

**ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕН МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО**

**ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І
МЕНЕДЖМЕНТУ**

КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Механізми реформування державної служби в Україні»

Здобувача 2 курсу МАПУАз групи

Освітньої програми:

Публічне управління та адміністрування

Спеціальності:

281 Публічне управління та адміністрування

Галузі знань:

28 Публічне управління та адміністрування

Ступеня вищої освіти магістр

Мережка Максима Андрійовича

Використання чужих ідей,
результатів і текстів мають
посилання на відповідне джерело

(підпис) (ініціали, прізвище)

Науковий керівник:

кандидат наук з державного управління,
доцент

Назаренко Марина Олександрівна

(підпис) (ініціали, прізвище)

Розширена шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS _____

Голова Екзаменаційної комісії _____

(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії _____

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

м. Вінниця 2025

ЗМІСТ	
ВСТУП.....	8
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	14
1.1.Поняття та сутність державної служби.....	14
1.2.Історичний розвиток державної служби в Україні	17
1.3.Законодавчі та нормативні основи державної служби.....	24
РОЗДІЛ II. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	34
2.1. Структура та організація державної служби в Україні	34
2.2. Основні проблеми та виклики у функціонуванні механізмів державної служби	47
2.3. Оцінка ефективності механізмів державної служби: методи та показники.....	58
РОЗДІЛ III. ПЕРСПЕКТИКИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	66
3.1. Моделі та підходи реформування державної служби в зарубіжній практиці.....	66
3.2. Пропозиції щодо підвищення ефективності державної служби в Україні.....	75
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92

АНОТАЦІЯ

Мережко М. М. Механізми реформування державної служби в Україні. 281 Публічне управління та адміністрування. Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, 2025 р.

Об'єктом дослідження є система державної служби України.

Предметом дослідження є механізми реформування державної служби в Україні в умовах трансформації системи публічного управління.

Мета дослідження полягає у комплексному науково-теоретичному обґрунтуванні сутності, принципів і тенденцій розвитку державної служби в Україні та визначенні ефективних механізмів її реформування на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду.

У кваліфікаційній роботі розкрито теоретико-методологічні засади функціонування державної служби, уточнено сутність та ключові характеристики державної служби як інституту публічної влади. На основі наукових підходів систематизовано уявлення про роль державної служби в сучасній моделі публічного управління.

Проаналізовано історичні етапи становлення державної служби в Україні, що дало змогу виявити закономірності її розвитку, вплив політичних трансформацій та інституційних реформ на формування сучасної моделі державного управління. Досліджено нормативно-правові засади регулювання державної служби, включаючи базові закони, підзаконні акти та стратегічні документи, які визначають принципи професіоналізації, доброчесності та відкритості державної служби.

Охарактеризовано структуру та організацію державної служби України, визначено її ключові функціональні рівні та особливості кадрової системи. Виявлено основні проблеми та виклики, що ускладнюють ефективне функціонування державної служби, серед яких політична залежність, недостатня стабільність кадрів, слабкість інституційної пам'яті, недосконалість конкурсних процедур, нерівномірність професійного розвитку, низька мотивація та недостатній рівень цифровізації.

Досліджено сучасні методи та показники оцінювання ефективності державної служби, окреслено переваги і недоліки існуючих підходів, визначено потребу у формуванні результативно-орієнтованої моделі оцінювання із застосуванням чітких KPI, цифрових інструментів моніторингу та аналітичних систем.

Проаналізовано зарубіжні моделі реформування державної служби (новий державний менеджмент, неовеберіанська модель, цифрове врядування, партнерське управління), що дозволило узагальнити найбільш результативні практики країн ЄС, Канади, США та Великої Британії. На основі цього досвіду сформовано висновки щодо адаптації ефективних механізмів до українських реалій.

У роботі сформульовано практичні рекомендації щодо удосконалення державної служби України, які включають зміцнення інституційної автономії, модернізацію законодавства, удосконалення системи добору та розвитку

кадрів, запровадження цифрових інструментів управління, підвищення прозорості та результативності діяльності державних службовців.

Зроблено узагальнюючі висновки, спрямовані на окреслення можливостей практичного застосування результатів дослідження у діяльності органів державної влади та суб'єктів формування кадрової політики державної служби.

Ключові слова: державна служба, публічне управління, реформування, механізми, професіоналізація, нормативно-правове забезпечення, модернізація, ефективність, європейський досвід

SUMMARY

Merezhko M. M. *Mechanisms of Reforming the Civil Service in Ukraine*. 281 Public Management and Administration. Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, 2025.

The object of the research is the civil service system of Ukraine.

The subject of the research is the mechanisms of reforming the civil service in Ukraine under the conditions of transformation of the public administration system.

The purpose of the research is to develop a comprehensive scientific and theoretical justification of the essence, principles and development trends of the civil service in Ukraine and to determine effective mechanisms for its reform based on domestic and international experience.

The qualification work reveals the theoretical and methodological foundations of the functioning of the civil service and clarifies the essence and key characteristics of the civil service as an institution of public authority. Based on modern scientific approaches, the author systematizes the understanding of the role of the civil service in the contemporary model of public governance.

The historical stages of the development of the civil service in Ukraine are analyzed, which made it possible to identify the patterns of its evolution, as well as the influence of political transformations and institutional reforms on the formation of the modern model of public administration. The research examines the normative and legal framework regulating the civil service, including basic laws, by-laws and strategic documents that define the principles of professionalization, integrity and openness of the civil service.

The structure and organization of the civil service in Ukraine are characterized, and its key functional levels and features of the personnel management system are defined. The main problems and challenges hindering the effective functioning of the civil service are identified, including political dependence, insufficient staff stability, weak institutional memory, imperfect competitive procedures, unequal opportunities for professional development, low motivation and insufficient level of digitalization.

Contemporary methods and indicators of assessing the effectiveness of the civil service are studied, outlining the strengths and weaknesses of existing approaches. The research determines the need for a performance-oriented assessment model using clear KPIs, digital monitoring tools and analytical systems.

Foreign models of civil service reform (new public management, neo-Weberian model, digital governance, collaborative governance) are analyzed, allowing the author to summarize the most effective practices of EU countries, Canada, the USA and the United Kingdom. Based on this international experience, conclusions regarding the adaptation of successful mechanisms to Ukrainian conditions are formulated.

The work presents practical recommendations for improving the civil service of Ukraine, including strengthening institutional autonomy, modernizing legislation,

improving personnel selection and development systems, implementing digital management tools, and increasing the transparency and performance of civil servants.

General conclusions are made to outline the possibilities of practical application of the research results in the activities of public authorities and institutions responsible for shaping the civil service personnel policy.

Keywords: civil service, public administration, reform, mechanisms, professionalization, legal framework, modernization, effectiveness, European experience.

ВСТУП

Актуальність теми. Актуальність теми дослідження зумовлена ключовою роллю державної служби у формуванні та реалізації публічної політики, забезпеченні стабільності функціонування державного механізму та ефективному обслуговуванні потреб громадян і суспільства. У сучасних умовах трансформацій українського державного управління, активізації євроінтеграційних процесів та необхідності адаптації управлінських інститутів до стандартів Європейського Союзу значення професійної, ефективної, політично нейтральної та прозорої державної служби істотно зростає.

Система державної служби виступає основою функціонування державної влади, адже саме державні службовці забезпечують практичну реалізацію конституційних функцій держави, виконання законів, урядових рішень та державних програм. Від їх професійного рівня, мотивації, організаційної культури, управлінських компетентностей та доброчесності залежить якість роботи органів державної влади, довіра громадян до державних інститутів і рівень демократичного розвитку суспільства. Тому питання підвищення ефективності державної служби є одним із фундаментальних напрямів модернізації публічного управління в Україні.

Після Революції Гідності Україна обрала шлях глибоких адміністративних реформ, спрямованих на зміцнення державної служби як професійної, компетентної та деполітизованої інституції. Проте реалізація цих реформ відбувається в умовах численних внутрішніх та зовнішніх викликів. Серед основних проблем, що актуалізують необхідність комплексного дослідження державної служби, можна виокремити: фрагментарність нормативно-правового забезпечення, нерівномірність впровадження європейських стандартів управління, недостатній рівень професійної підготовки службовців, політизацію окремих керівних позицій, низьку мотивацію кадрів, недосконалі механізми оцінювання результатів

діяльності, надмірну зарегульованість процедур та складність кадрових процесів.

Ситуація ускладнюється умовами повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, яка поставила перед системою державної служби нові, безпрецедентні завдання. Державні службовці сьогодні працюють в умовах постійної невизначеності, високих ризиків, інформаційних та кіберзагроз, необхідності швидкого ухвалення управлінських рішень, координації кризових заходів та забезпечення безперебійного функціонування критичних адміністративних процесів. Водночас держава зобов'язана підтримувати безперервність надання публічних послуг, реалізацію соціальної політики та забезпечення стійкості органів влади.

Додаткової актуальності темі надає і те, що сучасна держава переходить до нових моделей управління, які передбачають цифровізацію управлінських процесів, автоматизацію адміністративних процедур, застосування електронного врядування, підвищення прозорості та відкритості діяльності органів влади. Це потребує переосмислення ролі державного службовця, формування нових компетентностей, здатності працювати у цифровому середовищі та опановувати інноваційні управлінські методи.

Науково-теоретичну основу дослідження формує широке коло нормативно-правових актів, аналітичних матеріалів, офіційних документів органів публічної влади, зокрема: праці Авер'янова В. Б. (1), Битяка Ю. Р. (2), офіційні звіти Національного агентства з питань державної служби (9–10), наукові та навчальні видання (6–8), положення Конституції України (13), Концепція реформування місцевого самоврядування (14), спеціальні закони, що регламентують діяльність органів публічної влади та публічної служби (24–35), укази Президента України (40–41), а також практичні рекомендації міжнародних програм і проєктів (3, 17, 48).

Таким чином, дослідження державної служби в Україні є надзвичайно актуальним з наукової та практичної точок зору, оскільки її реформування та модернізація виступають визначальними умовами підвищення ефективності

публічного управління, реалізації стратегічних державних пріоритетів, зміцнення довіри громадян до влади та успішної інтеграції України до європейського управлінського простору. Саме тому комплексний аналіз теоретичних, правових і організаційних аспектів державної служби, а також пошук шляхів її вдосконалення є важливим завданням сучасної наукової думки.

Об'єктом дослідження є система державної служби в Україні

Предметом дослідження є механізми реформування державної служби в Україні

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі теоретичних основ, правових засад та сучасного стану інституту державної служби, а також виявленні ключових проблем і визначенні напрямів удосконалення державної служби в Україні.

Гіпотеза дослідження полягає в тому, що ефективність державної служби в Україні може бути значно підвищена шляхом реалізації системних реформ, спрямованих на деполітизацію, професіоналізацію, мотивацію службовців, запровадження сучасних управлінських підходів та адаптацію найкращих європейських практик.

Для досягнення мети визначені такі *завдання*:

розкрити поняття та сутність державної служби;

проаналізувати історичний розвиток державної служби в Україні;

дослідити законодавчі та нормативні основи регулювання державної служби;

охарактеризувати структуру та організацію державної служби;

виявити основні проблеми та виклики у функціонуванні механізмів державної служби;

дослідити методи та показники оцінки ефективності механізмів державної служби;

дослідити моделі та підходи реформування державної служби в зарубіжній практиці;

розробити пропозиції щодо підвищення ефективності державної служби в Україні.

Методи дослідження. У процесі дослідження механізмів реформування державної служби в Україні застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, які дозволили всебічно проаналізувати зміст, динаміку та ефективність трансформацій у сфері публічної служби. Історико-генетичний підхід дав змогу простежити еволюцію державної служби від перших спроб інституціалізації у 1990-х роках до сучасного етапу її модернізації, визначивши закономірності формування поточної моделі публічного управління. Порівняльно-правовий метод забезпечив можливість співставлення українського досвіду з практиками країн ЄС — Польщі, Литви, Німеччини та Франції — та виявлення елементів, що можуть бути адаптовані до українських умов. Системний та структурно-функціональний підходи дозволили розглядати державну службу як комплексну інституцію, що складається з нормативно-правових, організаційних, кадрових та управлінських блоків, які взаємодіють між собою та визначають результативність реформ. Значну роль у дослідженні відіграв контент-аналіз нормативно-правових актів, урядових документів, стратегій і концепцій, що дозволив систематизувати ключові положення державної політики у сфері публічної служби. Опрацювання аналітичних матеріалів і позицій провідних експертів у галузі державного управління забезпечило формування цілісного уявлення про проблемні питання реформи та можливі шляхи їх розв'язання. Використання прогностичного методу дало змогу окреслити перспективні напрями подальшої модернізації державної служби з урахуванням вимог воєнного стану, цифрової трансформації та євроінтеграційних процесів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в узагальненні та концептуалізації сучасних механізмів реформування державної служби в Україні з урахуванням умов воєнного стану, посилення ролі цифрових технологій та необхідності формування професійної, стійкої й ефективної моделі публічного управління. У роботі уточнено зміст поняття «механізми

реформування державної служби», яке розглядається як комплекс правових, інституційних, кадрових та цифрових інструментів, спрямованих на підвищення результативності діяльності органів державної влади. Запропоновано новий підхід до аналізу викликів, що постали перед системою державної служби в умовах широкомасштабної агресії РФ, зокрема кадрових втрат, необхідності оперативної адаптації управлінських процедур, забезпечення безперервності надання публічних послуг та розвитку цифрових компетентностей службовців. Удосконалено класифікацію механізмів реформування, доповнено блоком інституційної стійкості, що охоплює гнучкі кадрові політики, кризове управління, швидку модернізацію процедур та підвищення адаптивності державних інституцій. Особливу увагу приділено розробленню критеріїв оцінювання ефективності реформ, які включають індикатори прозорості, професіоналізації, цифрової зрілості, інституційної спроможності та довіри громадян до державної служби. Узагальнені результати поглиблюють наукове розуміння трансформацій у сфері публічної служби та формують підґрунтя для подальших досліджень у галузі публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення роботи визначається можливістю застосування її результатів у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інституцій, відповідальних за формування та реалізацію кадрової політики, а також у процесі підготовки фахівців у сфері публічного управління. Теоретичні положення та висновки дослідження можуть бути використані під час удосконалення стратегічних документів, що стосуються реформування державної служби, включно зі Стратегією реформування державного управління та Стратегією розвитку державної служби. Запропоновані підходи до цифрової трансформації кадрових процесів сприяють підвищенню ефективності конкурсних процедур, впровадженню електронного кадрового обліку, оптимізації процесів оцінювання та розвитку службовців. Результати дослідження можуть бути застосовані для вдосконалення практик управління

персоналом у період воєнного стану та повоєнного відновлення, коли особливо актуальними є питання інституційної стійкості та швидкої адаптації управлінських рішень. Матеріали роботи можуть також слугувати навчально-методичною базою для закладів вищої освіти у процесі викладання дисциплін, пов'язаних із державним управлінням та публічною службою. У підсумку отримані результати мають прикладне значення для формування сучасної, професійної, відкритої та ефективної системи державної служби в Україні.

Апробація результатів дослідження. Матеріали кваліфікаційного дослідження обговорено на круглому столі «Філософія публічного управління, менеджменту та функціонування медіа» 17 листопада 2025 р., м. Вінниця

Загальна структура роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила наступну структуру роботи: перелік умовних позначень, вступ, три розділи (вісім підрозділів), висновки, список використаних джерел. Основний обсяг роботи – 85 сторінок. Загальний обсяг роботи – 96 сторінок. Список використаних джерел містить 57 найменувань.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Завдяки діяльності державних органів державне управління спрямоване на створення умов для повної реалізації державних функцій, основних прав і свобод громадян, координації інтересів між державою та суспільством та забезпечення соціального розвитку. Цілісність функціонування державного механізму забезпечується системою державної служби. У демократичному суспільстві державна служба повинна забезпечувати повагу прав і свобод людини і громадянина, надаючи якісні державні послуги. Питання теорії розвитку державної служби в умовах демократизації державного управління обговорюється в наукових публікаціях багатьох авторів, зокрема: Н. Гончарук, В. Авер'янової, Н. Липовської, С. Дубенко, В. Мартиненко, В. Олуйко, Т. Мотренко, А. Петришин, І. Шпекторенко, Т. Пахомова, А. Сіцінський та ін. Дослідження виділяє два підходи до визначення поняття «державна служба», широкий та вузький. Загалом, державна служба - це будь-яка діяльність працівників державних органів, установ, організацій та державних підприємств. Основними критеріями цього підходу є державне фінансування та вигода з точки зору національних інтересів - це діяльність усіх працівників матеріального виробництва, соціальної сфери та державних установ [16]. Відповідно до вузького розуміння, державна служба - це діяльність, але не яканебудь, а лише у сфері державного управління, що виконується лише працівниками державних органів, що займають державні посади [16].

Державна служба, як професійна суспільно корисна діяльність, забезпечує практичне здійснення завдань і функцій держави в державних органах та їх апараті та фінансування її за рахунок державних коштів. На таких послугах можуть бути присутніми лише громадяни України [16].

Аналіз існуючих визначень поняття «державна служба» дозволяє нам помітити, що державна служба - це складна система, яка поєднує діяльність громадян та організацій для задоволення потреб суспільства, використовуючи всі можливі державні ресурси. Державна служба як складна соціальна одиниця

включає багато аспектів, зокрема: соціальний, економічний, правовий, організаційний, кадровий, політичний, культурний, інформаційно-комунікаційний тощо.

Багатогранність державної служби втілює механізм досягнення держави та державних цілей, заснованих на принципах служіння людям. Як Державна служба України, так і складна установа складаються з таких елементів: по-перше, системи правових, організаційних та процесуальних інститутів, що визначають порядок формування та реалізації державних цілей; по-друге, групи людей із спеціальною професійною освітою та працюють у державному управлінні (виконують державні функції).

Державна служба може розглядатися як інституція, яка пов'язує законодавство та фактичну практику, а державні службовці є сполучною ланкою між громадянами, конституцією та законами. Крім того, державна служба повинна забезпечувати цілісність, суверенітет та безпеку держави, служити державі, забезпечувати реалізацію її цілей та функцій, незалежність та стабільність у виконанні державних адміністративних посад.

