне завдання

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.

2. Підготувати доповіді за прикладами організація міського самоврядування країн, територій, регіонів, міст, ЕС, Дальнього Сходу, штатів Північної Америки (Канада, США) і країн Південної Америки та інших.

3. Відповісти на контрольні запитання п. 6.4 практичного завдання.

4. Виконати тестові завдання п. 6.5.

6.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань

1. Система управління містом ...

2. Комуна у Франції ...

3. Статус французьких міст Париж, Марсель та Ліон визначаються...

4. Типи структур міських органів влади Німеччини...

5. Суть загальнодержавних повноважень, делегованих органам муніципального самоврядування...

6. Органи міської влади Іспанії...

7. Органи міської влади Польщі...

8. Суть комунальної власності...

9. Особливості залучення приватного сектору у сферу міського благоустрою полягають у...

10. Особливості формування житлово-комунального господарства ...

6.5 Тести для самоперевірки знань

1. Адміністративно-територіальною одиницею у Франції є:

а) Магістрат;

б) Комуна;

в)Муніципальна комісія;

г)Муніципальна рада.

2. Які міста Франції мають спеціальний статус:

а)Париж, Марсель, Тулуза;

б)Париж, Марсель, Ліон;

в)Бордо, Марсель, Ліон;

г)Париж, Бордо, Марсель.

3. В якій країні найбільша частка приватних підприємств у сфері комунального господарства:

а)Англія;

б)Франція;

в)Угорщина;

г)Польща.

4. «Житло за низьку плату» знаходиться у:

а)Франція;

б)Англія;

в)США;

г)Польща.

5. В якій країні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається конституціями та законодавством окремих земель:

а)Польща;

б)Угорщина;

в)США;

г)Німеччина.

7 Практичне заняття № 7

Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах

7.1 Мета роботи:

- ознайомитись з організацією системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах;
- розглянути та визначити основні принципи та положення Європейської Хартії місцевого самоврядування.

7.2 Теоретичні відомості

Місцеве самоврядування має свої особливості у США, Італії, Франції, Польщі, Німеччині, а тепер уже і в Росії, Казахстані, Литві та інших державах. Тому поняття місцевого самоврядування, як зазначав Ю.Панейко [25], можна досягнути лише шляхом індукції, емпірично узагальнюючи усталені правові форми самоврядування в окремих державах. Сьогодні думка про місцеве самоврядування сформувалася і в нашій країні, знайшла своє втілення у Конституції України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у міжнародних документах, зокрема, в Європейській хартії, Всесвітній Декларації про місцеве самоврядування.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування була проголошена інтернаціональною спілкою місцевих влад (ІСВМ), що зібралась 23-26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро, на свій XXVII Міжнародний конгрес. Її метою було вироблення єдиного стандарту для всіх націй, до якого потрібно прагнути, намагаючись досягнути ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи добробут населення. Ця Декларація складається із преамбули та 11 статей, де визначені основа та концепція місцевого самоврядування, компетенція його органів та умови праці обраних представників, нагляд за діяльністю місцевих органів влади, їх кошти, спілки та міжнародні зв'язки, а також правовий захист місцевих органів влади та їх автономність. Зокрема, нижче вказані основні положення цього документа:

- місцеве самоврядування – це не лише право, але й обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під свою особисту відповідальність і в інтересах населення (п. 1 ст. 3);
- надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути виключною та повною. І навіть тоді, коли центральним або регіональним органам державної влади надано конституцією або статутом втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють із місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень (п.4 ст. 4);
- зміни меж повноважень місцевих органів влади мають відбуватися відповідно до закону і після консультацій із зацікавленою місцевою громадою або кількома громадами, а за необхідності – за допомогою референдуму, якщо таке передбачено статутом (ст. 5);
- умови праці обраних на місцях представників влади повинні гарантувати вільне виконання їх функцій (п. 1 ст. 7);
- нагляд за місцевими органами влади має здійснюватися лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів (п.2 ст. 8).

Європейська Хартія місцевого самоврядування є першою та єдиною міжнародною конвенцією, що визначає та захищає принципи місцевого самоврядування в Європі. Європейську Хартію місцевого самоврядування було складено у Раді Європи комітетом урядових експертів, під управлінням Керівного комітету з місцевих і регіональних демократій, на основі проекту, запропонованого постійною конференцією місцевих та регіональних органів влади Європи.

