

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки та менеджменту  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

**Кваліфікаційна магістерська робота**

тема: « ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ »

**Виконала:**

студентка групи 2мДС спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ Т. Ю. Чинчик

**Науковий керівник:**

професор кафедри публічного управління,  
адміністрування та права, доктор наук з  
державного управління, професор

\_\_\_\_\_ М. І. Лахижа

## **Бібліографічний опис та анотація**

### **кваліфікаційної магістерської роботи**

**Бібліографічний опис:** Правові та організаційні основи розвитку державної служби в Україні. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Лахижа Микола Іванович, кафедра публічного управління, адміністрування та права, доктор наук з державного управління, професор. Полтава. 2022 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

**Анотація.** У роботі проведено дослідження проблем розвитку державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції. Вивчено та ситематизовано нормативно-правову базу модернізації державної служби в Україні. Здійснено аналіз теоретичних аспектів розвитку державної служби, показано сутність і зміст правових та організаційних основ розвитку державної служби, виокремлено принципи управління державною службою, розкрито взаємозв'язок розвитку державної служби та європейської інтеграції.

Показано вітчизняну та зарубіжну практику управління розвитком державної служби, зокрема: вплив глобалізації на розвиток публічного управління і публічної служби, зарубіжний досвід правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби. Автором виокремлено вузлові проблеми сучасної державної служби в Україні. На цій основі обґрунтовано основні напрями вдосконалення управління розвитком державної служби: публічність, ефективність та результативність, мотивація персоналу.

**Ключові слова:** Україна, державна служба, розвиток, європейська інтеграція, державна політика, зарубіжний досвід, інституційне забезпечення.

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

Держстат – Державна служба статистики України

ДС – державна служба

ДСД – Державний стратегічний документ

ЄПВДС - Єдиний портал вакансій державної служби

ЄС – Європейський Союз

ЗУ – Закон України

ІКТ – інформаційні-комп'ютерні технології

ІЛР – індекс людського розвитку

ІТ – інформаційні технології

КМУ – Кабінет Міністрів України

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

ПС – публічна служба

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

S 3 - Смарт-спеціалізація

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	11
1.1. Сутність і зміст правових та організаційних основ розвитку державної служби.....	11
1.2. Теоретичне забезпечення процесу розвитку державної служби .....	21
1.3. Вузлові напрями розвитку державної служби – теоретичні аспекти .....	28
Висновки до розділу I.....	44
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРОЦЕСУ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	46
2.1. Вплив глобалізації та інтеграції на розвиток публічного управління і публічної служби.....	46
2.2. Зарубіжний досвід правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби.....	58
2.3. Характеристика сучасного стану правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби в Україні.....	78
Висновки до розділу II	78
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ .....	79
3.1. Вузлові проблеми сучасної державної служби в Україні.....	79
3.2. Публічність, ефективність та результативність державної служби як вузлові напрями її розвитку .....	89
3.3. Мотивація праці як важливий напрям удосконалення	98

## діяльності державних службовців в Україні

Висновки до розділу III.....	
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	111
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	115
ДОДАТКИ.....	130

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Україна нині перебуває у трансформаційному періоді, докорінно змінюються базисні засади суспільства, здійснюється формування суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Сучасну державу неможливо уявити без такої важливої складової як державна служба. Багато в чому завдяки саме цьому важливому політичному, правовому та організаційному інституту держава має змогу фактично втілювати в життя завдання, що перед нею стоять. Від якісної організації державної служби, компетентності державних службовців залежить те, наскільки держава буде відповідати уявленням людей про державу та їхнім потребам.

Важливим чинником формування державності України є створення сучасної ефективної системи державного управління, що має бути запроваджена шляхом проведення адміністративної реформи.

Її метою є запровадження динамічних змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, яке має бути спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, політичного та соціального партнерства, функціонального управління соціально-економічними сферами, делегування певних функцій держави іншим, відмінним від державного апарату, організаціям для опосередкованого їх регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів.