Державна служба повинна бути націлена на кожного громадянина з його потребами та мати ефективний зворотний зв'язок. Державна служба існує як державна гарантія того, що кожне питання громадянина в державному апараті буде розглянуто у строки, встановлені чинним законодавством, відповідно до вимог нормативних актів України.

На законодавчому рівні питання державної служби досі не вирішене. У юридичній науці немає єдиної думки з правових питань. У науковій літературі державна служба класифікується на такі типи:

державні (у державних органах) та цивільні (у державних організаціях та установах, апарат політичних партій, громадських організацій, неурядових, некомерційних організацій, приватних компаній);

- загальнофункціональний або адміністративний (служба в законодавчій, виконавчій, судовій, служба в адміністрації Президента України), спеціалізований, цивільний;

- громадські, цивільні, мілітаризовані.

Найпоширеніша класифікація державної служби на державну, цивільну та мілітаризовану. Існує два види державної служби: державна та муніципальна, які об'єднують суб'єкти у відносинах з державною службою, діючи професійно та виконуючи завдання державних органів та місцевих органів влади.

Державна служба поділяється на два типи:

1. Загальна державна служба - це виконання загальних стандартних функцій, що регулюються українським законом «Про державну службу», і є специфічними для будь-якого виду державної служби.

2. Спеціалізована державна служба, що має галузеву специфіку, що складається з конкретної кваліфікації персоналу (наприклад, судова служба, митна служба, податкова служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в службах безпеки, військова служба, дипломатична служба). Кожен вид державної служби має свою юридичну концепцію і характеризується певними характеристиками та особливим правовим статусом. На сьогодні в правовому полі розрізняють такі основні види державної служби: військова служба, державна служба в прокуратурі, державна служба в судах, державна служба в установах виконання покарань, державна виконавча служба. Мілітаризована служба представлена системою органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає: військову службу, службу в органах міліції, у кримінально-виконавчих структурах [23].

Таким чином, на основі аналізу різних наукових підходів до визначення поняття «державна служба», можна зробити висновок, що державна служба є складною системою, яка поєднує діяльність громадян та організацій для задоволення потреб суспільства з використанням усіх можливих ресурсів держави.

Державна служба - це також складна соціальна одиниця, що включає багато аспектів, серед яких: соціальний, економічний, правовий,

організаційний, кадровий, політичний, культурний, інформаційно-комунікаційний тощо.

Багатогранність державної служби втілює механізм досягнення держави та державних цілей, заснованих на принципах служіння людям.

Таким чином, система державної служби формується з ряду різних видів державної служби. В Україні ця система включає такі види послуг, як служба в органах законодавчої влади, служба в органах виконавчої влади, служба в судовій системі. Завдяки розвитку демократії та громадянського суспільства аспект поваги прав і свобод громадян шляхом надання якісних державних послуг набуває вирішального значення у дослідженнях розвитку державної служби. На сучасному етапі національного розвитку актуальним є інтерес дослідників та підрядників до проблеми реформи державної служби, метою якої є створення умов для підвищення ефективності державного управління та зміцнення престижу професійної діяльності державних службовців.

1.2.Історичний розвиток державної служби в Україні

У Законі України «Про державну службу» поняття державної служби подається як «професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті і практично виконують завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [5]. Згідно з визначенням, поданому у Програмі розвитку державної служби на 2005–2010 роки, державна служба є складовою частиною державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти. [6]. Основні цілі і завдання державної служби в Україні – це створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної і стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень на конституційних основах [5]. Основні функції державної служби базуються на функціях, виконуваних державними органами: законодавчі, виконавчі та

судові. Ю.М. Старилов до основних функцій відносить «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість, види взаємодії між суб'єктами і об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості й упорядкованості у сфері державного управління» [7]. Зародження державної служби на території України простежується вже з середини IX ст. Це пов'язано з виникненням державності у східних слов'ян та виникненням потреби впровадження політичної влади і реалізації державних функцій. На той час сутність державного устрою наявних державних утворень зумовлювала напрями діяльності державних органів та осіб, які представляли державу через ці органи. Широкі реформи, що здійснив Володимир Великий, перетворили Давньоруську державу на ранньофеодальну монархію. За часів Володимира Великого функціонували законодавча та судова влада, що сприяло зростанню управлінського апарату. Вхідження українських земель до складу Великого князівства Литовського зумовило запозичення системи управління державою, як на рівні структури адміністративного управління, так і на рівні змісту державних повноважень представників влади. Державний апарат Великого князівства Литовського складався з центрального, який управляв урядом, та регіонального, що забезпечував роботу влади на місцях. Отже, у процесі становлення феодальних відносин у період середньовіччя на українських землях відбувався розвиток апарату управління, заснованого на поєднанні родових традицій та приватно-публічних відносин. У козацько-гетьманській державі, що існувала у XVII–XVIII ст., в основу організації служби були покладені стародавні традиції і принципи (вибірність та колегіальність прийняття суспільно-важливих рішень). Політична система Гетьманщини проіснувала як самостійна дуже недовго. Номінальна васальна залежність від влади російського царя, закріплена у договорі 1654 р., швидко трансформувалася в більш жорсткі форми залежності, політична автономія була замінена адміністративною, що означало збереження самоуправління при здійсненні внутрішньої політики та функціонування українських владних інституцій на основі власного законодавства і традицій [8].

Ліквідація автономії України наприкінці XVIII ст. зумовила поширення на українських землях російського імперського адміністративного устрою і появі законодавства про державну службу. Виникнення цього законодавства пов'язане з модернізацією управлінської діяльності, яку розпочав Петро I, і в якому традиційна модель державного управління трансформувалася на раціональну. 24 січня 1722 р. Петро I затвердив Табель про ранги. Цей документ вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, на статську і придворну. Дія Табеля про ранги на українські землі була поширена у 1785 р.

Подальше становлення системи цивільного чинонадання в Росії завершилося указом Олександра I (1 серпня 1801 р). Закони про порядок вступу на державну службу (14 жовтня 1827 р.) та про порядок подальшого надання чинів (25 червня 1834 р.) продовжили унормування інституту державної служби. Ряд статутів, положень та законодавчих актів, виданих у 1886 р., сприяли правовому оформленню державної служби. Його зміст правники визначали як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час виконання державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, будучи наділеними при цьому необхідними повноваженнями і правами [8, с. 98]. Розвиток та становлення державної служби на українських землях, що перебували під владою Австрійської імперії (XVIII–XIX ст.), засновувалися на європейському принципі розрядності, сутність якого полягала в наявності освітнього цензу, що впливав на формування інституту кар'єрного зростання. Інститут державної служби нарешті з'являється в Україні протягом національно-визвольних руху 1917–1920 рр. Усі державні й адміністративні служби були підпорядковані уряду Центральної Ради 3 листопада 1917 р. Однак протягом 1917–1918 рр. Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового документа задля унормування статусу державної служби та державно-службових відносин в Україні. Систематизація та впорядкування інституту державної служби України відбулись лише в добу

гетьмана П. Скоропадського. Саме в той період було визначено статус, місце та роль державної служби. Був також визначений спеціальний орган, що відповідав за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі. Водночас також були розроблені зразки оформлення розпорядчих документів і затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правовими актами. Із 14 грудня 1918 р. на українських землях знову встановлюється УНР із Директорією як верховним органом управління. У цей період продовжується розвиток державної служби та державно-службових відносин. Одними із нормативних документів цієї доби стають закони «Про службу в державних установах урядовців чужоземних підданців» (січень 1919 р.) та «Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів, урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці», ухвалений Радою Народних Міністрів 13 жовтня 1919 р. Таким чином, на цьому важкому етапі становлення української державності було нарешті розпочато процес створення та подальшого розвитку інституту державної служби в Україні. У період перебування України у складі СРСР державно-правова організація, яка б називалася державною службою, була відсутня. Однак дослідники радянської доби підкреслюють, що в той час існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Для того періоду характерні такі ознаки державної служби: а) можливість працювати в державній установі або на підприємстві; б) можливість займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) можливість одержувати зарплату за виконану роботу від держави.

Під державною службою радянських часів розуміють окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави [8]. Основними рисами, що свідчили про проходження державної служби в Радянській Україні, були такі: призначення і звільнення державних

службовців відбувалося централізовано, що забезпечувало необхідну стабільність кадрів державного апарату; кандидат повинен був мати спеціальні знання; обов'язковою умовою було стажування. Значною відміною від сьогодення було й те, що за радянської доби до працівників державної служби відносилися й фахівці у сфері освіти, охорони здоров'я тощо. Після проголошення незалежності України становлення державної служби і її кадрового складу визначав Закон України «Про державну службу», (від 16 грудня 1993 р. за № 3723-XII). Прийняття цього закону сприяло розвитку законодавчої і нормативно-правової бази державної служби України (акти, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази центрального органу з питань державної служби).

Постанови «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» (від 19 грудня 1994 р.), «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» (від 4 березня 1995 р.), «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» (від 28 липня 1995 р.), «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (від 4 жовтня 1995 р.) та багато інших нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України створюють визначають шляхи структурної та змістовної практичної реалізації Закону України «Про державну службу». Головне управління державної служби України створено указом Президента України у 1999 р. перейменуванням Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів. Цей орган підзвітний та підконтрольний Президентові України. Питання боротьби з корупцією та контролю за дотриманням вимог законодавства про державну службу з моменту прийняття Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. (Указ Президента від 24 квітня 1998 р. № 367/98) залишаються актуальними і гострими до сьогоднішнього дня. Постійний розвиток професійної державної служби тісно пов'язаний з розвитком і вдосконаленням системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Ця система була фактично створена

заново після проголошення незалежності. Указом Президента України від 4 березня 1992 р. був створений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. утворено Українську (з 2003 р. – Національна) академію державного управління при Президентові України з її чотирма філіями (згодом – регіональними інститутами), яка готує кадри для роботи на посадах I-IV категорій, забезпечує підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади [8]. У 1998 р. було визнано необхідність реформування системи державного управління і державної служби, згідно із прийнятою Концепцією адміністративної реформи. Зокрема, Концепція передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи [9]. Основні напрями Концепції адміністративної реформи визначили зміст Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента України 116 від 14 квітня 2000 р. № 599/2000. Для реалізації завдань Стратегії реформування державної служби було прийнято низку інших важливих нормативних актів, серед яких виокремлюють Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746). Головний напрям реформування державної служби за цими документами – наближення державної служби України до світових демократичних зразків. Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 для вдосконалення управління державною службою Головдержслужбу України реорганізовано і створено Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України) [8]. У 2014 р. набирає чинності Закон України «Про

державну службу», який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України.

У 2015–2016 рр. було прийнято Стратегію реформування державної служби на період до 2017 року, мета якої – створити належні умови для реформування державної служби задля подальшого підвищення якості її функціонування на всіх рівнях. Однак А.Б. Грищук вважає, що реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби. Прийняті за останні десятиліття концептуальні документи щодо реформування державної служби є досить суперечливими, адже вони становлять еkleктичне поєднання бюрократичного і менеджерального підходів за відсутності системності та послідовності [10, с. 19]

Подальший розвиток державної служби в Україні в умовах викликів сьогодення пов'язаний із такими основними напрямками діяльності: 1) створення нових відносин і способів взаємодії між державними органами (службовцями) та громадянами; 2) вдосконалення механізму відповідальності державних службовців; 3) трансформування організації державної служби, культури і цінностей; 4) створення соціально-орієнтованої, державної служби, що базується на чітких правових засадах. Отже, у процесі свого становлення та розвитку державна служба зазнавала якісних змін на кожному історичному етапі, однак все ще перебуває у стані пошуку найефективніших заходів щодо реформування та вдосконалення її роботи як у контексті інтеграції України до Європейського державно-правового простру, так і з позицій ситуації, що складається в Україні та в усьому світі у зв'язку із пандемією. Виклики сучасності постійно вносять свої корективи в напрями реформування та вдосконалення державної служби, а отже, подальшого вивчення та оцінювання ефективності її функціонування як для держави, так і для

суспільства, потребують заходи та ініціативи, що пропонуються урядом із цього напрямку.

1.3. Законодавчі та нормативні основи державної служби.

Правові принципи організації та функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування закріплені в Конституції України, згідно з якою основи державної служби визначаються виключно законами України. Це конституційне положення відкриває подальші можливості для формулювання, розвитку та формування інституту законодавства про державне управління.

Розвиток конституційних принципів державної служби в Україні пов'язаний з прийняттям законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють весь спектр суспільних відносин у нашій країні, для створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов для здійснення громадянами державної служби, надання пріоритету цій діяльності, системний підхід до розробки законодавчих актів, який повинен бути інститутом державного управління, державними органами та посадовими особами, які мають право регулювати правовідносини, що виникають у сфері державної служби [19].

Сучасний правовий інститут державної служби - це система правових норм, що регулюють відносини, що складаються в процесі організації державної служби, статус державних службовців, гарантії та процедури його здійснення, а також механізм державної служби.

Таким чином, правове регулювання державної служби стосується:

- створення системи державної служби;
- створення правового статусу державних службовців та гарантій його реалізації;

Сьогодні відносини з державною службою регулюються такими законами та нормативними актами:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р., яка не містить положень, що визначають модель розвитку державної служби, але сама

ідеологія чинної Конституції дозволяє говорити про потенційне функціонування державної служби та розкриває її соціальну природу. Конституційними підставами діяльності Інституту державної служби є:

- забезпечення соціальної рівноваги та вираження соціальних інтересів - визначення оптимальної системи організації державної влади;
- невід'ємна частина - створення конституційно-правового інституту державної служби;
- організаційний - визначення за допомогою конституційного апарату основних параметрів побудови та функціонування державної служби;
- правовий - визначення основ законодавчого регулювання державної служби стосовно різних гілок влади;
- ідеологічний - дає змогу визначити систему поглядів, уявлень про місце та роль державної служби, права людини та громадянина на державну службу, формування громадянського суспільства (стаття 38 визначає рівний доступ громадян до державної служби, стаття 64 визначає конституційні права та свободи громадян, стаття 55 встановлює механізм захисту інтересів громадян, стаття 8 встановлює верховенство права тощо) [23].

2. Міжнародно-правові документи, що стосуються державної служби: Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., яка встановлює право всіх на рівний доступ до державної служби та управління; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р.; Кодекс поведінки посадових осіб правоохоронних органів, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 року; Конвенція Міжнародної організації праці про дискримінацію 1958 р., яка визначає рівні умови та можливості працевлаштування.

Спеціальні закони, які регламентують державно-службові відносини: Закони України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, «Про прокуратуру України» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VIII (набрання чинності відбудеться 25 квітня 2015 р., зараз діє Закон України «Про

Прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.), «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII, «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-XII (редакція від 1 січня 2015 р.), а також Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI (втрата чинності відбудеться 26 квітня 2015 р. на підставі набрання сили Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VIII) та ін.

Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. 3723-XII, який регулює суспільні відносини, висвітлюючи діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов для реалізації права громадян України на державну службу, та встановлює загальні принципи діяльності, статус державних службовців, які працюють у державних органах, та державний апарат із змінами, внесеними законами України [2].

17 листопада 2011 р. було прийнято новий Закон України «Про державну службу» № 4050-VI, який має набрати чинність 1 січня 2016 р. [3]. 25 грудня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» № 62-VIII, в якому було змінено дату набрання чинності Закону України «Про державну службу» з 1 січня 2015 р. на до 1 січня 2016 р. Такий крок обумовлений необхідністю проведення заходів щодо проведення системного реформування державного управління. Важливими заходами щодо цього є прийняття нових редакцій законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також передбачення відповідних видатків для їх реалізації в Законі «Про Державний бюджет України».

У цьому Законі державна служба трактується як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формулювання державної політики, що забезпечує її реалізацію та надання адміністративних послуг.

Відповідно, державним службовцем визначається громадянин України, який працює у державному управлінні в державному органі або його апараті,

отримує заробітну плату з державного бюджету, крім випадків, передбачених законодавством, та здійснює повноваження, передбачені на цій посаді, які безпосередньо пов'язані з виконанням завдань та виконанням функцій державного органу щодо: підготовки пропозицій, пов'язаних із формулюванням державної політики у відповідній галузі; розробка, перегляд та / або редагування проектів нормативних актів; Надання адміністративних послуг; здійснення державного контролю (контролю); управління державним майном, державні корпоративні права; управління персоналом державних органів або їх апарату [3].

У законі принципи державної служби включають: верховенство права; патріотизм та служіння українському народові; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; чеснота; політична неупередженість; прозорість діяльності; особиста відповідальність державного службовця [3]. Незважаючи на позитивні аспекти та зміни, які були внесені в український Закон про державну службу в 2011 році, вчені та експерти зазначають, що в цій галузі необхідний новий, більш досконалий закон.

Законопроект визначає державну службу як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність з метою практичного виконання функцій державного органу в межах наданих повноважень, зокрема щодо:

- аналіз державної політики на державному, галузевому та регіональному рівнях та підготовка пропозицій щодо її формулювання, включаючи розробку та огляд проектів програм, концепцій, стратегій, законів та інших нормативних актів, проектів міжнародних угод;
- забезпечення реалізації державної політики, реалізації національних, галузевих та регіональних програм, виконання законів та інших нормативних актів;
- надання доступних та якісних державних послуг, включаючи адміністративні послуги;
- здійснення державного контролю та контролю за дотриманням законодавства;

- управління державними фінансовими ресурсами, активами та контроль за їх використанням;
- управління персоналом державних органів [9].

Запропоновано інший підхід до визначення державної служби, ніж був передбачений законом 2011 р. Таким чином, крім зосередження уваги на професійній діяльності, додаються особливості цієї послуги, такі як державна, політично неупереджена діяльність. Державним службовцем у законопроекті визначено громадянина України, який проходить державну службу в органах виконавчої влади чи іншому державному органі, включаючи їх персонал, персонал уповноваженої особи, отримує заробітну плату з державного бюджету та здійснює повноваження, передбачені на цій посаді, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань та функцій такого державного органу.