Хартію було запропоновано для підписання у вигляді конвенції країн-членів Ради Європи, 15 жовтня 1985р., на XX пленарному засіданні, і тільки після підписання чотирьох ратифікаційних грамот вона набула чинності 1 вересня 1988р.

На сьогодні Хартію підписали та ратифікували наступні країни-члени Ради Європи: Австрія, Албанія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Данія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Італія. Кіпр, «колишня Югославська Республіка Македонія», Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Російська Федерація, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Україна, Фінляндія, Хорватія, Чеська Республіка та Швеція. Підписали Хартію лише: Бельгія, Ірландія та Франція.

Мета Європейської Хартії місцевого самоврядування полягає у компенсації відсутності спільних європейських стандартів для захисту і подальшого розвитку прав і основних свобод місцевих органів влади, як найбільш наближеного до громадян рівня управління, надаючи їм можливість брати ефективну участь у прийнятті рішень, що впливають на оточення, в якому вони щоденно працюють.

Від країн, які її ратифікували, Хартія вимагає запровадити основні положення, що гарантуватимуть політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Метою Ради є підтримка демократичної свідомості в Європі та захист прав людини в найширшому розумінні цього слова. У Хартії висловлено думку про те, що рівень автономності, наданий місцевим органам влади, може слугувати пробним каменем справжньої демократії у цій державі.

Хартія складається з трьох частин:

- у першій частині викладені нормативні положення, що містять принципи місцевого самоврядування; вказано на конституційну та правову основу місцевого самоврядування; викладено принципи, що визначають межі повноважень місцевих органів, гарантують незалежність адміністративних структур; викладені дві важливі статті, спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів та забезпечення їхнього доступу до достатніх фінансових ресурсів за умов, що

узгоджуються із основним принципом їхньої автономії;

- у другій частині містяться різноманітні положення стосовно обсягу зобов'язань, прийнятих сторонами;
- у третій частині тексту Хартії вказані заключні положення, що відповідають положенням, які, зазвичай, включаються до конвенцій, укладених під патронатом Ради Європи.

Оскільки Україна є членом Ради Європи, то інститут місцевого самоврядування в її Конституції мав би бути врегульований відповідно до підписаної Україною Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Тому наведемо основні положення цього важливого документу:

- принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві та, по можливості, в конституції країни (ст. 2);
- під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3);
- це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування (п. 2 ст. 3);
- ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це не виключає звернення до зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, де це допускається законом (п. 2 ст. 3);
- основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом, у межах яких вони мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив (п. 1, 2 ст. 4);
- під час делегування повноважень органам місцевого самоврядування вони повинні, наскільки це можливо, мати свободу застосувати їх для здійснення в місцевих умовах (п. 5 ст. 4);
- органи місцевого самоврядування повинні мати можливість, не порушуючи

більш загальних законодавчих положень, самі визначити свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління (п. 1 ст. 6);

- органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися для здійснення своїх функцій (п. 1 ст. 9);
- будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Проте, адміністративний контроль може включати також контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень (п.2 ст.8);
- органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією та законодавством країни принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

В Україні гостро стоїть питання про визначення найбільш оптимальних меж повноважень органів місцевого самоврядування, а також формування системи їх взаємовідносин із органами виконавчої влади. Тому логічно, що певний інтерес фахівців виникає у вивченні позитивного досвіду розв'язання цих питань та використанні їх на теренах України. Місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі впродовж останніх двохсот років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. Конституційні норми у цих країнах гарантують муніципалітетам і провінціям право самостійного урядування й самоорганізації. На відміну від конституцій більшості західно- і східноєвропейських країн. Конституція США гарантує суверенітет урядів штатів, але не згадує про місцеве самоврядування. Це пояснюється федеральним характером американської системи, де народ наділяє

владою як Центральний уряд, так і уряди штатів. Як наслідок, усі 50 штатів країни мають право регламентувати структуру і діяльність населених пунктів за умови дотримання існуючих тлумачень Конституції.