Саме тому, сьогодні, питання залучення молоді на державну службу набуло значної актуальності. Адже без оновлення її кадрового потенціалу та залучення молоді неможливе подальше зростання та розвиток інституту державної служби. Від здатності молоді бути активною творчою силою значною мірою залежить сам процес державотворення. Молодь є важливою складовою сучасного українського суспільства, носієм інтелектуального потенціалу, визначальним фактором соціально-економічного прогресу, здатним

оновити та модернізувати систему державного управління, відіграти важливу роль у процесах розбудови демократичної держави.

Незважаючи на всі виклики, які ставить перед нами сьогодні: зовнішні загрози, економічні негаразди, молоді люди і далі прагнуть долучитися до розбудови української державності, поліпшення якості роботи владних інституцій, удосконалення механізмів взаємодії органів влади та громадян

Враховуючи сучасний стан розвитку України, події в політичному, соціальному, економічному та інших середовищах, треба поставити питання необхідності пошуку найефективніших шляхів вирішення проблем у визначених аспектах. Ці завдання залишаються актуальними і в умовах воєнного стану.

Наявність самих лише ресурсів не дає поштовху для розвитку. Одним з головних та визначальних факторів є ефективне управління цими ресурсами. Перекладаючи дану думку на аспект функціонування держави, можна зробити висновок, що державна служба і є тим самим необхідним інструментом, який дає поштовх та розвиток окремим складовим держави та країни в цілому.

Державна служба має забезпечити державному управлінню системний характер та програмно-цільовий підхід до надання управлінських послуг на основі управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни державних службовців, законності, результативності, раціональності, ефективності їх праці.

Розвиток державної служби передбачає послідовне здійснення систематизованих за напрямками та етапами комплексів практичних заходів (правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових та інших), спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів, що складають державну службу, на чіткий взаємозв'язок усіх її інституціональних положень з діяльністю корпусу державних службовців.

Вихідні позиції розвитку державної служби визначаються необхідністю надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби, зосередження основної уваги на інституційно-правових, адміністративно-

процесуальних аспектах інституту державної служби. При цьому система державної служби, що розвивається, має не тільки стати налагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, результативною, стабільною та авторитетною, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату, державних службовців з громадянами, іншими інститутами громадянського суспільства, запровадити конституційний принцип пріоритету прав і свобод особи й громадянина.

Проблеми модернізації державної служби розглядають українські та закордонні вчені, серед яких: В. Авер'янов, О. Антонова, В. Бакуменко, К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Малиновський, М. Лахижа, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцинський, І. Сурай, Ю. Сурмін, та інші. Згадані вчені аналізують сучасні тенденції розвитку публічного управління, визначають шляхи оновлення та модернізації державної політики у сфері державної служби тощо.

Значна частина вчених присвятили свої дослідження проблемам формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби: Т. Кагановська, Ю. Ковбасюк, І. Лопушиський, Л. Пашко, М. Пірен, С. Хаджирадєва, О. Якубовський, М., Ярмистий та інші.

Потужна школа вивчення питань державної служби сформувалася на базі колишньої Національної Академії Державного Управління при Президентові України, насамперед у Києві та Дніпрі.

В НУ ІІІ ім. Юрія Кондратюка питання розвитку публічного управління та публічної служби вивчають І. Кульчій, М. Лахижа, Г. Трегубенко, О. Скрильник та інші викладачі кафедри публічного управління, адміністрування та права. Відповідні теми внесено до переліку орієнтовних тем магістерських досліджень, одну з яких обрано автором.

Водночас, практика вимагає постійної уваги та системного аналізу проблеми модернізації державної служби як основного принципу розвитку людського потенціалу системи публічного управління.

Актуальність проблеми розвитку державної служби в Україні, її теоретична і практична значущість зумовили вибір теми, мету та завдання роботи. Важливою підставою для цього дослідження є наша робота на державній службі.

**Мета і завдання дослідження:** визначення проблем та напрямів розвитку державної служби в умовах реформування публічного управління в Україні.