Закон України "Про державну службу" розширив перелік основних принципів державної служби, до яких належать:

патріотизм - відданість і вірне служіння українському народові;

добросовісність - спрямування заходів державного службовця на захист суспільних інтересів та відмова державного службовця переслідувати приватний інтерес у здійсненні своїх повноважень;

верховенство права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина як найвищих цінностей, що визначають зміст і спрямованість державного службовця при виконанні завдань і функцій держави;

законність - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах компетенції та у спосіб, визначений Конституцією та законами України;

ефективність - раціональне та ефективне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; орієнтація на громадян - забезпечення пріоритетності потреб та інтересів громадян при виконанні завдань та функцій державного органу;

рівний доступ до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність невинуватених обмежень для вступу громадян на державну службу та її переходу;

професіоналізм - оволодіння основами професії державного службовця, грамотне, об'єктивне та неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення професійної кваліфікації державного службовця;

політична неупередженість - запобігання впливу політичних поглядів на дії та рішення державних службовців, а також підтримка доказів ставлення до політичних партій, доведення власних політичних поглядів при виконанні службових обов'язків;

прозорість - відкритість інформації про діяльність державних службовців; стабільність - незалежність персоналу державного управління від змін у політичному керівництві держави та державних органах; відповідальність - персональна юридична відповідальність державного службовця за виконання службових обов'язків [9].

Беручи до уваги ці принципи, можна помітити, що вони більш точно відображають сутність та цілі державної служби на сучасному етапі розвитку держави. Одним із важливих пунктів є більш детальне забезпечення положень про забезпечення політичної неупередженості державних службовців, одним із яких є заборона державним службовцям бути членами керівних органів політичних партій.

Крім того, законом передбачено, що державний службовець не має права керувати або брати участь у виборчій кампанії для інших кандидатів, партій - суб'єктів виборчого процесу; поєднувати роботу на посаді державної служби із завданнями народного депутата України або депутата місцевої ради; залучати державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, службовців державного сектору та інших категорій населення до своєї виборчої позиції для участі у виборчих кампаніях, кампаніях та заходах, організованих політичними партіями; будь-яким іншим чином використовувати своє офіційне становище для цілей політичних партій.

Якщо державний службовець хоче взяти участь у виборах, він або вона повинні піти у відпустку під час виборчої кампанії. Однак цей пункт викликає дискусію серед авторів законопроекту, оскільки вони вважають, що чиновник повинен повністю звільнитися з державної служби, якщо він бере участь у виборчій кампанії. Внутрішнє законодавство повинно конкретизувати положення про відокремлення політичних та державних службовців. Цього не існує в поточній системі.

Цей механізм не передбачений Законом про державну службу від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. Політичними вважаються лише посади міністрів та їх заступників. Але насправді існують також посади «політичних функціонерів», тобто працівників патронатних служб політиків (президента, членів уряду, депутатів), до яких належать їхні радники, радники, помічники тощо. Новий підхід до працевлаштування на державній службі - виключно шляхом відкритого конкурсу на всі робочі місця. На сьогодні такі вимоги не перелічені щодо I та II категорія державних службовців, а конкурсний відбір не вимагається і не здійснюється взагалі.

Крім того, зараз існує великий потенціал для обходу конкурентного процесу вступу на інші посади державного управління (наприклад, у порядку переведення тощо) обирає не одного переможця, а кількох - до трьох кандидатів. Тоді вже суб'єкт призначення між ними обиратиме найвідповіднішого посаді. Але він все одно буде зв'язаний результатами змагань, тож не зможе найняти кого завгодно. На думку експертів, закон "Про державну службу" у 2014 році є більш передовим, ніж закон 2011 року, більше відповідає потребам реформи державної служби в Україні. Зокрема, у цьому проекті є позитивні зміни щодо розгляду верхнього корпусу - бюрократичної еліти [41].

Новий законопроект також є підходом до визначення рівня заробітної плати державних службовців: пропонується відмовитись від впливу суб'єктивного фактора винагороди. Оскільки передбачається, що виплата премій державним службовцям є скоріше винятком із правила, лише за певні

досягнення, а також за результатами щорічного оцінювання. Передбачено, що розмір грошового заохочення не може перевищувати 30% річної зарплати. Хоча, на думку європейських експертів, це занадто, адже в країнах ЄС частка винагороди чиновникам значно нижча і не перевищує 10% річної зарплати [41].

Новизна переходу державних службовців на загальну пенсійну систему без преференцій також є революційною. Цей підхід пояснюється тим, що Україні потрібна сучасна державна служба. Тому від головної мотивації працівників залишатися на посаді - очікування спеціальної пенсії - слід відмовитися. Натомість вони повинні забезпечити гідну заробітну плату, яка дозволить державному службовцю жити гідно сьогодні і отримувати гідну пенсію в майбутньому.

Адже останні, хоч і згідно із загальними правилами, будуть відраховуватись із вищої зарплати [41]. На наш погляд, це нововведення дозволить державній службі заповнитись молодими та амбіційними працівниками, які несуть ідею розвитку нових тенденцій у державному управлінні в цілому. Крім того, пенсія державного службовця є недостатньо престижною, оскільки пенсіонерам, які мають паралельний стаж поза державною службою, як показує практика, доводиться обирати перехід до пенсійної системи за загальних умов.

Що стосується вимог, що пред'являються до кандидатів на посади державних службовців, для вищих посад необхідний досвід роботи в органах державного управління чи місцевого самоврядування. Це важливо, оскільки державний службовець повинен розуміти, як працює державний апарат. Однією з вимог законопроекту є запровадження керівної посади "державного секретаря" у міністерствах, для призначення та звільнення з якої пропонуються нові вимоги. Хоча повторно згадану ситуацію ще потрібно покращити та визначити всі умови мандату "державних секретарів", оскільки престижність цієї посади суттєво зменшить посаду міністрів.

Також створення спеціального органу - Комісії з питань вищої державної служби. До складу Комісії повинні входити представники вищих органів державної влади, а також представники громадськості. Сьогодні існує лише один орган - Державне агентство з питань державного управління, і його керівник навіть не може заздалегідь захиститися від політичного впливу, незаконного звільнення чи тиску, оскільки це людина, яку уряд може звільнити в будь-який час.

А колегіальність додасть прозорості процесу звільнення високопосадовців, передачі їх, що може бути замаскованим покаранням, та розгляду дисциплінарних справ проти них. Це також повинно мати позитивний вплив на результати відбору вищих державних службовців. Однак проект має додаткові обмеження для чиновників. Зокрема, процедура звільнення державного службовця буде ускладнена. Зрештою, він не зможе цього зробити протягом двох тижнів, як це зараз практикується трудовим законодавством. Про це йому доведеться повідомити протягом одного місяця з моменту його побажання звільнити.

Державні службовці фактично позбавлені загальних трудових прав, оскільки вони мають публічно- правовий статус. Тому новий закон регулює такі відносини більш суворо. Врешті-решт, вони повинні розуміти необхідність постійного виконання державних функцій, а також той факт, що перед звільненням на посаду альтернативного члена повинен бути призначений його вибір на конкурсній основі, що вимагає часу. На думку експертів, якщо ви захистите найвищий рівень державних службовців, нижчий також буде більш професійним та стабільним. Зрештою, поточна плінність кадрів між посадовими особами I та II під час зміни уряду сягає 70%. Окрім зміни керівників штабів, зазвичай відбувається одночасна зміна керівників управлінь та відділів. Тому що новий уряд зазвичай ставить свій персонал на керівні посади. Тому сьогодні конкурентний відбір державних чиновників на керівні посади та захист від свавільного звільнення є ключовим завданням.

Водночас це може забезпечити політичний нейтралітет вищих посадових осіб. Хоча, на наш погляд, реалізація принципів незалежного конкурсного відбору, як показує досвід, є далеко і недосяжною. Ще однією центральною позицією є зміна системи категорій робочих місць. Замість семи існуючих категорій, згідно з ієрархією державних органів, введено нову за функціональним підходом - лише три категорії робочих місць. До них належать керівники державних органів із статусом працівників (категорія "А"), керівники структурних підрозділів (категорія "В") та інші державні службовці - спеціалісти (категорія "В") [9].

Сервісний, технічний персонал (бухгалтери, ІТ-спеціалісти, бізнес-персонал тощо) усунуті з посад державного управління. Вони більше не будуть державними службовцями, оскільки вони не виконують функцій державного службовця і їх діяльність безпосередньо не пов'язана з функціями державного органу. Крім того, є низка нововведень щодо дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які мають на меті підвищити прозорість такого провадження, обмежити свавілля керівника, який притягує до відповідальності державного службовця тощо. Аналіз положень вітчизняного законодавства щодо визначення принципів, правових та організаційних принципів державної служби, умов та процедур реалізації права на державну службу для громадян України дозволяє зробити висновок про те, що регулювання суспільних відносин у цій сфері глибоко змінюється.

Ця сфера регулюється законом 1993 року, перенесення набрання чинності законом в 2011 році супроводжується розробкою нових проектів. Така ситуація є результатом значних змін у розвитку країни, змін у підходах до завдань та функцій державної служби в контексті поглиблення демократизації та розвитку громадянського суспільства в Україні. Важливим завданням у цьому відношенні є визначення науково обґрунтованих принципів змін у державному управлінні, які визначають характер його діяльності, і таким у верховенстві права та демократії є перевага людини та громадянина, демократія, законність, участь громадян у владі. Розвиток державної служби

повинен органічно поєднуватися із здійсненням заходів щодо перебудови державного управління, що включає державний апарат та його відносини з громадянами, неурядовими організаціями, політичними партіями, бізнес-структурами, національною економікою, суспільством в цілому.

РОЗДІЛ II. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1. Структура та організація державної служби в Україні

Державна служба належить до складної соціальної системи і є державним правовим та соціальним інститутом, який у межах своїх повноважень виконує цілі та функції управління та забезпечує взаємодію держави та громадян при здійсненні своїх інтересів, прав та обов'язків. Це досить велика організація з багатьма видами та сферами діяльності, суб'єктами та об'єктами різних рівнів управління, внутрішніми зв'язками - між ними та зовнішніми - з іншими соціальними системами. Створення нового державно-правового інституту незалежної України - державна служба розпочалася з прийняттям 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу», який набрав чинності 1 січня 1994 р. Цей закон дав основу для регулювання суспільних відносин. Правові, організаційні, економічні, соціальні умови реалізації громадянами України права на державну службу, визначені загальні принципи діяльності та статус державних службовців. З метою забезпечення функціонального управління державною службою 2 квітня 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» «створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, яке указом Президента України у 1999 р. перейменовано в Головне управління державної служби України. 8 листопада 2005 р. Головне управління державної служби України отримало сертифікат відповідності системи управління якістю вимогам ДСТУ ISO 9001-2001». «5 квітня 2004 р. постановою Кабінету Міністрів України створено 27 територіальних управлінь державної служби Голодержслужби України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, у яких працює 253 державних службовця. У 2011 р., відповідно до указу Президента України від 18 липня 2011 р. №769/2011, шляхом реорганізації Головного управління державної служби України було утворено

Національне агентство України з питань державної служби» [46]. Національне агентство України з питань державної служби є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Основними завданнями національної державної служби є: забезпечення формулювання та реалізації державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері послуг у місцевих адміністраціях; здійснення функціонального управління державною службою [10].

У положенні про національну державну службу є 38 завдань, покладених на цей орган. Для організації своєї діяльності: в рамках законодавчо визначених повноважень забезпечує здійснення заходів щодо запобігання корупції та контроль за їх виконанням працівниками державної адміністрації, її територіальних органів, компаній, установ та організацій у сфері управління; підбір кадрів для апарату державної адміністрації та на керівні посади в її територіальних органах, компаніях, установах та організаціях, що входять до сфери її управління, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та державних службовців державна служба та її територіальні органи; керує, координує та контролює діяльність компаній, установ та організацій, що входять до сфери управління; організовує планово-фінансову роботу в апараті державної служби, її територіальних органах, компаніях, інститутах та організаціях, що належать до її управління, контролює використання фінансових та матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку; забезпечує ефективне та цільове витрачання бюджетних коштів; організовує діловодство та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил; в рамках законодавчо визначених повноважень забезпечує виконання завдань у галузі мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави [10].

«В областях управління державною службою здійснюють територіальні управління Голодержслужби. Управління державної служби Головного управління державної служби України в Дніпропетровській області створено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 842» «Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі» [64]. Основними завданнями Управління державної служби Голодержслужби у Дніпропетровській області є: співпраця у забезпеченні реалізації державної політики у сфері державної служби у Дніпропетровській області; забезпечення відповідності державних органів вимогам законодавства про державне управління та боротьбу з корупцією та єдиних вимог щодо професійної придатності кандидатів на вакантну посаду державного службовця; участь в адміністративній реформі; координація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та місцевих чиновників [56].

На сучасному етапі розвитку держави державна служба як діяльність з практичного здійснення функцій державного органу відповідає за: аналіз державної політики на національному, галузевому та регіональному рівнях та підготовку пропозицій щодо її формулювання, включаючи розробку та огляд проектів програм, концепцій, стратегій, законопроектів та інші нормативно-правові акти, проекти міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих та регіональних програм, виконання законів та інших нормативних актів; надання доступних та якісних державних послуг, включаючи адміністративні послуги; здійснення державного контролю та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, активами та контроль за їх використанням; управління персоналом державних органів. Відповідно до чинного Закону про державну службу України від 16 грудня 1993 року, посада є основною структурною одиницею державного органу та його персоналом,

що визначається структурою та штатним розписом, на який покладено обсяг службових повноважень, встановлених нормативними актами.

Посадовими особами є керівники та заступники керівників державних органів та їх службовці, інші державні службовці, яким закони чи інші нормативні акти покладають виконання організаційних, адміністративних та дорадчих функцій. Державна служба базується на таких основних принципах: служіння народові України; демократія та верховенство права; гуманізм та соціальна справедливість; права людини та громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; особиста відповідальність за виконання службових обов'язків та дисципліна; повага прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; повага прав компаній, установ та організацій, об'єднань громадян. Основними завданнями державних службовців є: повага до української Конституції та інших законодавчих актів України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина; безпосередньо виконувати свої завдання, своєчасно та точно виконувати рішення державних органів чи посадових осіб, накази та розпорядження їх керівників; зберігання державної таємниці, інформації про громадян, яка стала їм відомою під час виконання державних обов'язків, а також іншої інформації, яка не підлягає розголошенню відповідно до закону; постійне вдосконалення організації роботи та підвищення професійних навичок; сумлінне виконання обов'язків, ініціатива та творчість у роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі отримання довіреності, що суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний негайно повідомити про це письмово про це посадовій особі, яка дала довіреність, а у разі наполягання на її виконанні повідомити відповідну посадову особу. Державні службовці мають право: користування правами та свободами, гарантованими громадянам України Конституцією та законами України; брати участь у розгляді питань та

прийнятті рішень у межах своєї компетенції; отримувати необхідну інформацію від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування з питань, що належать до їх компетенції; повага до особистої гідності, справедливе та шанобливе ставлення до себе з боку керівників, службовців та громадян; вимагає від керівника затвердити чітко визначений обсяг службових повноважень на посаду працівника; за винагороду, залежно від займаної посади, визначеного ним звання, якості, досвіду та стажу роботи; безперешкодно знайомитись з матеріалами, пов'язаними з його / її державною службою, особисто пояснювати це за потреби; для підвищення з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання службових обов'язків, участі у конкурсах на заміщення робочих місць вищої категорії; вимагати офіційного розслідування з метою усунення необґрунтованих тверджень чи підозр від працівника; здорові, безпечні та належні умови праці для високопродуктивної праці; для соціально-правового захисту відповідно до його статусу; суді захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах та в Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі стандартної кваліфікації та відображаються в посадових інструкціях та інструкціях, затверджених законодавством, та їхніх обов'язків керівниками відповідних державних органів. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, в якому вони працюють, обсяг і характер обов'язків на конкретній посаді, роль і становище посади в структурі державного органу. Класифікація посад державних службовців, яка діє згідно із Законом 1993 року, передбачає їх поділ на сім категорій. Система державної служби в сучасній Україні знаходиться на стадії проектування, тому її слід визнати важливим завданням її подальшого вдосконалення в напрямку оптимізації функціонування та розвитку. Сучасний етап становлення української державності виконує завдання системи управління державною службою збалансувати та створити міцну основу для діяльності існуючих органів влади. Основними орієнтаціями державної

політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Реалізація єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади для реалізації державної політики у сфері державної служби. Відповідно до статті 38 Конституції України, «громадяни мають рівний доступ до державної служби, а також до послуг у місцевих адміністраціях» [1].

Однак стаття 12 Закону України про державну службу від 16 грудня 1993 р. 3723-12 встановлює обмеження щодо прийому на державну службу. Зокрема, він передбачає, що особи, які: визнані належним чином недієздатними, не можуть бути обрані чи призначені на посаду в державному органі та його персоналі; не знімали та не видаляли судимості за вчинення кримінального правопорушення або за останній рік засуджені до адміністративного стягнення за вчинення кримінального правопорушення; у разі прийняття на службу вони будуть безпосередньо підпорядковані своїм родичам. Зміна посади означає, що громадянин став носієм комплексу офіційних прав та обов'язків. Робочі місця замінюються призначенням або конкурсом. Призначення на державну посаду - це нормативно-правовий акт компетентного державного органу або посадової особи, що визначає момент офіційного дозволу працівника виконувати певні функції, завдання та права, покладені на посаду. Призначення здійснюються органами державної влади та посадовими особами в межах їх повноважень у встановленому порядку заміщення посад тієї чи іншої категорії. Що стосується конкурсу на вступ на державні посади, то це принципово новий інститут державного управління. Зокрема, у статті 15 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. 3723-12 передбачає, що "прийняття на державну службу на посади від третьої до сьомої категорії, зазначеної у статті 25 цього Закону, відбувається на конкурсних засадах, за винятком випадків, коли законами України передбачено інше" [2].