На сьогодні фахівці виділяють такі моделі (типи, системи) **управління на місцях** (поєднання органів державної влади та місцевого самоврядування) у розвинутих країнах:

англосаксонська – характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються; до того ж, їм властива більш глибока автономія місцевих органів і відсутність вираженого їх підпорядкування центру (США, Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Росія);

Континентальна (європейська, французька) – характеризується розвиненою системою адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами і ланцюговою, ієрархічною системою командування (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки). Виділяють два її різновиди:

- на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади;
- на низовому рівні функціонують, виключно, органи первинної територіальної громади (Франція, Італія);
- на низовому рівні створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях – функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції або ж виборні органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад природних адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівнях (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія,

Ірак);

радянська – ще більше ієрархізована система, формальну структуру якої посилює дія демократичного централізму: ради є органами державної влади на своїй території, де всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам, тобто існує нагляд з боку комуністичної партії, а також принцип «один кандидат на одне місце» (КНДР, КНР);

іберійська – за якої управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо), які, стаючи головами відповідних рад, одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях (Португалія, Мексика, Бразилія);

змішана – поєднання елементів того чи іншого типів (Німеччина, Японія).

Аналіз організації влади на місцях у різних демократичних країнах (таблиця 9.1) засвідчує те, що, незалежно від форми правління, географічного положення держави мають багато спільних рис для органів місцевої влади. У президентських (США, Франція) та парламентських республіках (Італії, Австралії), конституційних монархіях (Нідерланди, Норвегія) – сформувались такі **спільні принципи**:

Таблиця 9.1 – Організація влади у країнах Європи

Країна	Територія тис. кв. км	Населення, млн.	I Рівень	II Рівень	III Рівень
Україна (01.10.98)	603,7	49,4	10198+ 800+279	490+165	27
Польща	322,6	38,6	2 489 гмін	373 повіти	16 воєводств

Продовження таблиці 9.1

Румунія	238,4	22,5	3 012 комун	39 повітів	–
Франція	551,5	58,8	36 700 комун	96 департаментів	21 регіон
Німеччина	357,0	82,0	8 590 громад	323 округи	16 земель
Італія	301,3	57,4	8 000 комун	96 провінцій	20 областей
Іспанія	506,0	58,8	8 150 комун	52 провінції	17 авт. областей

- найширше самоврядування, властиве населеним пунктам, за якого його економічну основу складають місцеві податки, збори та муніципальна власність;
- органи самоврядування самостійні в межах компетенції, визначеної законом, а державна влада здійснюється, зазвичай, іншими органами влади, а не органами самоврядування;
- забезпечення інтересів держави в адміністративно територіальних одиницях здійснюється через державну виконавчу владу;
- координація роботи органів місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується через представників держави або через призначення голів рад главою держави;
- арбітром у вирішенні спірних питань між органами самоврядування та державою чи громадянами є суд;
- органи самоврядування мають бути максимально відкриті для громадянина.

До компетенції органів місцевого самоврядування в сучасних європейських країнах відносять такі напрямки діяльності:

- розвиток територіальної громади (формування внутрішньої структури громади, економічний розвиток і будівництво);

- розвиток довкілля (планування використання землі, захист довкілля, дороги та громадський транспорт, збір та використання відходів);
- освітні оздоровчі та соціальні функції (школи, лікарні, оздоровчі заклади, послуги з соціального забезпечення, забезпечення житлом);
- захисні функції (пожежна служба, поліція, захист споживачів);
- комунальні послуги (забезпечення водою, тепловою енергією і газом);
- дозвілля (спортивні споруди, бібліотеки, культурні послуги, туризм, підтримка мистецтва) [Народ і влада, 1998, № 2].

Велика Британія має тривалу традицію демократичного місцевого самоврядування. Саме тут зародилась англосаксонська система, найважливішою ознакою якої є відсутність на місцях повноважних представників уряду, що опікують виборні органи.

Регіональний рівень влади між центральними та місцевими рівнями відсутній, хоча між самими місцевими органами влади у чотирьох частинах країни (Англія, Уельс, Шотландія та Північна Ірландія) існують певні відмінності.

У 1950 році, в Англії було понад 1600 місцевих органів влади різного типу. Сьогодні їх налічується близько 450. Подібним чином, в Уельсі, за цей же період кількість місцевих органів влади зменшилась від 180 до 22 і в Шотландії – від 430 до 32 одиниць.

Англія. У Лондоні є 6 головних зон і єдиний рівень місцевих органів влади. Тут місцеве урядування здійснюють лондонські бороу та Корпорація Лондону – орган, який відповідає за адміністрування історичної частини міста. Міські районні ради здійснюють місцеве урядування в інших зонах. До введення Закону про місцеве врядування 1992 року на території Англії існувала двоступенева система незалежних один від одного рівнів: ради графств та районні ради. Внаслідок введення цього Закону, на певних територіях цю систему було замінено однорівневою на взірець тієї, що існує у міських зонах.

Однак, на багатьох територіях дворівнева система надалі ще продовжує існувати.

Місцеве урядування на території Уельсу до 1 квітня 1996 року також здійснювалось за дворівневою системою окружних і районних рад. Сьогодні тут існує однорівнева система місцевого урядування.

На материковій Шотландії врядування на місцевому рівні донедавна забезпечувалось на двох рівнях регіональними та районними радами.

У Північній Ірландії всі функції урядування здійснюються на одному рівні районними радами.

Місцеві органи влади не є предметом загального адміністративного нагляду з боку зовнішніх органів. Але кожний місцевий орган в Англії та Уельсі має аудитора, призначеного Комісією з питань аудиту місцевих органів влади і Національною службою з питань охорони здоров'я в Англії та Уельсі, що є незалежними від уряду. Ці аудитори мають повноваження як у питаннях регулювання, так і в питаннях законності та вартості грошей.

Місцеві органи влади є єдиними виборними виконавчими органами, що обираються на місцях.

У Великій Британії мер, чи цивільний голова – церемоніальний службовець, який не наділений жодною виконавчою владою, і щорічно обирається членами ради. Лідерів ради обирають непрямым голосуванням.

Ради графств, районів та парафій складаються з різної кількості депутатів, обраних прямим голосуванням. Загалом, ради графств налічують 60-100, районні – 50-80, а парафіяльні 5-25 депутатів. Ради графств та лондонські бороу здійснюють вибори депутатів рад кожних чотири роки. Вибори до районних рад у містах проводяться щороку, впродовж трьох років із чотирьох, на одну третину місць.

Для Сполучених Штатів Америки, яким також властивий англосаксонський тип управління на місцях, властивий високий ступінь децентралізації функцій держави у соціально-економічній сфері. Федеративна

система надає штатам певну економічну автономію та широкі повноваження, але місцеві органи у правовому відношенні безпосередньо залежать від них. Кожний штат має свою конституцію, де закріплені основні принципи і форми його державного устрою та устрої місцевих органів.

США представлені цілою низкою місцевих самоврядних інституцій, зокрема округами, муніципалітетами, спеціальними округами, містами та містечками. Місцеві органи влади дуже відрізняються один від одного за своєю організацією, хоча реально всі мають раду чи законодавчу гілку. У багатьох округах і деяких муніципалітетах рада призначає голову виконавчої влади або сама володіє виконавчою та законодавчою владою. В інших, мер чи голова виконавчої влади округу обирається безпосередньо і керує урядовою агенцією. Райони, переважно, управляються обраними радами.

У Франції статусом місцевих органів володіють департаменти та комуни. До того ж, основні адміністративно-територіальні структури є одночасно як місцевого, так і державного рівнів урядування:

- комуни (общини) – основний рівень, на якому відсутні державні органи загальної компетенції. Інституціями самоврядування тут є муніципальні ради зі своїми виконавчими органами – муніципалітетами;
- департаменти, де діють як органи місцевого самоврядування (Генеральна рада із власним виконавчим органом), так і державної влади у вигляді префектур;
- регіони, які лише недавно набули статусу адміністративно територіального утворення із власними урядовими структурами. На цьому рівні діють як органи місцевого самоврядування (Рада регіону), так і державні органи.

Відповідно до ст. 72 Конституції Франції «місцевими колективами є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом». Дотепер у країні нараховується 96 департаментів материкової Франції та чотири – за морем, і понад 36 тис. міських та сільських комун.