Інститут конкурсного прийому на державну службу базується на таких основних принципах: принцип рівності, який виключає дискримінацію за ознаками походження, статі, релігії чи політичної думки; принцип відповідності компетенції та професійного рівня вимогам певного виду діяльності в системі державної служби; принцип гласності - забезпечення гласності на змаганнях [2]. Це положення було розширено та зазначено в Правилах процедури конкурсу на вакантні посади державних службовців, прийнятих постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. 782 і діяв до 2002 року. Конкурентна зайнятість є фактором, який повинен забезпечувати об'єктивність оцінки бізнес-характеристик працівника і, як наслідок, ефективність його роботи. Відповідно до цієї процедури конкурсний вибір робиться на заміщення вакансій державних службовців третьої-сьомої категорій, за винятком випадків, коли українське законодавство передбачає інший порядок заповнення цих вакансій. Конкурс на заміщення вакансії державного службовця повинен гарантувати конституційне право на рівний доступ до державної служби для громадян України. Для відбору кандидатів на вакантні посади наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу про призначення державного службовця формується конкурсна комісія у складі голови, секретаря та членів комісії. Умови проведення конкурсу в окремому державному органі відповідно до цієї процедури визначає його керівник, який призначає на посаду та звільняє з посади державних службовців. Особи, які: визнані належним чином недієздатними, не можуть брати участь у конкурсі; мати судимість, несумісну з виконанням функції державного службовця; у разі вербування він буде безпосередньо підпорядкований або підлеглий родичам; позбавлений права виконувати відповідні функції у встановленому законодавством порядку на визначений строк; в інших випадках, визначених законом. Відповідно до процедури оголошення вакансії державних службовців, затвердженої постановою Кабінету Міністрів від 15 лютого 2002 р. № 169, проводиться тендер на заміщення вакантних посад у державному управлінні третьої-сьомої

категорії, якщо закони України не передбачають інший порядок заповнення таких вакансій [11]. Переведення на рівноцінну або нижчу посаду в одному державному органі, а також підвищення державних службовців, які зараховані до кадрового резерву або успішно пройшли стажування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного вибору. Змагання проходять поетапно в наступному порядку: публікація повідомлення державного органу про конкурс у пресі або його розповсюдження через інші засоби масової інформації; прийняття документів осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд щодо відповідності встановленим кваліфікаційним вимогам для відповідного рівня посади; експертиза та відбір кандидатів [11].

Іспит проводить конкурсна комісія державного органу, в якій оголошується конкурс з метою об'єктивної оцінки знань та здібностей кандидатів на відповідні посади в державному управлінні. Під час іспиту знання Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про принципи запобігання та протидії корупції» та законодавства з урахуванням особливостей функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу. На підставі перевірки поданих кандидатами документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, конкурсна комісія обирає на своєму засіданні осіб, які будуть замінювати вакансії, що оголошуються на конкурс. Інші кандидати, які успішно склали іспит, але не були обрані для призначення на посади, також можуть бути рекомендовані до зарахування до кадрового резерву в цьому державному органі у разі їх згоди за рішенням конкурсної комісії. У разі відповідних вакансій, такі особи можуть бути прийняті на рівноцінну або нижчу посаду протягом року без повторного участі у конкурсі. Якщо за результатами конкурсу не обрано жодного кандидата для призначення, конкурсна комісія може не рекомендувати цих кандидатів до кадрового резерву. У цьому випадку оголошується другий конкурс. Рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового

резерву приймається керівником державного органу на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсної комісії [11].

Особа, прийнята на державну службу, набуває статусу державного службовця та суб'єкта державної служби. Особливістю цих відносин є те, що вони складаються між державою в її органах та державним службовцем. Враховуючи те, що державна служба триває, можна говорити про її поетапний (поетапний) характер. Дослідники розрізняють різні рівні обслуговування. Приклад, Д. Бахра вважає, що основними етапами служби є наступні: 1) вступ (допуск) до служби; 2) атестація та навчання працівників; 3) присвоєння чинів, персональних звань, розрядів, тощо; 4) переведення на іншу посаду в межах служби; 5) просування по службі; 6) притягнення до відповідальності; 7) звільнення [18, с. 369].

Оскільки деякі з цих етапів можуть не перебувати в процесі служби конкретної особи, доцільно відокремити: обов'язкові ставки (набір на роботу, перше призначення працівникові, присяга працівника, присвоєння чергових звань, припинення служби); факультативні (переведення на іншу посаду, призначення працівникові на надзвичайну основу, підвищення). Враховуючи обов'язковий перелік рівнів обслуговування, виділяють такі основні фази: 1) набір на роботу; 2) просування по службі; 3) припинення служби [18, с. 369]. Етап набору включає такі процедури: Прийняття рішень відповідним органом або керівником на основі конкурентного або неконкурентного процесу найму; видавати відповідні розпорядження або розпорядження про допуск особи до певної вакансії; присвоєння людині звання працівника за відповідною категорією роботи; знайомлення особи з порядком прийому на посаду та з офіційними повноваженнями; приведення особи до присяги; безпосередньо початок виконання службових повноважень за посадою. Слід розрізняти поняття «проходження служби» і «просування по службі».

Якщо проходження є загальною процедурою, що починається з моменту набуття статусу державного службовця і закінчується моментом втрати такого

статусу, то підвищення по службі означає певне зростання державної служби. Фаза просування по службі виконується працівником на вищій посаді або присвоєному вищому званні. На практиці просування по службі збігається з поняттям кар'єри, яке є індивідуальним для кожного працівника.

У західних країнах служити означає "створити кар'єру". І успіх тут повністю залежить від особистих моральних якостей людини, її життєвого досвіду, рівня професіоналізму та кваліфікації та ставлення до роботи. Як правило, пріоритетне право на просування по службі надається тим працівникам, які досягли найкращих результатів у своїй роботі, демонстрували ініціативу в межах своїх повноважень, постійно підвищували свій професійний рівень та дотримувались етики поведінки працівників. Результати сертифікації мають найбільший вплив на кар'єру працівників. Порядок та умови проведення атестації визначаються Правилами атестації державних службовців, прийнятими рішенням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р., № 1922 [12]. Атестація працівника проводиться лише для того, щоб визначити відповідність або невідповідність конкретного працівника посаді. За результатами атестації атестаційна комісія приймає одне з таких рішень стосовно працівника: а) повністю відповідає посаді; б) не повністю відповідає займаній посаді; в) не відповідає посаді. Результати атестації, проведеної відповідним письмовим актом атестаційної комісії, підтверджуються відповідним керівником. Працівник має право оскаржити результати атестації або в порядку підпорядкування, вимагаючи повторної атестації, або безпосередньо до суду, і вимагаючи анулювання результатів атестації стосовно нього. З припиненням роботи закінчується не тільки кар'єра працівника, але і втрата статусу державного службовця. Важливою проблемою практичного впровадження компетентнісного підходу в управлінні персоналом у державному управлінні є розробка профілів компетентностей державних службовців. Для вирішення цієї проблеми Національне агентство з державного управління розробило методичні рекомендації щодо формування

профілю професійної компетентності державних службовців у державних органах, або їхніх співробітниках [47].

Ці вказівки визначають структуру та зміст профілю професійної кваліфікації державної служби, порядок створення профілю професійної кваліфікації державної служби, вимоги щодо рівня кваліфікації осіб, які претендують на тендер на державну службу (необхідні знання, спеціальні навички, особисті характеристики). Ефективність державного управління залежить від того, наскільки державні службовці (як на центральному, так і на місцевому рівні) розуміють цілі реформ та мають відповідну підготовку для їх реалізації. Спроба використовувати компетентнісний підхід знайшла своє відображення в Законі про державну службу України від 2011 року.

Таким чином, компетентнісний підхід був використаний при оцінці здатності державних службовців виконувати завдання, визначені в посадовій інструкції. На законодавчому рівні включені нові поняття: профіль професійної кваліфікації роботи (вичерпний опис роботи, який містить визначення змісту роботи, що виконується на робочому місці, та перелік конкретних знань, умінь та навичок, необхідних державному службовцю для виконання службових обов'язків); рівень професійної кваліфікації особи (характеристики особи, що визначаються її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками) [48].

Реалізація положень цього законодавчого акту повинна забезпечити вирішення кількох невирішених питань, пов'язаних з розподілом державних службовців, політичним нейтралітетом державної служби, вдосконаленими принципами ефективного управління персоналом у державних органах, посиленням ролі людських ресурсів. Таким чином були визначені принципи та підходи до розвитку та ефективності державної служби. Існуюча в державі система державного управління доводить її неефективність, внутрішні суперечності, ізоляцію від громадян і, отже, є однією з перешкод, що заважає здійсненню процесів модернізації та системних перетворень у всіх сферах

життя суспільства. Надмірна концентрація повноважень у центральних органів виконавчої влади, особливо в уряді, призводить до того, що вони не займаються національною стратегією розвитку, оскільки основні зусилля та час витрачаються на вирішення поточних проблем. Важливою проблемою державного управління в Україні є поступова політизація органів виконавчої влади на місцевому рівні. До основних проблем системи державного управління належать: Відсутність відповідної законодавчої бази для регулювання діяльності органів державної влади та вкрай неефективне використання існуючих; неповна трансформація Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективна система взаємодії між органами державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях; незавершена система державної та комунальної служби; недостатнє застосування принципів відкритості та прозорості та механізму електронного урядування у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Крім того, Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року не передбачає прозорого механізму прийому на державну службу та її підвищення, не забезпечує важелів для реалістичної оцінки державних службовців та визначає рівень їх професійної компетентності. Проблеми системи державної служби в останні роки супроводжувались зменшенням кількості державних службовців. Статистика свідчить, що кількість держслужбовців почала зменшуватися. Зменшення відбулося за рахунок міністерств, органів, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Натомість кількість працівників судової влади та прокуратури зростає. Кількість людей, що працюють у місцевих державних адміністраціях, почала збільшуватися на дві тисячі осіб на початку року. На наш погляд, навпаки, ця тенденція повинна зменшити кількість державних службовців у місцевих органах виконавчої влади, а також кількість самих органів. Плинність кадрів дуже висока, кількість людей, які вступають на державну службу, майже дорівнює кількості

звільнених. Цей процес негативно впливає на розвиток державної служби, спричиняючи нестабільність та політичну упередженість, що є пріоритетом у реформі державної служби. Проблема стабільності апарату, безперервності та збереження інституційної пам'яті є, мабуть, найбільш актуальною для державного управління. Переміщення персоналу вкрай негативно позначається на якості адміністративних послуг. Інша проблема - це навчання та вдосконалення. Національне агентство з державної служби України систематично формує людські ресурси, що сприятиме зміцненню позитивного іміджу державних службовців. Навчання проходить у профільних вищих навчальних закладах нашої країни. Випускники мають ступінь магістра державного управління. Підготовка державних службовців відбувається в обласних центрах, але на цьому етапі питання підготовки державних службовців порушується лише на базі регіональних установ державного управління, які мають усі умови як для високопрофесійних викладачів, так і для наукової бази.

З метою виконання державного контракту на підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління» передбачено збільшення набору на місця державного замовлення. Кількість людей, які навчались, досить невелика, оскільки важливість завдань та функцій, що виконуються державними службовцями, вимагає постійного системного професійного розвитку, а також нових підходів до навчальних програм та системи професійного розвитку загалом. Аналіз системи організації та функціонування державної служби в Україні дозволяє виявити такі проблеми: безлад у системі державної служби, що складається з постійної реорганізації центральних органів влади, дублювання та передачі відповідальності; невідповідність нормативно-правового забезпечення державної служби; недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, працівники не мають стимулів до самоосвіти, підвищують рівень своїх знань; несправедливість системи оплати праці державних службовців, низькі зарплати знижують конкурентоспроможність державних службовців на

ринку праці; плинність персоналу. Таким чином, дослідження дозволяє виявити такі проблеми державної служби в Україні: слабка спроможність державної служби забезпечити ефективне виконання завдань, пов'язаних із здійсненням структурних реформ; недостатня якість адміністративних послуг; низька інституційна спроможність відділів кадрів через їх нездатність відігравати провідну роль в управлінні персоналом; відсутність механізму ротації персоналу та умов для постійного професійного розвитку, не залишаючи роботи; низький престиж державної служби та низький статус державного службовця; низька ефективність антикорупційного механізму; відсутність реалістичної оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетенцій. Усунення вищезазначених недоліків вимагає глибоких змін у цій галузі, зокрема: прийняття нового закону "Про державне управління", який би регулював усі складові державної служби від місцевих органів виконавчої влади до центральних, повністю спростив систему доступу до державної служби, заробітної плати та навчання; забезпечення ефективності механізмів професійного зростання працівників, розробка нових програм та систем оцінки; підвищити репутацію державної служби і тим самим створити нові конкурентні умови для забезпечення працевлаштування талановитих молодих спеціалістів, що має зміцнити позиції державної служби на ринку праці.

2.2. Основні проблеми та виклики у функціонуванні механізмів державної служби

В даний час українська держава та суспільство перебувають у надзвичайно складній політичній та соціально-економічній ситуації. Сьогодні українське суспільство потребує змін у всіх сферах життя. Подальший розвиток України як суверенної, демократичної, соціальної, правової держави та інтеграція до ЄС значною мірою залежить від успіху модернізації державного управління в країні. Відповідно, без комплексної програми реорганізації системи державного управління неможливо уявити перспективний прогрес України. Стратегічним напрямком реформи

державного управління є реформа державної служби. Адже створення професійної державної служби, орієнтованої на громадян, що здійснює діяльність в інтересах держави та суспільства, підвищить ефективність державних функцій, основних прав і свобод громадян. За даними Національного агентства з державної служби України, станом на 1 січня 2019 року кількість державних службовців у країні становить 335 270, а чиновників місцевих органів влади - 97 999 [49].

Основними проблемами вітчизняної системи державної служби є: слабка здатність до здійснення реформ; низький професійний рівень державних службовців; низька репутація державної служби; неефективність антикорупційних механізмів; непрозорість прийняття та просування; неефективність оцінки та визначення професійних компетенцій посадових осіб. Це підтверджує той факт, що Україна посідає 130 місце із 144 країн за світовою шкалою конкурентоспроможності за якістю державних установ та 144 місце із 177 країн за Індексом сприйняття корупції [49]. Особливого значення набуває необхідність радикальних змін у цій галузі крізь призму руху до європейських стандартів.

Ось чому Україна підписала політичну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 21 березня 2014 року, а 27 червня 2014 року також була підписана економічна частина угоди. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент одночасно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Угода про асоціацію є найбільшим міжнародно-правовим документом в історії України за обсягом та тематичним обсягом, а також найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним ЄС. У ній викладено якісно нову форму відносин Україна-ЄС, засновану на принципах "політичної інтеграції та економічної інтеграції", та виступає стратегічним орієнтиром для системних соціально-економічних реформ в Україні [15]. Основними аспектами впливу Угоди на розвиток державної служби може бути низка питань. Аналіз положень Угоди про асоціацію дозволяє окреслити низку позитивних аспектів її впливу на

розвиток державної служби України: підвищення прозорості державної діяльності та розширення доступу до участі громадян у прийнятті управлінських рішень; реформа освітньої та наукової галузі допоможе залучити висококваліфікованих працівників на державну службу; запровадження системи електронного уряду, яка спростить спілкування між громадянами та владою та полегшить доступ до адміністративних послуг.

Ці зміни посилять роль громадянського суспільства. Адже в Україні це явище лише починає формуватися. Нерозвиненість громадянського суспільства видно з таких факторів, а саме: нездатність людини впливати на явища, що трапляються у всіх сферах життя; наявність низької людської свідомості, що призводить до неправильної інтерпретації подій, що відбуваються в суспільстві; залежність від роботодавців через низький доступ до ринку праці, незадовільні умови виробництва та низьку заробітну плату; відсутність економічних свобод, тобто обмежений доступ до підприємництва.

Нові відносини між державою та громадянським суспільством повинні базуватися на запровадженні соціального партнерства, успіх якого головним чином пов'язаний із запровадженням сучасної парадигми державної служби: забезпечення прав, свобод та інтересів людини та надання державних послуг у системі нагляду [39]. Створення сучасної, ефективної системи державної влади є важливим фактором виходу українського суспільства з політичної кризи, який повинен забезпечити формування України як високорозвиненої, правової, цивілізованої, європейської країни з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культурою та демократією. Розвиток та вдосконалення організації та здійснення державної влади є надзвичайно складним процесом, розробленим протягом тривалого періоду часу [21].

Однак реформа державної служби заважає неповному законодавству. Як відомо, сьогодні українська державна служба все ще регулюється прогресивним, але досить застарілим Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. Натомість нова редакція Закону України "Про державну службу", прийнята парламентом 17 листопада 2011 р., не набрав

чинності. Таким чином, державна служба чекала своєї реформи щонайменше останні 10 років. Як відомо, експерти та науковці, які вивчають державне управління, все більше схилиються до думки, що український закон "Про державну службу" від 17 листопада 2011 року взагалі не набере чинності і буде замінений новим законом, який покращить якість Європейський інститут обслуговування. Такий законопроект був представлений 15 грудня 2014 року Національним агентством України з питань державних службовців. Серед документів, які є основою нового законопроекту про реформу державної служби, є такі: Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та план дій щодо реалізації угоди, який передбачає реформування державної служби відповідно до європейських вимог [15]; Угода про фінансування (Державний договір про Україну) між українським урядом та Європейською комісією.

Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" від 12 січня 2015 року № 5/2015, який передбачає, що реформа державного управління повинна бути прозорою і включатиме створення професійного інституту державного управління, запровадження електронного урядування тощо; Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, метою якої є залучення висококваліфікованих кадрів на державну службу, запровадження електронного уряду та подальше надання електронних безконтактних послуг.

Важливими аспектами програми є також запровадження особистої відповідальності державних службовців, забезпечення нового конкурентного вибору, зменшення кількості державних службовців на 10%, що збільшить заробітну плату. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні № 333-р. Метою концепції є визначення напрямків та механізмів ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації управління для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання якісних та доступних державних послуг шляхом розділення компетенції в органах

місцевого самоврядування, максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень [56].