Комуни обирають свої комунальні (муніципальні) Ради. Рада затверджує бюджет, встановлює податки, визначає політику комуни. Вибори, що відбуваються кожні шість років, відбуваються у середині терміну, між виборами в регіоні. Вищий орган комуни – муніципальна рада – обирає із свого складу мера та його заступників (30% свого складу). Мер репрезентує виконавчу владу комуни і виступає у двох іпостасях, зокрема, як:

- інститут самоврядування;
- представник центральної влади (у зв'язку з тим, що комуна є одночасно і державним округом, і місцевим утворенням) із питань правопорядку та організації виборів.

Виборною інституцією департаменту є Генеральна рада: депутати обираються терміном на шість років, до того ж, половина з них переобирається кожні три роки. Генеральна рада обирає голову, виконавчого голову та номінального голову, який є президентом; проводить свої сесії щонайменше 4 рази на рік; обирає виконавчий комітет (від 4 до 10 депутатів). Департамент наділений такими повноваженнями:

- створювати та організовувати певні департаментські публічні служби і керувати ними;
- керувати майном департаменту;
- приймати бюджет департаменту і контролювати його виконання;
- здійснювати функції дорадчого органу департаменту, господарського планування і регіонального програмування.

У регіоні обирається Рада (Асамблея) регіону, вибори до якої відбуваються кожні 6 років. До повноважень цієї Ради належать: узгодження бюджету, встановлення податків та розроблення загальної політики регіону, обрання голови – «президента», який є головою виконавчої влади в регіоні, та бюро – виконавчого органу регіону.

До того ж, у кожному регіоні створюється Рада з економічних і соціальних питань, яка формується з представників бізнесу, профспілок,

культурних, професійних та інших об'єднань регіону. Вона подає доповіді Асамблеї, а також надає консультації з широкого кола питань.

До повноважень регіонів входять: планування використання землі та економічний розвиток, залізничний транспорт та водні шляхи, заходи щодо економічної підтримки.

В інших державах, яким властивий французький тип управління на місцях, є свої особливості. Так, для **Італії** характерна трирівнева система в областях, провінціях та общинах. Області – це автономні структури із самостійною відповідальністю та функціями, провінції та общини – одиниці місцевого управління в межах територіального розподілу держави та областей. Область, зазвичай, делегує частину адміністративних функцій провінціям та общинам, виділяючи їм відповідні фінанси (як обласні, так і державні).

Схема розподілу влади в Німеччині, якій властивий змішаний тип управління на місцях, представлена на *рисунку 9.1*. Після об'єднання, Федеративна Республіка Німеччина включає 16 Земель: 5 – колишньої НДР та 11, що входили до складу ФРН. Кожна із цих земель має свою конституцію, демократично обраний парламент (ландтаг), земельне управління (уряд), своє громадянство. Характерною особливістю державного устрою ФРН є його значна децентралізація. Органи місцевого самоврядування мають високий рівень автономії у прийнятті рішень.

Депутатів до парламенту Землі, відповідно, термін повноважень якого 4 роки, обирають прямим голосуванням, які відповідно, обирають президента ландтагу. Депутати ландтагу працюють у постійних комісіях. Парламент обирає земельний уряд (8 міністрів) та голову – міністра-президента, формує 9 державних судових палат.



Рисунок 9.1 – Розподіл влади в Німеччині

Між собою Землі співпрацюють за принципом самокоординації, тобто регулюють питання без втручання центру шляхом укладання та виконання договорів.

Для вирішення можливих суперечностей між центром та Землями існує Федеральний конституційний суд, внутрішньо земельних питань – суди федеральних Земель. Найважливіші питання розвитку Землі вирішуються волевиявленням населення через референдум.

Міське самоврядування включає 2 рівні: муніципалітети, котрі можуть бути організовані як унітарні муніципалітети або як асоціації муніципалітетів, а також округи, що складаються з муніципалітетів, що перебувають на його території. На рівні муніципалітету не існує загальнонаціональної організації виконавчих органів. Залежно від форми місцевого управління, виконавчі

функції може бути покладено на місцеву раду, мера або ж виконавчого голову, який не є мером.

Звичайно, що спроби непродуманого копіювання чужого досвіду не завжди дають очікуваного позитивного результату. Нова економічна і політична реальність вимагає прийняття обґрунтованих нестандартних рішень, вмілого управління. Тому вважаємо, що викладений матеріал сприятиме підготовці фахівців у галузі державного управління та місцевого самоврядування, які, працюючи на теренах України, сприятимуть муніципальному розвитку.