Основними новинками цього закону є: чітке розмежування сфери дії закону, відокремлення політичних посад від державних службовців, лише конкурентний вибір; грамотний підхід до управління людськими ресурсами у сфері державного управління; нові підходи до оцінювання роботи та професійного навчання; значне підвищення заробітної плати державних службовців, усунення міжгалузевих та територіальних диспропорцій; виключення механізмів корупції під час призначення на державну службу та під час служби; вдосконалення системи управління державною службою: посилення ролі державної служби. Розглянемо кожне з цих нововведень докладно. Щодо визначення сфери дії закону, відокремлення політичних посад від державних службовців, можна спостерігати наступне. Так, стаття 3 передбачає, що державна служба не поширюється на: Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; Народні депутати України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; голови місцевих державних адміністрацій та їх заступники, крім заступників керівників кабінетів; судді; прокурори, працівники державних органів, що виконують службові функції; працівники державних компаній, інститутів та організацій та інших суб'єктів господарювання державної форми власності, крім осіб, які перебувають на статутних посадах; військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, сформованих відповідно до закону, працівники військового штабу та керівники органів внутрішніх справ та інших органів, до яких належать спеціальні звання; Керівник Адміністрації Президента та його заступники (крім заступника керівника апарату); Радники, помічники, уповноважені та прес-секретар Президента України; працівники секретаріатів Президента Верховної Ради України та його заступники, працівники патронатних служб Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністрів України, других членів Кабінету Міністрів України,

керівників місцевих державних адміністрацій; помічники-радники депутатів України; помічники суддів; представники місцевої влади [9].

Такі обмеження щодо поширення режиму державної служби на осіб, які по суті не виконують відповідних функцій державних службовців, суттєво зменшать чисельність державних службовців з 375 до 300 тисяч державних службовців та звільнять додаткові фінансові та матеріальні ресурси для забезпечення їх ефективного здійснення. Щодо вдосконалення системи управління державною службою, передбачено: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби; комісія з державної служби; керівників державної служби. Наведені вказівки та завдання відділу кадрів. Такими сферами людських ресурсів є: стратегічні людські ресурси; набір персоналу; навчання та розвиток кар'єри; управління кадровими справами; ведення дисциплінарного провадження [49]. Що стосується останнього, то це ієрархічна система спеціально уповноважених органів, а саме: 1) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України; 2) у міністерстві – державний секретар міністерства; 3) у центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу; 4) в інших державних органах – керівник апарату. Впровадження такого механізму управління державною службою забезпечить інституційну пам'ять про державну службу та політичну неупередженість у її діяльності, оскільки міністри змінюють посади, а секретарі залишаються, а нових керівників можна консультувати з питань державної служби. У той же час запровадження згаданої системи суб'єктів управління державною службою містить певні ризики, пов'язані з «паралельністю» механізму управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та можливі, а в деяких центральних органах виконавчої влади - передбачувані конфлікти між принципами політичного та державного управління. надання адміністративних послуг тощо [42].

Окрім цього, незрозумілим є організаційно-правовий статус Комісії вищої державної служби та підпорядкування цього суб'єкта. Зрештою,

головними умовами ефективної роботи Комісії є, на наш погляд, її незалежність, професіоналізм та політична неупередженість. Зміст законопроекту також залишається незрозумілим щодо статусу членів комісії з вищої державної служби та їх правового статусу, умов їх матеріального та соціального забезпечення, якщо Комісія буде постійним органом. Також бракує квот, виділених науковцям та експертам з питань державного управління в механізмі Комісії для вищої державної служби.

На наш погляд, саме наукове та професійне співтовариство найкраще відповідає критеріям незалежності, професіоналізму та політичної неупередженості. Зрештою, науковці та експерти у сфері державної служби - це переважно колишні державні службовці, мають наукові та професійно-аналітичні досягнення та залишаються політично неупередженими експертами. Тому має сенс встановити квоту на створення персоналу Комісії для представників Національної академії державного управління при Президентові України, а також для представників неурядових дослідницьких центрів, залучених до державної служби [42].

Щодо питання підвищення заробітної плати державних службовців, слід зазначити наступне. Позитивним є те, що 70% грошового страхування державного службовця базується на його заробітній платі, а 30% на надбавках та інших доплатах. Водночас автори законопроекту передбачають фіксовану заробітну плату державних службовців, яка складатиме від 8 до 2-х мінімальних розмірів заробітної плати залежно від категорії та рангу державного службовця. На наш погляд, такі нововведення сприятимуть підвищенню престижу державної служби та залученню талановитої молоді на державну службу. Водночас важливо враховувати потенційну здатність держави забезпечувати гідну оплату праці своїх працівників.

Адже Закон України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 року не набрав чинності саме через нездатність нашої країни забезпечити гідну оплату праці державних службовців. Питання про виключення корупційних механізмів під час призначення на державну службу та під час служби

викладено в наступних положеннях нового законопроекту. Призначення слід проводити виключно на конкурсних засадах. Відповідність кандидатів умовам конкурсу визначає конкурсна комісія. До роботи тендерної комісії залучаються експерти та / або експерти у цій галузі, можуть бути залучені державні службовці, включаючи інші державні органи, а також науковці.

Однак, на наш погляд, недоліком цього правила є те, що конкурсну комісію на посади категорії «В» та «В» створює керівник державної служби відповідного державного органу. Як наслідок, існує небезпека того, що органи громадянського суспільства залучатимуть не ініціативну молодь чи професіоналів, а людей, наближених до керівника державного органу. Зміна підходу до визначення категорій державних службовців полягає у виділенні трьох основних категорій: "А" старші державні службовці; "В" керівники відділів; "В" "виконавці". Змінюється також система рівнів обслуговування, яких у кожній категорії державних службовців по три. На думку дослідників, 9 рівнів державної служби слід вдосконалити відповідно до дворічного періоду перебування державного службовця на кожному рівні, зокрема шляхом класифікації державних службовців за кожною категорією. Зрештою, підтримка 9 рівнів державної служби не дозволяє встановити важелі управління для керівника державної служби щодо кар'єрного зростання державного службовця в межах однієї категорії державної служби. Крім того, державна служба через 20 років в ідеалі дозволяє перехід усіх рівнів державної служби за 18 років [1, с. 22-23].

Нові підходи до оцінювання роботи та професійного навчання такі. Оцінку результатів роботи державних службовців на державних посадах категорій "В" та "С" здійснює безпосередній керівник державного службовця та керівник державної служби; оцінка результатів службової діяльності державних службовців на посадах категорії "А" здійснюється органом, що призначає. Результати оцінки можуть включати негативну, позитивну або відмінну оцінку та її обґрунтування. Якщо державні службовці отримують негативну оцінку, вони повинні бути переоцінені не пізніше ніж через шість

місяців. Отримання відмінної оцінки державного службовця є основою для його нагородження. Однак, на наш погляд, ця схема є неповною і потребує вдосконалення через можливість упередженого ставлення керівника до підлеглого.

Через це може бути здійснене несправедливе преміювання працівника, якого переоцінили. Новим положенням закону є також концепція тимчасового залучення висококваліфікованих працівників на державну службу. Метою впровадження цієї практики є підвищення ефективності державного управління та прискорення впровадження реформ, а якісні нові експерти та експерти для впровадження змін в економіці чи цивільному суспільстві повинні бути залучені до державної служби. Важливо зрозуміти роль і значення цього тимчасового механізму, щоб: не замінювати необхідність всебічної реформи державної служби, а навпаки - сприяти її впровадженню; обмежений у часі, не може використовуватися більше 2 років з дати введення; його не можна застосовувати до посад у прокуратурі, з питань внутрішніх справ, безпеки, доходів і зборів, а також у судах [50]. В результаті такої співпраці створюється статутний фонд, з якого буде виплачуватися додаткова заробітна плата, яка визначається відповідно до середньоринкової суми винагороди на окремих посадах і не може перевищувати 75 мінімальних зарплат. Вимоги до заявників: вік не менше 26 років, громадяни України, відсутність конфлікту інтересів, відповідний досвід роботи не менше 5 років тощо.

Ця інновація дуже поширена за кордоном, особливо в період реформ, особливо в Канаді, Великобританії та Австралії. Пріоритетними напрямками адаптації державної служби в Україні до стандартів ЄС є: вдосконалення законодавчої бази для функціонування державної служби; реформа системи оплати праці державної служби; встановлення процедури надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державними службовцями; професіоналізація державної служби.

У той же час, з метою адаптації державної служби до європейських стандартів в Україні, запровадження таких європейських інструментів розвитку, як: Інструмент тісного між інституційного співробітництва, визначальною рисою якого є прямий обмін конкретним досвідом у певній галузі національного регулювання щодо імплементації норм та стандартів ЄС, передача найкращих практик між державними органами держав-членів ЄС та їх відповідними партнерами, набуття унікального національного досвіду.

Проекти Twinning не є класичною технічною допомогою, яка забезпечує односторонню підтримку. Проекти Twinning повинні вирішувати конкретну проблему і повинні досягти обов'язкових результатів, за які відповідають керівники проектів - державні службовці високого рівня з держави-члена ЄС та країни- бенефіціара. Інструменти TAIEХ, які характеризуються спрямованістю на вирішення конкретних проблем розвитку та інтеграції, вимагаючи від адміністрацій країн-бенефіціарів проявити ініціативу, самостійно визначити свої потреби, підготувати та подати заявки, мобільність (від онлайн-заявки до двомісячної або тримісячної допомоги), дозволяє використовувати його для вирішення нагальних питань. Інструмент TAIEХ забезпечує такі послуги за рахунок ЄС: надання експертів країнам-бенефіціарам як радників у розробці законодавства та їх інтерпретації в *acquis communautaire*; навчальні візити, що дозволяють державним службовцям країни-бенефіціара ознайомитися з досвідом держави- члена у вирішенні практичних питань, пов'язаних із імплементацією та виконанням *acquis communautaire* та залученням зацікавлених сторін; організація та проведення семінарів та практикумів для представлення та роз'яснення аспектів *acquis communautaire* широкій громадськості.

SIGMA (Програма вдосконалення врядування та управління) - це один з найпрестижніших аналітичних центрів в ЄС, створений за ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС. Метою запровадження цієї програми була необхідність для країн Центральної та Східної Європи модернізувати свої системи державного управління. Ця

програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в ЄС. Комплексна програма інституційного розвитку (CIB) є частиною ініціативи Східного партнерства ЄС. Метою програми є підтримка інституційної реформи окремих державних установ з метою створення умов для ефективної імплементації майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи створення глибокої зони вільної торгівлі. Співпраця з Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). На відміну від Світового банку та Міжнародного валютного фонду, ОЕСР не забезпечує фінансування. Організація є місцем для вивчення та обговорення, а також проводить розслідування та аналізи, щоб допомогти урядам визначити стратегію укладення офіційних угод між державами-членами і буде реалізовуватися національними установами або іншими міжнародними угодами. UK-UA: Підтримка реформ в Україні.

Посольство Великобританії в Україні оголосило про запуск програми підтримки економічних реформ та забезпечення політичної стабільності в Україні. Ця програма розрахована на два роки та за цією програмою міжнародні та українські експерти надаватимуть експертні поради українському уряду, що сприятиме прискоренню реалізації політичних реформ та вдосконаленню державного управління, підвищенню підзвітності та прозорості та боротьбі з корупцією. Програма також спрямована на поліпшення відносин між громадянським суспільством, бізнесом та державою та їх взаємної співпраці у процесі реформ для підвищення підзвітності уряду та діалогу із суспільством. Підсумовуючи вищезазначене, слід зазначити, що з інтеграцією до Європейського Співтовариства питання реформи державного управління та її ключовий елемент - державна служба - стає особливо актуальним та пріоритетним. Ця реформа європейської моделі базується на загальноєвропейських основних принципах та стандартах державного управління. І це має бути пріоритетом у реформі державного управління, оскільки ефективне функціонування інституту державної служби залежить не лише від поваги законних прав і свобод громадян, а й від розвитку держави в

цілому. Аналіз нових підходів до забезпечення державної служби, визначених у стратегії реформування в Україні, дозволяє зауважити, що нововведення, передбачені проектом закону України "Про державну службу" більш відповідають сучасним викликам. Зокрема, вони сприятимуть деполітизації державної служби, повністю усунуть певні категорії посад, регулюватимуть вступ на державну службу виключно на основі конкуренції, запровадять більш ефективні підходи до регулювання припинення та припинення державної служби, оцінки державної служби. Важливо вдосконалити систему управління державною службою. До недоліків закону належать неповне визначення механізму формування тендерної комісії, розгалужена система чинів та система оцінки державних службовців. Врахування існуючих недоліків та доопрацювання цього законопроекту покращить низку питань, що стосуються правового та організаційного забезпечення розвитку професійної, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби.

2.3. Оцінка ефективності механізмів державної служби: методи та показники

Державні службовці є ключовою ланкою в системі державного управління, особливо під час воєнного стану. У цей період на перший план виходить їхній професіоналізм, стійкість до стресу, здатність швидко реагувати на виклики та приймати раціональні рішення. Розвиток і підтримка потенціалу державних службовців є важливими умовами для забезпечення стабільності та ефективності управлінських процесів у надзвичайних ситуаціях. Від початку повномасштабних військових дій в Україні та введення воєнного стану відбулися значні зміни в державі та суспільстві, що спричинили перетворення в управлінні та призвели до значних змін у суспільно-політичному житті.

Це також ініціювало трансформаційні процеси, зокрема оновлення влади та зміни в організації державної служби, що відображено у введенні нових законодавчих змін, зокрема умов вступу на державну службу та організації її діяльності. Державна служба є однією з основних сфер, що

продовжує свою діяльність завдяки праці державних службовців, чії психологічні адаптаційні здібності дозволяють ефективно виконувати службові обов'язки навіть під час воєнного стану. Зміни в суспільстві, зумовлені військовими діями, безпосередньо впливають на функціонування державної служби та визначатимуть її подальший розвиток у післявоєнний період [40].

Потенціал державних службовців у умовах воєнного стану є критично важливим для забезпечення ефективності державного управління, оскільки саме від здатності цих фахівців адаптуватися до надзвичайних умов і швидко приймати рішення залежить стабільність і розвиток держави в умовах війни. У період воєнного стану, коли ресурси обмежені, а ситуація є непередбачуваною, державні службовці повинні мати високий рівень професійних знань, умінь і навичок, а також бути здатними до швидкого реагування на зміни, що виникають у зовнішньому та внутрішньому середовищі країни. Це включає ефективне управління ресурсами, координацію дій на всіх рівнях державної влади, забезпечення безпеки, а також підтримку морального духу населення та співпраці з міжнародними партнерами. Одним із ключових аспектів розвитку потенціалу державних службовців є їх здатність до саморозвитку, самовдосконалення та адаптації до нових умов. В умовах воєнного стану особлива увага повинна приділятися не лише формальним знанням, а й психологічній підготовленості, умінню працювати в умовах стресу та зберігати стратегічне мислення, незважаючи на складну ситуацію. Також важливим аспектом є те, що висококваліфіковані та мотивовані державні службовці мають потенціал сприяти підвищенню рівня довіри до органів державної влади, що особливо важливо в умовах війни, коли підтримка населення є важливим чинником стабільності. Розвиток професійного потенціалу значною мірою залежить від особливостей професійної діяльності державних службовців, у процесі якої виникають нові функціональні стани та змішування властивостей і якостей особистості [44].

У контексті воєнного стану, під впливом емоційних і стресових чинників, професійна діяльність державних службовців зазнає переосмислення і змін, що впливають на її ефективність. Такими факторами є суспільна позиція, ціннісні орієнтації, емоційновольові якості, мотивація та стресостійкість, які в свою чергу впливають на професійний потенціал державних службовців та процес прийняття управлінських рішень. Правове регулювання діяльності державної служби в Україні здійснюється через Конституцію, Закон України «Про державну службу», міжнародні угоди, а також численні акти, прийняті Верховною Радою та іншими органами виконавчої влади, що визначають правила і функціонування державної служби [45].

Згідно з цим законом, державна служба визначається як публічна, політично нейтральна діяльність, а державний службовець — це громадянин, який обіймає посаду у державному органі і виконує функції, що впливають із завдань цього органу [45].

Варто також відзначити, що цей закон надає визначення професійного розвитку державних службовців як процесу особистісного і професійного зростання, який забезпечується інтеграцією знань, навичок і компетенцій [45].

Професійна компетентність є основою забезпечення принципу професіоналізму на державній службі. Це здатність особи застосовувати спеціальні знання, навички та ділові якості для ефективного виконання покладених завдань і обов'язків, а також для навчання і розвитку. Цей підхід підтримується Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки, що підкреслює важливість розвитку професійного потенціалу державних службовців і формування компетенцій в управлінні персоналом [46].

Таким чином, ці нормативно-правові акти визначають шляхи реалізації і функціонування системи державної служби в Україні, акцентуючи увагу на людському факторі, розвитку професіоналізму і компетентності [44].

Професійна компетентність державних службовців стає ключовим фактором ефективності державного управління, особливо в умовах сучасних викликів. Вона сприяє підвищенню якості прийняття управлінських рішень, забезпеченню прозорості та відповідальності у виконанні функцій державної служби. Формування цієї компетентності передбачає системний підхід до навчання, запровадження інноваційних методів підвищення кваліфікації, а також розвиток м'яких навичок, таких як комунікація, адаптивність і вміння працювати в команді. Значну роль у цьому процесі відіграє створення умов для безперервного професійного розвитку, що передбачає доступ до якісної освіти, мотивацію до саморозвитку та створення кар'єрних можливостей. Таким чином, професійна компетентність слугує не лише основою професіоналізму, а й запорукою стабільності, ефективності та конкурентоспроможності державної служби України на національному та міжнародному рівнях. Для глибшого аналізу особливостей розвитку професійного потенціалу державних службовців у воєнний та поствоєнний періоди важливим є дослідження офіційних даних опитування, проведеного Національним агентством України з питань державної служби у 2022 році.