9.3 Практичне завдання

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 9.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п. 9.5.

9.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування була схвалена...
2. Рамкові закони про місцеве самоврядування це...
3. Унітарні міжурядові системи...
4. Федеральні міжурядові системи...
5. Відповідно до Всесвітньої Декларації про місцеве самоврядування процедура нагляду за діяльністю місцевих органів влади має визначатись...
6. Недискреційні обов'язкові функції...
7. Дискреційні функції...
8. У випадку, коли акти державної влади країн ліберальної демократії Західної Європи та Північної Америки суперечать конституційному статусові місцевої влади, вона може...
9. У конституції якої держави немає жодної згадки про статус органів місцевого самоврядування?
10. Напрямки діяльності органів місцевого самоврядування в європейських країнах...

9.5 Тести для самоперевірки знань

1. Яка структура Європейської хартії місцевого самоврядування:
 - а) 4 частини, 18 статей;
 - б) 3 частини, 18 статей, Преамбула;
 - в) 3 частини, 11 статей.
2. Що таке модель управління на місцях:
 - а) поєднання органів державної влади та місцевого самоврядування;
 - б) зв'язок органів місцевого самоврядування та територіальної громади;
 - в) структура внутрішньої організації органів місцевого самоврядування.
3. Які з моделей належать до моделей управління на місцях:
 - а) азіатська;
 - б) європейська;
 - в) іберійська;
 - г) американська.
4. Для якої моделі управління на місцях характерна відсутність на місцях повноважних представників уряду, що опікують виборні органи:
 - а) змішана;
 - б) англосаксонська;
 - в) континентальна.
5. За конституцією якої країни її місцевими колективами є комуни, департаменти і заморські території:
 - а) Іспанія;
 - б) Англія;
 - в) Італія;
 - г) Франція.
6. Які характерні особливості державного устрою ФРН:
 - а) органи місцевого самоврядування мають значну автономію у прийнятті рішень;
 - б) значна децентралізація;
 - в) висока централізація.

Рекомендована література

Базова

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Преса України, 1997.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2015 – С.9-23.
3. Про запобігання корупції: Закон України 14 жовтня 2014 року № 1700-VII
4. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
5. Про загальні правила поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 4 серпня 2010 року № 214.
6. Про правила етичної поведінки // Указ Президента України//, від 17 травня 2012 р, № 4050-VI.
7. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення Указ Президента України від 19 березня 1997р. // Офіційний вісник України. - 1997. - № 12. - Ст. 111.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190 (з наступними змінами та доповненнями).
9. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // ВВР. - 1992. - № 34. - Ст. 504 (з наступними змінами та доповненнями).
10. Балабанова Л.В. Організація праці менеджера: навч. посіб. / Л. В. Балабанова. – Київ: ВД —Професіонал, 2004. – 304 с.
11. Баришніков В.М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : навч.-метод. посіб. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.
12. Василевська Т.Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т.Є.Василевська // .-К.:НАДУ, 2008. -334 с.
13. Гук О. Етика та культура ділового спілкування /О.Гудз, В.Бундз//. -Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2008. -122 с.
14. Жовнірчик Я.Ф. Напрями удосконалення проходження служби в органах місцевого самоврядування / Я.Ф. Жовнірчик // Державне управління та місцеве самоврядування:актуальні проблеми та шляхи їх вирішення:–І Міжнар. наук.–практ. конф., 11-12 квітня 2013 р.: – К. Видавничо–поліграфічний центр Нац.унів ВГП (м. Рівне), 2013 .– С. 142–145.
15. Жовнірчик Я.Ф. Умови розвитку професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування / Я.Ф. Жовнірчик // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: міжнар. наук.–практ. конф., 12 квітня 2013 р.: [у 2 частинах]. / За заг.ред.В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка, Т.В. Іванової. – К. Видавничо–поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. – Ч. 2 . – С. 36 –38 .
16. Жовнірчик Я.Ф. Сутність формування кар'єри державного службовця в організації його діяльності / Я.Ф. Жовнірчик // Наук. вісник Академії муніципал. управління: Серія —Управління. Вип. 3 (2013). – Держ. упр. та місц. самовр. – Заг. ред. В.П.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка. К.:–ВПЦ АМУ, 2013. – С. 50 – 59.