Опитування мало на меті вивчення організації роботи та оплати праці державних службовців в умовах воєнного стану. Результати показали, що під час війни більшість державних службовців (83,4%) залишилися на своїх робочих місцях: 67,8% продовжують працювати в звичайному режимі, а 7,2% поєднують дистанційну роботу з основною діяльністю [47]. Навантаження збільшилося для майже половини респондентів (45,1%), але, як показало опитування, рівень результативності та якості роботи в основному залишився незмінним. При цьому спостерігався вплив навантаження та результативності на зміну рівня заробітної плати. Цікаво, що 73,6% державних службовців в умовах війни відчувають достатньо сил та ресурсів для продовження роботи, що позитивно впливає на їхню продуктивність та якість виконуваних завдань. Зокрема, респонденти, які перебувають за кордоном, відчувають менше сил для роботи (33,7%), порівняно з внутрішньо переміщеними особами (63,4%).

Найбільшу мотивацію та ресурси відчують ті, хто не змінив місце перебування (76,7%) [47].

Більше 80% опитаних повідомили, що отримують підтримку від колег і постійно мають зворотний зв'язок стосовно виконаної роботи [9].

Отже, дані опитування свідчать, що чим більше державні службовці відчують внутрішні сили, підтримку колег, зворотний зв'язок, а також мають необхідне матеріально-ресурсне забезпечення, тим більше вони задіяні в роботі, демонструючи високу продуктивність і якість. 59,3% респондентів зазначили, що відчують задоволення від своєї роботи, 35% — частково, і лише 5,7% — нещасливі від того, що є державними службовцями [9].

Діяльність державних службовців є суспільно значущою, а її результат, має дві основи: суб'єктивну, що залежить від професіоналізму самого державного службовця, і об'єктивну, яка відображає суспільну значущість результату [48, с. 151]. Таким чином, професійна діяльність державних службовців вважається ефективною, коли результат їхньої праці оцінюється як позитивний не лише ними самими, а й членами суспільства [48, с. 151].

Розвиток професійного потенціалу державних службовців слід розглядати як безперервний процес, що триває протягом всього життя та має свої етапи, з різними цілями і завданнями на кожному з них. Ці етапи повинні відповідати як суспільним вимогам, так і особистісним потребам та інтересам [44, с. 42].

Оптимістичні результати дослідження вказують, що 90,9% державних службовців планують залишитися на державній службі під час війни, а 86,4% — після її завершення. Це свідчить, що високий рівень навантаження стимулює продовження роботи в умовах воєнного стану, однак зміни в характері діяльності після війни є тривожним сигналом, що потребує додаткового аналізу. Для оцінки здатності державної служби до розвитку професійного потенціалу державних службовців у воєнний та поствоєнний період в Україні автором було проведено SWOT-аналіз. Аналіз, заснований на нормативно-правовій базі та офіційних статистичних даних [45-47], допоміг

виявити сильні і слабкі сторони, можливості та загрози для професійного розвитку службовців. Професійний потенціал державних службовців можна визначити як сукупність наявних та потенційних професійно важливих якостей (схильностей, здібностей, можливостей), що розвиваються в умовах особистісної культури та професійних компетенцій, що забезпечують ефективне виконання обов'язків та професійний розвиток, з акцентом на морально-психологічні та соціально-відповідальні аспекти особистості [44, с. 68].

На нашу думку, розвиток професійного потенціалу державних службовців у періоди війни та післявоєнного відновлення має включати як зовнішні, так і внутрішні складові. Зовнішні фактори охоплюють ефективне законодавче забезпечення діяльності державних службовців, кадрову політику та систему управління персоналом, застосування дієвих методів мотивації, технологій менторства тощо. Внутрішні аспекти включають здатність державного службовця до саморозвитку та саморегулювання, самовираження, самореалізацію, самовдосконалення, орієнтацію на досягнення визначених цілей та вміння ефективно планувати свою професійну діяльність [44].

У воєнний час це питання набуває особливої актуальності з огляду на існуючі обставини та ціннісноорієнтаційні аспекти. Таким чином, розвиток професійного потенціалу державних службовців у воєнний та поствоєнний періоди неможливо розглядати без урахування ціннісного змісту їх діяльності та оцінки суспільством цієї роботи. Кожен із цих періодів супроводжується змінами в суспільних цінностях, морально-етичних орієнтаціях і настроях, що прямо впливає на професійний розвиток. Трансформаційні процеси в державній службі вимагають мобільності та швидкої адаптації державних службовців до нових умов, що неможливо без розвитку їхнього професійного потенціалу, постійного оновлення знань і навичок. Під час воєнного стану розвиток професійного потенціалу державних службовців є критично важливим для подальшого розвитку держави, її представництва на міжнародній арені та ефективності управлінських рішень. Вмотивовані,

патріотичні, досвідчені та висококваліфіковані державні службовці з правильними ціннісними орієнтаціями є фундаментом для розвитку державної служби та її високої конкурентоспроможності, а також для позитивного іміджу України в післявоєнний період. У цей час важливо створювати умови для стимулювання ініціативи державних службовців до саморозвитку, самоаналізу, навчання, що відповідатиме вимогам сучасних трансформацій і потребам суспільства [44, с. 113].

Особливу роль у цьому процесі відіграють програми навчання та підвищення кваліфікації, які мають враховувати специфіку викликів воєнного та поствоєнного періодів. Важливим аспектом є впровадження інноваційних методів навчання, зокрема використання цифрових платформ, інтерактивних кейсів та симуляцій кризових ситуацій. Це дозволить державним службовцям здобути не лише теоретичні знання, але й практичні навички управління в умовах невизначеності та високого ризику. Крім того, підтримка морального духу службовців через програми психологічної допомоги, командного взаємодії та етичної підтримки стає ключовим елементом збереження стабільності системи державного управління. Формування позитивного ставлення суспільства до державної служби потребує не лише прозорості та ефективності її діяльності, але й активного залучення громадян до процесу ухвалення рішень, що сприятиме зміцненню довіри та партнерства між владою і суспільством. У поствоєнний період акцент має бути зроблений на відновленні людського потенціалу, вдосконаленні системи мотивації та створенні можливостей для кар'єрного росту, що стане запорукою побудови стійкої та конкурентоспроможної державної служби, здатної ефективно реагувати на глобальні виклики. Отже, потенціал державних службовців є стратегічно важливим ресурсом держави в умовах воєнного стану. Його ефективне використання та розвиток забезпечують надійність державного управління, оперативне вирішення кризових ситуацій та підтримку суспільної довіри до владних інституцій. Таким чином, інвестиції в підготовку,

професійний розвиток та психологічну підтримку державних службовців стають невід'ємною частиною побудови стійкої системи управління.

РОЗДІЛ III. ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Моделі та підходи реформування державної служби в зарубіжній практиці

Державна служба в зарубіжних країнах вважається державним апаратом, який виконує державні функції на практиці. У більшості європейських країн концепція державної служби базувалася на державній теорії, яка включала теорію Вудро Вільсона про дихотомію влади та "раціональну бюрократію" Макса Вебера, яка суттєво вплинула на створення та функціонування постійної та професійної державної служби. З розвитком і зміцненням державності реалізація завдань і функцій держави в більшості країн встановлює загальні основні принципи функціонування та управління державною службою. Це принципи законності, демократії, централізму, професіоналізму, стабільності (зайнятість протягом усього життя). Завдання, що стоять сьогодні перед державною службою України, визначають необхідність переходу цієї установи на якісно новий рівень, наближаючись до європейських стандартів діяльності у цій галузі. Поточним питанням цього дослідження є досвід розвинених демократій. Водночас практика децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади, державної служби та структур громадянського суспільства також є важливими аспектами вивчення зарубіжного досвіду державної служби в Україні. Крім того, правова база державної служби за кордоном також дуже цікава для нашої країни.

На думку експертів, досвід регулювання державної служби, формування бюрократії як особливої групи людей, функціонування інших установ державного управління дають підставу говорити про завершення регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказати про вітчизняне державне управління, державна служба в Україні значно гірша, ніж на заході. Водночас більшість європейських країн давно розробили правові акти, що

встановлюють правила та вимоги до різних категорій державних службовців, їх права та обов'язки, зобов'язання держави щодо їх правового та соціального захисту, їх правовий та соціальний статус. Розмірковуючи про зарубіжний досвід, ми повинні спершу мати уявлення про загальну систему організації державної служби. Він структурно розділяє такі елементи, як типи та рівні державної служби, її правові та організаційні принципи, правовий статус державного службовця, процедура державної служби. Тому ми розглянемо як приклад організацію та функціонування державної служби в таких країнах, як США, Великобританія, Бельгія, Італія, Іспанія, Польща, Франція та Німеччина, як одна з провідних європейських країн у створенні відповідної державної служби [45].

Таким чином, у США термін "державна служба" є вузьким, ніж термін державна служба, охоплюючи лише державних службовців. Сюди не входять виборні посади, пов'язані із судовою практикою. Вона не включає військові та морські позиції, посади міліції тощо. Президент і Парламент відіграють провідну роль в управлінні державною службою. Є деякі сфери державної служби, за якими президент і парламент контролюють, але є також сфери, де їх повноваження розподілені. До категорії державних службовців належать чиновники та допоміжний персонал, залучені до здійснення державних повноважень, службовці, включаючи викладачів державних навчальних закладів, працівників державних підприємств та державних служб. У більш широкому розумінні "державний службовець" або "службовець у державному секторі" - це будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату чи місцевого самоврядування [20].

У Великобританії керівництво державної служби формально належить монархії від імені королеви. Насправді монархія відноситься до вищих державних органів та посадових осіб, а саме прем'єр-міністра, кабінету міністрів. У Меморандумі для державних службовців на цю тему зазначається, що чиновники, які служать монархії, разом із вузьким розумінням категорії "державна служба" використовують розширене поняття "державна служба".

Термін "державна служба" в ширшому розумінні охоплює всіх працівників державного сектору: міністрів, військовослужбовців, міліцію, охорону здоров'я, вчителів тощо, але також включає працівників інших центральних та місцевих органів, які працюють і послуги яких оплачуються за рахунок коштів парламенту. У вузькому розумінні термін "державна служба" включає лише посадових осіб центральної влади, немає чіткого визначення посадових осіб, оскільки вони визначаються як "службовці корони, які служать на основі доброї волі" [20].

У Бельгії державними службовцями є всі, хто служить у країні: державні службовці, а також освітяни, лікарі, правоохоронці, платники податків. В Італії в державному управлінні перебувають лише дипломати, префекти, поліцейські та вищі керівники державного управління. Інші державні службовці державних установ вважаються посадовими особами лише формально, оскільки їх службова діяльність значною мірою визначається колективними договорами, укладеними між установами та профспілками. В Іспанії існує державна служба, яка включає такі групи державних службовців: старші державні службовці; старші збори державних фінансових інспекторів; старший корпус комерційних інспекторів та державних економістів; старший корпус державних адвокатів; асамблея охорони здоров'я національної системи охорони здоров'я; старші інспектори з питань праці та соціального захисту населення, загальні адміністративні збори державної адміністрації; загальна допоміжна будівля державного управління; загальний субальтернативний корпус державного управління; збірка механіків-водіїв Міністерства оборони [43, с. 26].

У Польщі існує державна служба, до якої входять експерти центральної та місцевої влади. Існують: "державні службовці", відносини яких базуються на призначенні на керівну посаду або на посаду експертів у державних службах; "Державні службовці", найняті на контрактній основі [43, с. 26].

У Франції термін "державна служба" у найширшому розумінні означає "діяльність представників професійної діяльності на службі у держави,

територіального персоналу державної установи та, загалом, будь-якої адміністрації". Відповідно до ієрархічної системи розподілу влади всі державні службовці поділяються на центральні та місцеві. Працівниками центрального уряду також вважаються всі працівники периферійних органів, які підпорядковуються центральному відомству і є частиною його персоналу. До місцевих службовців належать ті, хто входить до системи установ організацій та установ місцевого підпорядкування [20].

Державна служба в Німеччині охоплює правове регулювання особливих суспільних відносин, яке поділяється на дві основні групи: відносини з посадовими особами та відносини з працівниками - службовцями та працівниками державних установ. У цьому випадку юридична форма організації роботодавця є визначальною для поняття "державна служба". Державна служба - це лише діяльність у службі юридичної особи, що регулюється публічним правом. Отже, державна служба в Німеччині означає діяльність федеральної та державної влади. До державних службовців Німеччини належать такі особи: державні службовці, суди, а також викладачі вищих навчальних закладів, викладачі, лікарі, поштові службовці, залізниці, державні банки та інші. Німецьке законодавство класифікує державних службовців на дві основні групи: посадові особи та службовці (службовці та робітники).

Державні службовці як еліта державної служби зобов'язані дотримуватися традиційних правил професійної бюрократії. Умови служби чиновників у Німеччині суттєво відрізняються від умов праці працівників: для перших вони визначаються цільовим призначенням; для службовців і робітників базуються на приватно-правовому договорі; права та обов'язки посадових осіб регулюються законом про державне управління. Заробітна плата працівників та інші умови їх роботи визначаються тарифним договором; заробітна плата чиновників визначається посадою та стажом роботи. Оплата праці працівників визначається тарифом з урахуванням їх віку та особливостей виконуваної роботи; посадова особа має довічне призначення,

працівники можуть бути звільнені; на відміну від чиновників, працівники не піддаються дисциплінарному покаранню; на них поширюється дія загального адміністративного права; чиновникам явно заборонено організовувати страйки; працівники залишаються вправі на товар; держава несе всі витрати на підтримку бюрократії.

Чиновники отримують спеціальну пенсію. Робітники та службовці, як і всі, отримують пенсію з пенсійного фонду. На практиці також існують категорії посадових осіб, які мають спеціальні повноваження, мають особливий правовий та політичний статус, так звані політичні чиновники. Існує також група посадових осіб - почесних чиновників, які мають переважно цивільну професію і призначаються на спеціальні посади без заробітної плати та права здійснювати особливі умови соціального забезпечення. До почесних посадових осіб належать присяжні, обрані консули та інші. Водночас для сучасної Німеччини характерне тісне переплетення та переплетення політичної та адміністративної сфер.

Це також відображено в Законі про державну службу, згідно з яким чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій та продовжувати свою парламентську кар'єру. Обрані до Бундестагу чи Бундесрату, разом із зарплатою депутата продовжують отримувати значну частину основної зарплати. Нинішня чисельність чиновників у парламенті становить понад 40% від загальної кількості депутатів. Тому вони слабо зацікавлені в реформі державної служби, яка може позбавити їх такого працевлаштування. Іншими словами, чиновники в Німеччині є привілейованою політичною групою. Їх професійні навички та фінансова незалежність дозволяють їм значно прогресувати серед інших. На відміну від багатьох європейських країн, кар'єра державного службовця в Німеччині не є альтернативою політичній кар'єрі. Навпаки, це часто стає передумовою успішної політичної діяльності. Серед сфер, у яких у Німеччині працюють державні службовці, на першому місці - справедливість, за нею - економіка та соціальні науки. Адвокатура в Німеччині традиційно є найкращою

можливістю вступу на державну службу. Незважаючи на масовий приплив експертів різного профілю в систему державного управління, адвокати все ще займають провідні позиції в державній бюрократії цієї країни. Німецьке законодавство досить детально регулює процедуру прийому на державну службу. Кандидати ідентифікуються за допомогою повідомлення в спеціальних роздрукованих оголошеннях про вакансії. Їх слід обирати на основі їх придатності, здібностей та професійних досягнень, незалежно від статі, релігії, переконань чи політичної думки. Призначення проводяться після підтвердження їхньої придатності виконувати державну службу за результатами зданих іспитів. Якщо вік працівника не перевищує 32 років, він може бути призначений на цю посаду лише після випробувального терміну. У цьому випадку призначення допускається лише на найнижчі посади.

Для підтвердження своєї професійної придатності працівник у Німеччині має можливість пройти випробувальний термін, який не перевищує п'яти років. Призначення на державну службу здійснюється довічно лише після успішного завершення випробувальної роботи та після 27-ми річчя.

Загальний закон про правовий статус державних службовців Німеччини визначає чотири типи роботи державних службовців: нижчий рівень служби; середній рівень; підвищений рівень обслуговування та вищий рівень служби. У межах кожної групи державним службовцям присвоюються ранги, усього їх 16: A1-A5 – нижчі ранги (допоміжно-технічний персонал); A6-A9 – середні ранги (урядові секретарі); A10-A13 – вищі ранги першого ступеня (урядові інспектори); A14-A16 – вищі ранги другого ступеня (вищі урядові радники). За принципом підпорядкування вони поділяються на федеральні, земельних чиновників та громадських службовців. Іншою підставою для кваліфікації може бути робочий період. Існує також чотири основні категорії працівників: призначені з випробувальним терміном, призначені на невизначений термін (у будь-який час вони можуть бути звільнені), призначені тимчасово, призначені довічно. Отримати відповідні посади можливо за ряду умов, залежно від рангу. Для виконання роботи на нижчому рівні необхідно: успішно закінчити

початкову середню школу або визнаний рівноцінний рівень освіти; підготовча практика до посади.

Щоб виконати послугу середньої школи, потрібні: атестат середньої школи; підготовча практика протягом одного року; склав відповідний іспит. Для успішного проходження служби вищої освіти (перший рівень) вам потрібні: шкільна освіта, яка дає право вступати до вищої освіти; підготовча практика на посаду протягом 3 років; склав іспит на право проходження служби на цій посаді. Для виконання послуги найвищого рівня (другого рівня) потрібні: випуск середньої школи; підготовча практика на посаду не менше 2 років; складання іспиту на право проходження служби в державній адміністрації. Конституційною основою оплати праці німецьких службовців є принцип "утримання" - один із основних принципів статусу чиновника. Держава повинна піклуватися про добробут працівника та добробут його родини, надавати йому допомогу та захищати під час працевлаштування. Насправді держава не платить за роботу працівника, вона платить за його функцію. Державним службовцям надаються виплати по соціальному забезпеченню, включаючи пенсії (пенсійний вік державних службовців становить 65 років, цей вік можна продовжити до 68 років), фінансову допомогу, підтримку сім'ї у разі втрати годувальника, компенсацію у спеціальних вікових групах. та офіційні справи.