17. Нижник Н. Р., Пашко Л. А., Олуйко В. М., Кіндзерський С. А. Ділове спілкування у сфері державного управління. - Хмельницький, 2005. – 196с.
18. Організація діяльності державного службовця: Навч.-метод. посібник. / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Упор.: Н.М.Пригара. – Чернігів : ЦППК, 2009. – 38 с.
19. Організація діяльності державного службовця: Навчально-методичний комплекс з вивчення дисципліни (для слухачів магістратури спеціальності 8.15010005 —Державна служба спеціалізації “Адміністративний менеджмент”, —Світова та європейська інтеграція», —Територіальне управління та місцеве самоврядування», —Економіка», —Бюджет і фінанси», —Кадровий менеджмент»). / Укладач: Л.Б. Круп’як. – Тернопіль: ТНЕУ. – 2010 р. – 170 с.
20. Пономарьов О.С. Філософія спілкування в контексті культури соціального управління - Теорія і практика управління соціальними системами / Наук. практич. журнал Випуск №1/2011 – с.23-30.
21. Практичний посібник для учасників конкурсу —Кращий державний службовець» /Чернігів.центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ.влади. місцевого самоврядування, держ. п, установ та орг.: Уклад.: І А.Галейко. – Чернігів: ЦППК, 2011. – 65 с.
22. Яроміч С, Гречкосій І. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців. //Вісник НАДУ при президентові України. - 2006. - № І.с.111.

Допоміжна

1. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В.В.Толкованов, Н.В.Щербак, Т.Е.Василевська, В.П.Удовиченко.-К.:АМУ, 2008. -212 с.
2. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток / Н.Т. Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник /В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
4. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник /В.Д. Бакуменко/ К. – ВПЦ АМУ, 2012. – 340 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. За редакцією Ю.В.Ковбасюка. Київ, НАДУ при Президентові України, київ, 2011. Том 6 —Державна служба» за редакцією С.М.Серьогіна, В.М.Сороко, 2011. – 524 с.
6. Іванова Т.В., Піддубна Л.П. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування: Підручник.- Київ, 2005. – 165 с.
7. Желюк Т.Л. Державна служба: Навчальний посібник/ Т.Л.Желюк. – К.: ВД —Професіонал», 2005. – 576с.

8. Кузнецов В. Національний класифікатор України ДК 003:2005 —Класифікатор професій // В.Кузнецов. – Харків: Фактор, 2008. – С.464.
9. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – 3-те вид., переробл. та допов. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.
10. Олуйко В. М., Кіндзерський С. А. Ділове спілкування у сфері державного управління. - Хмельницький: Поліграфіст, 2005. - 296 с.
11. Палеха Ю.І. Документаційне забезпечення управління. Підручник /Ю.І.Палеха.. – К., 2003. – 124 с.
12. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки: Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45. – Режим доступу: <http://zakonz.rada.gov.ua>.
13. Про стратегію реформування державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 // Вісн. держ. служби України. – 2000. – №1.
14. Холопова Т.И., Лебедева М.М. Протокол и этикет для деловых людей. - К., 2004. – 112 с.

Інформаційні ресурси

1. Організація діяльності рг-служб в органах державної влади та управління на регіональному рівні https://stud.com.ua/64451/zhurnalistika/organizatsiya_diyalnosti_sluzhb_organah_derzhavnoyi_vladi_upravlinnya_regionalnomu_rivni
2. Основи організації та діяльності органів державної влади <http://radnuk.info/pidrychnuku/482-bydivnutstvo/8964--3-----s-1-----.html>
3. Поняття й елементи організації та діяльності органів державної влади <http://radnuk.info/pidrychnuku/482-bydivnutstvo/8971--2-----s-1-----.html>
4. Принципи організації й діяльності органів публічної влади в Україні http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/10.php
5. Проблеми організації державної влади в Україні <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/235-problemy-orhanizatsiyi-derzhavnoyi-vlady-v-ukrayini-shatilo-v-a>
6. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/12547>
7. Функціонування публічної влади на територіальному рівні: проблеми і перспективи <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=53>