Працівники отримують компенсацію у разі переїзду з одного місця проживання до іншого. Кожен працівник має право на відпустку на повний робочий день. Для державної служби Німеччини також характерно, що чиновники мають право утримувати зарплату, якщо вони балотуються, займають почесні посади або працюють у місцевих представницьких органах. Працівник у Німеччині має право перевірити свою особисту справу. Він зобов'язаний повідомляти про всі скарги на нього або негативний висновок про його діяльність, а думка працівника фіксується в його особовій справі. Німецькі державні службовці мають право вступати до профспілок. За цю діяльність санкції не допускаються. Через принцип відданості посадова особа

не має права брати участь у страйках. Особливістю німецького законодавства є письмове право державних службовців на іншу оплачувану діяльність: діяльність в асоціаціях, установах, компаніях, капітал яких належить державному власнику, або діяльність у міжурядових асоціаціях. Для здійснення такої діяльності необхідно отримати спеціальний дозвіл у керівника державного органу [28]. Основні завдання державних службовців визначаються принципом взаємовідносин з державними службами. Посадова особа зобов'язана виконувати всі розпорядження свого керівника; він несе персональну відповідальність за законність своїх дій при виконанні своїх службових обов'язків. Якщо працівник сумнівається в законності наказів начальства, він зобов'язаний негайно повідомити про це безпосереднього керівника. Якщо його сумніви не виправлені, посадова особа має право звернутися до вищого керівника. У цьому випадку наказ для посадової особи повинен бути підтверджений письмово. Кожен державний службовець Німеччини зобов'язаний скласти присягу після складання присяги. Посадова особа зобов'язана неухильно дотримуватися державної та службової таємниці. Після закінчення службових відносин посадова особа зобов'язана зберігати в таємниці інформацію, яка стала йому відома під час його роботи. Німецьке законодавство чітко визначає наслідки невиконання або неналежного виконання службових обов'язків. Вони викладені в статуті Федерального дисциплінарного закону. Державний службовець, винний у порушенні своїх службових обов'язків, вважається таким, що скоїв правопорушення. Будь-яке порушення обов'язку включає відповідальність. Процедура звільнення враховується у німецькому законодавстві про правовий статус державних службовців та у Законі про федеральних державних службовців. Службові правопорушення розглядаються найсприятливішим чином: питання покарання належить до компетенції безпосереднього керівника та найвищого рівня. Враховується не лише правопорушення, але й офіційна поведінка посадової особи. Важливим фактором успіху німецької системи освіти державної служби та високої якості її результатів є орієнтація на

безперервність підготовки чиновників. Базова підготовка, спеціалізована освіта, перепідготовка та підвищення кваліфікації - усі ці рівні пов'язані в єдину систему професійного та кар'єрного зростання. Позитивними рисами німецької моделі підготовки державних службовців є прозора система оплати праці, чітка система підвищення кваліфікації, яка сприяє працевлаштуванню, професійному та професійному розвитку.

Програми навчання державної служби в Німеччині мають чітко встановлений баланс між теоретичними знаннями та необхідними практичними знаннями. На наш погляд, недоліком системи підготовки державних службовців у Німеччині є орієнтація на юридичні дисципліни, які також визнає сама Німеччина. Як приклад в Україні ми можемо використати схему організації державної служби Франції, де кожен орган виконує свою функцію. Парламент приймає загальні правила державного управління та встановлює процедуру створення бюджетних посад. Державна рада визначає, які посади належать до компетенції Президента та Уряду, а також які категорії посадових осіб можуть призначатися іншими органами. Президент затверджує розпорядження про державну службу, призначає вищих посадових осіб, таких як урядові радники, головні радники аудиторської палати, префекти, послы, керівники академій тощо. Відповідно до конституційних норм прем'єр-міністр безпосередньо відповідає за всю роботу державної служби. У межах своїх конституційних повноважень він готує та видає виконавчі акти, спеціальні положення про державну службу для окремих міністрів, координує діяльність міністерств в інтересах державної служби та бере участь у призначенні вищих посадових осіб. За рішенням Президента та Прем'єр-міністра призначається все керівництво міністерствами, включаючи керівників відомств. На регіональному рівні управління державною службою повністю реалізоване. Префект та підпорядковані йому префектури виконують дві функції: представника центрального уряду та координаційного апарату регіональних служб.

Префект має право наймати працівників середнього та нижчого рівнів. На рівні місцевого самоврядування керівними органами є муніципальні ради та мери. Вони закривають управління державною службою по всій країні. Крім того, створені департаменти у формі національних територіальних установ для управління державними службовцями на регіональному та місцевому рівнях. Ці відділи об'єднані в національний центр, яким керує лише старший персонал [43].

На наш погляд, положення, які можуть бути враховані законодавством України, повинні включати, зокрема, досвід Німеччини в підготовчій службі, організацію відбору на державну службу, іспити. Французька та іспанська адміністративна система побудована на концепції держави як єдиної централізованої системи, що забезпечує ефективне управління державою з центру. Також корисно систематизувати законодавство про державних службовців, закріплене в окремому кодексі адміністративного права Іспанії під назвою "Державна служба", заснованому на концепції відокремлення політики від уряду, як і в інших європейських країнах. З практики в Англії доцільно запозичити перевірку відповідності кандидатів вимогам щодо працевлаштування. Це робить спеціальний незалежний орган - комісія. Правління може призначати лише тих кандидатів, які мають посвідчення, видані комісією. Це, здається, зменшує можливість корупційних, дружніх, та інших дій при формуванні корпусу державних службовців. На наш погляд, такий підхід може застосовуватися і в Україні. Важливо також, що українська система державної служби виходить на якісно новий рівень шляхом підписання угоди про асоціацію з ЄС, а її параметри повинні бути ближчими до найкращих практик державної служби у світі, тому слід розглянути можливість перенесення європейського досвіду на вітчизняні терени.

3.2. Пропозиції щодо підвищення ефективності державної служби в Україні.

Визначення концептуального підходу до вдосконалення системи державного управління змінюється відповідно до вимог соціального розвитку, специфіки державотворчих процесів. Однак залишається вимога, що система системи державного управління повинна складатися з експертів. Відповідно, метою реформи державного управління в Україні є створення професійного інституту державного управління.

Пріоритетним питанням створення умов для розвитку державної служби є побудова такої системи управління людськими ресурсами державної служби, яка відповідала б стратегічним орієнтаціям розвитку України. Україна проголосила демократичний вектор змін, який вимагав визнання гуманістичних ідеалів та почуття поваги до людини як найвищої цінності. Ці принципи послужили основою для формування погляду на державного службовця як шанованого представника закону та справедливого захисника державних інтересів.

Реалізація проголошених ідеалів фактично сформувала б ефективну систему інституту державної служби, представлену гідними працівниками, тими, хто розуміє відповідальність за свій вибір - захист соціальних інтересів. На наш погляд, сучасні кадрові технології застарілі, механізми їх впровадження традиційні, але вони не дають бажаного результату - отримати якісний персонал державної служби за найменші витрати та в короткі терміни [32].

З метою реформування та забезпечення висококваліфікованих кадрів в державному управлінні в 2012 році була прийнята Стратегія національної кадрової політики на період 2012-2020 років, яка описує новітні підходи до реформування кадрової складової державної служби, механізми залучення працівників, високопрофесійне управління державною службою [13]

Незважаючи на те, що Стратегія містить основні нововведення у залученні високопрофесійних людей, норми документа не були належним чином реалізовані. Серед основних кадрових технологій виділяють: підбір

персоналу, адаптацію, мотивацію, оцінку, навчання та перепідготовку, кар'єрне зростання, кадровий резерв.

Процес набору в державну адміністрацію складний і вимагає багато часу та грошей. Прийом на роботу передбачає процес вивчення професійних та психологічних характеристик працівника для визначення його здатності виконувати роботу на певній роботі чи посаді та, зрештою, відбір найбільш прийнятних претендентів на основі його кваліфікації, особливостей, здібностей та інтересів відповідати цілям організації [27].

Таким чином, аналіз досвіду з відбору державних службовців показав, що під час цієї процедури враховуються лише документи, які дають підставу брати участь у заміщенні цієї посади. Конкурс проводиться формально відповідно до українського закону "Про державну службу". Особисті характеристики, лідерські якості, комунікативні навички, а також досвід вирішення управлінських ситуацій та прийняття управлінських рішень пропускаються поза увагою.

Узагальнення підходів вчених дозволяє визначити наступні завдання, які повинні забезпечити підбір персоналу для державної служби:

- формування професійної філософії та ідеології управління новими кадрами;
- розробка національної стратегії управління людськими ресурсами відповідно до пріоритетного розвитку компанії та європейських стандартів;
- розробка сучасної національної системи управління людськими ресурсами та управління персоналом, що забезпечує їх відповідність потребам соціального розвитку та інституційним та організаційним навичкам;
- створення професійно кваліфікованої структури робочої сили відповідно до соціальних потреб, розвиток людських ресурсів ключових галузей економіки, промисловості, сільського господарства, освіти, науки, культури;

- інституціоналізація, реконструкція, реабілітація провідної еліти, її спрямованість на забезпечення пріоритетів розвитку української держави;
- сприяння створенню професійних груп, інфраструктури для соціальної адаптації, всебічного розвитку персоналу;
- розробка національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу;
- підвищення престижності функцій, пов'язаних з виконанням державних функцій;
- інформаційне забезпечення та автоматизація управління персоналом;
- посилення відповідальності за корупційні дії, виховання доброчинної поведінки;
- створення умов для кар'єрного зростання управлінського персоналу [35, с. 25-31].

Ми підтримуємо думку дослідників про те, що під час відбору державних службовців слід використовувати такі: письмові тести, виробничі та імітаційні тести (коли тестування експерта відбувається в змодельованій виробничій ситуації), усне опитування, перевірка персональних даних, перевірка рекомендацій, психологічні тести та методи оцінки законодавство відповідно до сфери майбутньої діяльності (соціальне, економічне, податкове, житлове законодавство). Крім того, методи можна використовувати для визначення лідерства та психічного здоров'я [33].

Наступним кроком є процес коригування. На наш погляд, потрібно прийняти індивідуальний план коригування, який включає ознайомлення працівника з посадовими інструкціями, ознайомлення з колективом та поступовий перехід до стабільної роботи.

Рушійною силою державного службовця (як і кожного працівника) є його інтереси, мотиви, інстинкти. Мотивація - це те, що описує, на що будуть спрямовані зусилля, енергія, знання, внутрішні ресурси працівника і як ми їх реалізуємо. При оцінці його професійної діяльності необхідно враховувати

мотиви працівника, оскільки різні мотиви можуть призвести до певного результату [37, с. 23].

Однак єдиної ефективної системи мотивації державних службовців досі не запроваджено в Україні на національному рівні. Недостатня увага до мотиваційних аспектів працівників призводить до присутності інертних радянських мислячих робітників та великих коливань активних кваліфікованих робітників (особливо молодих людей), які знаходять кращі умови для розвитку в приватному секторі та задовольняють свої потреби [22].

Наступні типи заохочень використовуються для державних службовців за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги: подяка; нагородження грамотою, дипломом, іншими відомчими нагородами державного органу; дострокове присвоєння звання; вручення нагороди державними службовцями; вручення державних нагород. Одним із ефективних мотивів є оплата праці за результатами роботи. Це підвищить особисту мотивацію кожного державного службовця.

Оновлення мотиваційного механізму, побудова моделі кар'єри державної служби передбачає: запровадження відкритого конкурсу на всі вакансії в системі державної служби, перехід без конкурсу на рівноцінну роботу в разі реорганізації або скорочення; розвиток практики наставництва для новопризначених державних службовців категорії «В» під час заміщення нової посади; вдосконалення процесу щорічної оцінки результатів роботи з планування кар'єри та виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності; щорічна індивідуальна програма розвитку державних службовців, яка включає навчання, стажування та самоосвіту [49].

Одним із ключових питань у процесі реформи державної служби в Україні є реформа підходів до оцінки діяльності державних службовців. Оцінку діяльності працівника можна проводити за такими критеріями, як: досягнуті результати роботи відповідно до завдань, кваліфікація, практичні навички, комунікативні навички, робота в команді, лідерські якості, лідерські якості, етична поведінка, інновації.

Новий законопроект України "Про державну службу" запроваджує нові підходи до оцінки державних службовців, які включають дослідження результативності, ефективності та показників якості, визначених з урахуванням трудових обов'язків державних службовців, а також дотримання професійної етики та антикорупційного законодавства.

Підвищення професійної кваліфікації державних службовців забезпечується системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Підготовка державного службовця - це підготовка для здобуття певного нового рівня освіти та кваліфікації (експерт, магістр) за цією спеціальністю, призначена для професійної діяльності в державних органах чи місцевому самоврядуванні [36]. Водночас під підготовкою державного службовця слід розуміти підготовку особи, яка вже перебуває у державному управлінні.

Перепідготовка державного службовця - це навчання для здобуття певного рівня освіти та підготовка за іншою спеціальністю (спеціалізацією), призначеною для професійної діяльності в державних органах чи місцевих адміністраціях [36].

Підготовка державних службовців - це навчання, спрямоване на вдосконалення, тобто досягнення певного рівня загальної культури управління і спеціалізується на певній категорії робочих місць та спеціалізації в окремих організаціях, завданнях, повноваженнях, визначених поточними потребами сьогодення (для конкретної людини, конкретного органу уряд або місцевого самоврядування, для певної зміни відносин між державними службами тощо).

Як правило, працівники органів отримують професійну підготовку на короткострокових курсах (1-2 тижні) інформаційно-оперативного характеру, що не сприяє поглибленій професійній перепідготовці [36].

Розробка національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні здійснюється на основі конституційних положень, принципів модернізованого законодавства про державне управління, освіти та стандартів ЄС. Нормативно-правова база

професійної підготовки державних службовців України постійно оновлюється відповідно до потреб держави та суспільства.

В Україні створена організаційна структура - мережа навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та місцевих чиновників. Законодавча база забезпечує безперервність післядипломної освіти, зокрема, державних службовців, зокрема їхньої підготовки.

Національне агентство державної служби України систематично формує кадрові ресурси, які найкращим чином можуть допомогти зменшити залежність державної служби від іноземного ринку праці, підвищити ефективність роботи її персоналу та закріпити позитивний імідж державного службовця. Це стосується надання органам державної влади висококваліфікованих та компетентних експертів постановою Кабінету Міністрів України № 362 «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб»

З метою виконання державного замовлення на підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління», за дорученням Національної державної служби України передбачено звільнення магістрів:

- у Національній академії державного управління при Президентові України;
- у вищих навчальних закладах, які готують магістрів за спеціальністю «Державна служба».

Національна державна служба України передбачила організацію працевлаштування студентів у галузі знань "Державне управління", а саме: Дніпро, Одеса, Львів, Харків, регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України очолили [26].

Вивчення ситуації щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у районних державних адміністраціях

дозволяє нам спостерігати наступне. Повернувшись після навчання, державні службовці не мали жодних привілеїв, в кращому випадку займали посаду не нижчу за посаду попередньої підготовки. Така ситуація є неприйнятною, оскільки потенціал державного службовця використовується неефективно.

Таким чином, можна сказати, що така практика призводить до вирівнювання ролі вищої освіти у галузі «Державне управління» місцевими органами виконавчої влади, що свідчить про непрофесіоналізм керівників відповідних органів.

Відповідно до плану підготовки будуть направлені фахівці на навчальні курси відповідно до професійних програм семінарів, серед яких: економіка, фінанси та внутрішній аудит; юридичний супровід та впровадження європейських стандартів в організації роботи зі скаргами громадян; соціальний захист населення; для штатного резерву на посади начальника структурних підрозділів, начальників управлінь, управлінь та секторів; для державних службовців, місцевих чиновників, стаж роботи яких менше одного року; ведення діловодства, контроль та архівування; житлово-комунальне господарство, будівництво, архітектура [54].

Відповідно до програм тематичних постійних семінарів на навчання акцент зроблено на: підготовку інвестиційних проектів та залучення інвестицій; Європейська інтеграція України; надання адміністративних послуг та забезпечення їх якості; інформаційно-комунікаційні технології та електронне урядування; політичні та соціально-економічні процеси в Україні; державна служба відповідно до вимог нового антикорупційного законодавства; запобігання та запобігання корупції; для професіоналів для надання допомоги жертвам торгівлі людьми; основні принципи та механізми внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державному управлінні [56].

Дослідження дозволяє зробити висновок, що важливим моментом у визначенні напрямів підвищення кваліфікації є складнощі в тому, що працівники виконують різні роботи, наприклад, один державний службовець,

який займається питаннями внутрішнього контролю та аудиту, антикорупційне законодавство. Це ускладнює процес прийняття рішень щодо навчання працівників.

Водночас дослідження підтвердило думку про те, що на сучасному етапі зміст та рівень професійної підготовки в Україні не відповідають стратегічним напрямкам розвитку державності, не враховується висока динаміка соціально-економічних процесів, завдань та труднощів у розробці нової моделі державної служби. Ця модель повинна бути орієнтована, з одного боку, на якість соціальних послуг населенню, а з іншого - на максимальний потенціал кожного державного службовця.

В даний час важливість та роль підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні значно зростає. Виконання державним службовцем своїх функцій пов'язане з регулюванням, наглядом та координацією розвитку різних соціальних сфер. Для успішного виконання своїх службових обов'язків державний службовець повинен мати широкий спектр знань, умінь та навичок. Ми підтримуємо думку дослідників, що до підготовки та підвищення кваліфікації слід підходити індивідуально: залежно від типу публічних функцій, які виконує експерт, його досвіду, рівня освіти та його особистого потенціалу.

Мета та характер діяльності державних службовців вимагають інтенсивного розвитку системи їх професійної підготовки, що перешкоджає невирішеній кількості проблемних питань у функціонуванні системи професійної підготовки державних службовців, зокрема таких: відсутність єдиних національних стандартів професійної освіти; відсутність єдиного методичного центру з професійної підготовки державних службовців; недостатньо високий рівень якості підготовки та перепідготовки фахівців; відсутність організаційних механізмів для забезпечення безперервності освіти за наявності нормативної бази для регулювання цього питання; недосконалість систем відбору, підготовки, підвищення кваліфікації та атестації викладацького складу, зайнятого в системі професійної освіти державних

службовців; недооцінюють потреби у навчанні державних службовців через обмежене фінансування відряджень.

Крім того, йому необхідно реформувати управління системою професійної підготовки державних службовців, вирішити низку питань, пов'язаних з фінансуванням підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також контролю за якістю освітніх послуг та знань.

Важливість самоосвіти зростає у забезпеченні професійної підготовки державних службовців. Самовиховання тісно пов'язане з рисами особистості фахівця, його мотиваційною сферою, цілями тощо. Для експерта самоосвіта може стати механізмом зайняття вищої державної посади, просування на професійному рівні, зміни сфери діяльності. Крім того, самоосвіта професіоналів є показником інтелектуального розвитку особистості, оскільки лише професіонал з високим рівнем інтелекту може об'єктивно оцінити свої знання та рівень освіти, а також потребу в певних знаннях у цій галузі.

Серед основних напрямків розвитку системи професійної підготовки працівників в Україні є: вдосконалення законодавчої бази професійного навчання та освітньо-кваліфікаційних стандартів; адаптація професійної підготовки державних службовців в Україні до стандартів ЄС; передовий характер навчального процесу; ротація державних службовців; удосконалення кадрової системи системи професійної підготовки державних службовців.

Отже, проблеми безпосередньо пов'язані з проблемами загальної системи державної служби в Україні. Сюди входять такі:

- неточність у визначенні прав та обов'язків державних службовців;
- відсутність професіоналізму працівників;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, створення планів дій "зверху вниз" на основі регіональних програм, що створює відрив від фактичної ситуації з персоналом в адміністрації;

- надмірна плинність кадрів, оскільки жінка зокрема йде на державну службу, щоб отримати повний соціальний пакет під час відпустки по догляду за дитиною, що призводить до величезної кількості вакансій (декретних) та низького потенціалу таких працівників;
- залежність від належності до певних політичних партій, оскільки керівництво райдержадміністрації змінюється з кожними виборами, що постійно змінює вектор реформи державного управління, а також державу в цілому.

Відповідно, для поліпшення кадрової ситуації в державному управлінні можна виділити наступні напрямки:

- об'єднання всіх нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, у відповідний кодекс, основою якого має стати новий український закон «Про державну службу». Пріоритетом у цьому відношенні є забезпечення завершення процесу регулювання державної служби в Україні;
- вдосконалення механізмів посилення конкурентоспроможності професії державної служби на ринку праці, зокрема шляхом вдосконалення механізмів відбору, кар'єрної моделі державної служби, підвищення мотивації державних службовців шляхом підвищення рівня їх соціального та матеріального захисту;
- розвиток нових форм контролю за діяльністю державних службовців, зокрема запровадження громадського контролю у цій галузі. Громадський контроль може бути забезпечений шляхом постійного опитування громадян щодо якості державних послуг;
- перехід від підходу "обліку персоналу" до "управління людськими ресурсами", що вимагає створення відповідних служб управління людськими ресурсами;
- зміна принципів та підходів до роботи державних службовців, зосередження уваги на їх результатах, а не на процесі, що повинно бути

відображено в процесі оцінки результатів діяльності державних службовців;

- посилити вимоги до рівня професійної кваліфікації державних службовців, у тому числі на основі вимоги про здобуття ступеня магістра державного управління, заохотити працівників до самоосвіти та подальшої освіти на робочому місці;
- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців шляхом забезпечення безперервності професійної підготовки, оновлення їх програм підготовки шляхом забезпечення балансу між теоретичними знаннями та необхідними практичними навичками;
- посилення орієнтації системи професійної підготовки державних службовців на забезпечення індивідуального підходу відповідно до виду публічних функцій, які виконує фахівець, його досвіду роботи, освіти, особистого потенціалу.

Удосконалення державної служби нерозривно пов'язане з необхідністю прийняття нового закону України «Про державну службу», який повинен врегулювати досі невирішені питання, пов'язані з регулюванням державної служби, від центрального до місцевого рівня. Особливості та завдання державних службовців, що працюють на місцевому рівні, вимагають особливої уваги при створенні моделі державної служби, яка спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод громадян шляхом надання якісних послуг населенню. Необхідність реформування органів державної влади в Україні зумовлена постійно зростаючими вимогами громадськості до виконавчої та місцевої влади. Ці виклики значною мірою пов'язані з поглибленням демократизації, децентралізації управління, що знайшло своє відображення у розробці нових концепцій реформи місцевого самоврядування, територіальної організації і, отже, реформи державної служби та служби місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У процесі виконання дослідження було послідовно вирішено всі поставлені завдання, що дозволило всебічно розкрити концептуальні, історичні, правові, структурні, управлінські та порівняльні аспекти розвитку державної служби України, а також сформувані обґрунтовані пропозиції щодо підвищення її ефективності. Важливим результатом роботи стало також визначення ключових механізмів реформування державної служби, які застосовувалися в Україні протягом останніх десятиліть, їхніх сильних і слабких сторін, а також напрямів подальшого вдосконалення.

1. У результаті дослідження було встановлено, що державна служба є базовим інститутом публічного управління, який забезпечує практичну реалізацію функцій держави, виконання управлінських рішень та захист публічних інтересів. Визначено, що сутність державної служби поєднує професійну діяльність, нормативно визначені повноваження, відповідальність за результати праці та підзвітність суспільству. Державна служба виступає особливою формою трудової діяльності, що має ознаки публічно-правових відносин, спеціального статусу службовців, дотримання етичних стандартів та принципів верховенства права, прозорості, нейтральності та професіоналізму. З'ясовано, що державна служба функціонує як комплексний механізм, де поєднуються організаційні, мотиваційні, кадрові, інформаційно-комунікаційні та правові інструменти, спрямовані на задоволення потреб громадян та забезпечення сталого розвитку держави. У цьому контексті важливою складовою стало визначення механізмів реформування, які охоплюють модернізацію управлінських процесів, впровадження цифрових рішень та посилення професійності кадрів.

2. Аналіз історичних етапів розвитку державної служби продемонстрував, що її становлення проходило через кілька ключових історичних моделей — від княжих адміністративних традицій Київської Русі до сучасної системи публічного управління. Виокремлено вплив періоду Гетьманщини, імперського та радянського управління, які заклали певні

організаційні принципи, проте обмежували розвиток професійності та відкритості служби. Показано, що з проголошенням незалежності Україна спробувала відійти від радянської моделі, почавши вибудовувати власну систему державної служби, орієнтовану на демократичні цінності. Прийняття Закону «Про державну службу» 1993 р. стало відправною точкою інституційного оформлення служби, а подальші зміни 2011–2016 рр. сформували сучасну концепцію професійної, стабільної й політично нейтральної служби. Водночас визначено, що кожен із цих етапів супроводжувався впровадженням різних механізмів реформування — від інституційних змін до модернізації управлінських процедур. Доведено, що історичний розвиток державної служби в Україні нерозривно пов'язаний із загальними політичними трансформаціями, що зумовлює потребу в послідовних та інституційно обґрунтованих реформах.

3. Дослідження нормативно-правової бази дозволило визначити, що сучасне українське законодавство формує достатньо широкі рамки для функціонування державної служби, проте вимагає системного оновлення та усунення суперечностей. Встановлено, що правове регулювання державної служби ґрунтується на Конституції України, спеціальних законах, підзаконних актах та державних програмах розвитку публічної служби. У ході аналізу було відзначено наявність прогресивних норм — таких як конкурсний добір, вимоги до професійної компетентності, принципи відкритості та політичної неупередженості. Разом з тим, виявлено проблеми практичної реалізації цих принципів, зокрема формальність конкурсів, ризики політичного впливу, нестабільність процедур, а також недостатню визначеність щодо системи оплати праці та кар'єрного просування. Важливим є те, що механізми реформування державної служби, закладені в законодавстві (запровадження конкурсів, електронних сервісів, нових систем оцінювання), потребують посилення інституційної підтримки та стабільного правового середовища. Висновок свідчить про необхідність комплексної ревізії нормативної основи з

метою підвищення узгодженості та ефективності регулювання державної служби.

4. У роботі охарактеризовано структуру державної служби як складну багатoelementну систему, що складається з центральних органів виконавчої влади, територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій та спеціалізованих державних органів. Доведено, що організаційна модель державної служби має чітку ієрархію, однак на практиці функціонування цієї структури ускладнюється дублюванням повноважень, нерівномірністю кадрового забезпечення та слабкою координацією між рівнями влади. У цьому контексті важливими є механізми реформування, спрямовані на оптимізацію структури державних органів, скорочення бюрократичних процедур, децентралізацію функцій та розвиток міжвідомчої взаємодії. Виявлено, що роль НАДС як органу, відповідального за політику у сфері державної служби, зростає, проте потребує посилення інституційної спроможності. Охарактеризовано, що сучасна організація державної служби має перейти від жорсткої вертикальної моделі до більш гнучкої, мережевої системи зі зміцненням HR-функцій та застосуванням сучасних цифрових рішень.

5. На основі дослідження окреслено низку системних проблем, які негативно впливають на ефективність державної служби. До них належать: нестабільність кадрового складу, часті реорганізації, низький рівень мотивації службовців, обмежені можливості професійного розвитку, незбалансована система оплати праці, недосконалість конкурсних процедур, ризик політизації призначень та недостатній рівень інституційної автономії. Доповнено, що механізми реформування — такі як модернізація системи оплати праці, впровадження HRMIS, професіоналізація HR-служб, стандартизація системи компетенцій — покликані розв'язати окреслені проблеми, однак їх реалізація потребує послідовності та політичної підтримки. Виявлені проблеми доводять, що система державної служби потребує цілісної трансформації, а не ситуативних змін.

6. У ході роботи було проаналізовано існуючі методи оцінювання ефективності державної служби, включно з атестацією, ключовими показниками результативності (KPI), аналітичними моніторинговими системами та методами незалежного оцінювання. Встановлено, що попри наявність формальних інструментів, їх практична ефективність є обмеженою через слабку прив'язку до реальних результатів, відсутність уніфікованої системи критеріїв, недостатнє використання цифрових аналітичних платформ та низьку прозорість процедур. Механізми реформування, які спрямовані на підвищення якості оцінювання (запровадження результативно-орієнтованих систем, цифрових індикаторів, автоматизованих моделей оцінки), мають стати основою для формування сучасної моделі управління ефективністю. Висновок полягає в необхідності переходу до системи багатofакторної оцінки, що враховуватиме не лише обсяг виконаних завдань, а й якість управлінських рішень, рівень публічності, інституційну стійкість, довіру громадян, швидкість реагування та цифрову зрілість органу.

7. Проведене порівняльне дослідження продемонструвало, що країни Європейського Союзу, Канада, Велика Британія та держави Північної Європи застосовують різні моделі реформування, які ґрунтуються на поєднанні професіоналізації кадрів, деполітизації служби, цифровізації процесів, орієнтації на результат і сервісності управління. Зарубіжний досвід підтвердив, що ефективність реформ залежить від стабільності, послідовності та комплексності змін, а також від здатності інституцій адаптуватися до сучасних викликів. Показано, що в Україні доцільно адаптувати елементи європейської континентальної моделі, зміцнюючи автономність служби та запроваджуючи сучасні HR-технології, а також елементи менеджеріалістської моделі — ефективність, результативність, прозорість та підзвітність. У цьому контексті механізми реформування української державної служби мають спрямовуватися на розвиток сервісної моделі держави, скорочення бюрократії, цифровізацію процедур та зміцнення професійності управлінського персоналу.

8. На основі всього комплексу проведеного дослідження було сформовано низку практичних рекомендацій щодо підвищення інституційної спроможності державної служби України. До ключових пропозицій віднесено: удосконалення правового забезпечення державної служби, посилення механізмів політичної нейтральності, модернізацію конкурсних процедур, запровадження сучасних систем професійного розвитку, підвищення ролі кадрових підрозділів як стратегічних HR-офісів, розвиток цифрової інфраструктури (HRMIS, електронні конкурси, е-оцінювання), реформування системи оплати праці, а також впровадження системи компетенцій та результативно-орієнтованого оцінювання. Удосконалені механізми реформування державної служби в Україні дають змогу сформувати модель, здатну відповідати вимогам сучасного публічного управління та європейським стандартам. Запропоновані заходи створюють можливість переходу до якісно нової моделі державної служби — професійної, ефективної, прозорої та орієнтованої на потреби суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. 668 с. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/220101216124131/29rozdil9.html>.
2. Битяк Ю. Р. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... дра юрид. наук. URL: http://librar.org.ua/sections_load.php?s=economy_legal_science&id=441&start=1.
3. Британська підтримка реформ в Україні. Програма «UKUA: Підтримка реформ в Україні». URL: <https://www.gov.uk/government/worldlocationnews/ukassistancetoukrainereforms.uk>.
4. Владивиров М. Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства // Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 46–53. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/apdy_2013_2_8.pdf.
5. Гузар Л. Мотиваційні чинники підвищення ефективності діяльності публічних службовців в Україні // Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 196–202. – URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/efdu_2013_35_26.pdf.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.ред. кол. Ю. В. Ковбасюк та ін. К. : НАДУ, 2011.
8. Желюк Т. Державна служба : навч. посіб. К. : ВД «Професіонал», 2005. 576 с.
9. Звіт Національного агентства з питань державної служби за 2012 рік.
10. Звіт Національного агентства з питань державної служби за 2013 рік.

11. Іншин М. І. Поняття державної служби в Україні: багатоаспектний підхід // Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2002. Вип. 20. С. 331–334.
12. Історія державної служби // Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби.
URL:http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publishext/article?art_id=45490&cat_id=45489&base_id=36860.
13. Конституція України : Закон України № 254к/96ВР від 28 червня 1996 р. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254>.
14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333р.
URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3332014p>.
15. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 208 с.
16. Красношапка В. Управління людськими ресурсами.
URL:<http://studentam.kiev.ua/content/view/736/98/>.
17. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України.
URL:<http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/putp/20114/doc/2/01.pdf>.
18. Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби...
URL:<http://guds.gov.ua/sub/kirovogradska/ua/publication/content/39338>.
19. Міністерство юстиції України. URL:<https://minjust.gov.ua/>
20. Олійник І. Професійний розвиток державних службовців.
URL:http://snjurid.crimea.edu/arhiv/2013/26_2_p2_law/011olein.pdf.
21. Пархоменко-Куцевіл О. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат.
URL:http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10poipka.pdf.

22. Пархоменко-Куцевіл О. Проблеми реалізації сучасних кадрових технологій в системі державної служби України // Новітні стратегії реформування державної служби... К. : ЛіраК, 2014. С. 21–25.
23. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад : монографія. К. : ФАДА ЛТД, 2010. 296 с.
24. Пірен М. Елітні кадри для держслужби // Новітні стратегії реформування державної служби. К. : ЛіраК, 2014. С. 25–31.
25. Про державну службу : Закон України № 3723XII від 16 грудня 1993 р. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/372312>.
26. Про державну службу : Закон України № 4050VI від 17 жовтня 2011 р. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405017>.
27. Про державну службу : проект закону // Офіційний сайт НАДС. URL:http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article?art_id=661093&cat_id=87284.
28. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. – URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1692002п>.
29. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934XII. – URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/193412>.
30. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565XII. – URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56512>.
31. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586XIV. – URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/58614>.
32. Про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5002014п>.
33. Про організацію роботи щодо підвищення кваліфікації державних службовців райдержадміністрації у 2014 році : розпорядження голови райдержадміністрації від 1 лютого 2014 р.

34. Про проведення атестації державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/19222000п>.
35. Про програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26VIII. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/go/2619>.
36. Про прокуратуру України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697VIII. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178912>.
37. Серьогін С. Мета, завдання та функції державної служби // Аспекти публічного управління. 2013. № 1(1). С. 64–78.
38. Серьогін С., Шпекторенко І., Липовська Н. Сучасні технології роботи з персоналом. К. : НАДУ, 2010. – С. 23–26.
39. Смоленський О. Державне управління та державна служба : словникдовідник. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
40. Сороко В. Парадигма динамічної і гнучкої державної служби // Новітні стратегії реформування державної служби. К. : ЛіраК, 2014. С. 31–35.
41. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
42. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
43. Тимошук В. Державна служба: проект революційних змін. URL:<http://ua.racurs.ua/681zakonproderjavnuslujbu>.
44. Тимошук В., Курінний О. Новий закон про державну службу: новели та проблеми // Юридичний вісник України. 2012. № 5(866). С. 4–5.
45. Тимчасова державна служба. Реформа державного управління. Стратегія 2020. URL:<http://reforms.in.ua/iniatsiatyvy/tymchasovaderzhavnasluzhba.html>.

46. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом...
URL:http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344.
47. Управління Голодержслужби у Дніпропетровській області.
48. Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі : постанова Кабінету Міністрів України № 842 від 5 липня 2004 р.
URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/8422004п>.
49. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. Практичні поради щодо розробки профілів професійної компетентності посад держслужби. URL:<http://www.center.gov.ua/prestsentr/materiali/item/770>.
50. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. TWINNING.
URL:<http://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/twinning>.
51. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. TAIEX.
URL:<http://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/taieux>.
52. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. SIGMA.
URL:<http://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/sigma>.
53. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. Програма CIB. URL:<http://www.center.gov.ua/prestsentr/materiali/item/748>.
54. Шереметьєва Л., Грицяк І., Баранцева К. Зарубіжний досвід державного управління : наук. розробка. К. : НАДУ, 2012. 26 с.
55. Штика Л. Державна служба // Енциклопедичний словник з державного управління. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
56. Штатний розпис Криворізької районної державної адміністрації на 1 січня 2015 р.
57. Програми підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад Криворізького району на 2013 рік : рішення районної ради від 31 січня 2014 р. № 440XXV/VI.