Для досягнення мети було визначено такі **завдання**:

з'ясувати сутність і зміст правових та організаційних основ розвитку державної служби;

узагальнити теоретичне забезпечення процесу розвитку державної служби;

охарактеризувати теоретичні аспекти розвитку державної служби;

показати вплив глобалізації на розвиток публічного управління та публічної служби;

виявити та узагальнити зарубіжний досвід правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби;

дати характеристику сучасного стану правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби в Україні;

виявити вузлові проблеми сучасної державної служби в Україні;

показати публічність, ефективність та результативність державної служби як вузлові напрямки її модернізації.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини у сфері інституціоналізації державної служби.

**Предмет дослідження** – правові та організаційні основи розвитку державної служби в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення цієї мети та вирішення певних завдань у магістерській роботі були використані загальні та специфічні методи наукового дослідження. Методи аналогії та порівняння дозволили виявити характеристики вітчизняного та зарубіжного досвіду в організації державної служби та визначити можливість його використання в контексті реформи

державної служби в Україні. Метод систематичного аналізу застосовувався на всіх етапах дослідження, особливо при виявленні основних проблем державної служби та напрямків для вдосконалення. Методи абстрагування та узагальнення визначили напрями розвитку державної служби, засновані на розкритті сутності реформи державного управління та завдань реформи державного управління на сучасному етапі розвитку держави.

Теоретичну та нормативну основу роботи складають наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячені вивченню розвитку публічного управління і адміністрування та державної служби, зокрема, нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжвідомчі нормативні акти, статистичні матеріали.

Практичне значення роботи полягає в обґрунтуванні пропозицій щодо перспектив розвитку державної служби на основі підвищення рівня професіоналізму та ефективності державних службовців.

Матеріали дослідження можна пропонувати для використання практиками та студентами спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

**Публікації автора:** окремі аспекти магістерського дослідження знайшли висвітлення у доповіді автора на тему: «Модернізація державної служби» на ІХ Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління»

**Структура магістерської роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел та додатків.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

### **1.1. Сутність і зміст правових та організаційних основ розвитку державної служби.**

Актуальність дослідження проблем державної служби в Україні зумовлена зростаючим її значенням у забезпеченні реформи державного управління в Україні та її орієнтацією на здійснення основних прав та свобод громадян. Зростаючі вимоги суспільства до державної служби вимагають більшого професіоналізму, здатності ефективно діяти мовою поглиблення демократизації та необхідності розвитку взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Діяльність держави, функціонування апарату державного управління здійснюється через державну службу, що є особливим інститутом держави.

Державна служба - це перш за все діяльність, призначена для виконання державних функцій і здійснення повноважень державних органів та посадових осіб, на яких покладено державну владу. Тому штат державних службовців повинен відповідати високим вимогам, встановленим сьогодні щодо їх професіоналізму та кваліфікації; знання та досвід; особисті, моральні, ділові, психологічні та фізичні характеристики; здатність творчо мислити і вміло виконувати поставлені перед ними завдання, досягнення, а це основна діяльність працівників.

Державна служба організаційно є частиною публічної служби, водночас посилюючи свою публічність. Ця тенденція посилюється у всьому світі, особливо помітно проявившись в Україні в період активного проведення реформи децентралізації.

Виконання масштабних завдань, що стоять сьогодні перед публічною службою України, неможливе без залучення до органів публічної влади працівників нової генерації з високим рівнем професіоналізму та належними

морально-етичними якостями, здатних працювати в нових посткризових економічних умовах та в умовах демократизації суспільних процесів.

Інституційні (правові та організаційні) основи державної служби визначають її роль у суспільстві. Від їх якості залежить ефективність та результативність діяльності, а також перспективи розвитку.

Організаційно-правові засади державної служби в Україні неодноразово висвітлювалися в працях українських вчених. Прикладом узагальнення їх підходів може бути посібник Д. Неліпи [ 69 ] . Автор розкриває конституційні засади державної служби в Україні, її історію, види, принципи функціонування, порядок проходження та припинення повноважень державних службовців, особливості їх правового статусу. Акцентується увага на проблемах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, визначенні їх професійного профілю, рівня компетентності та морально-етичних якостей.

З-поміж комплексу заходів (організаційних, фінансових, правових, освітніх тощо), спрямованих на досягнення цілей реформування державної служби, надважливу роль виконує її правове регулювання.

*Сучасний правовий інститут державної служби* – це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби.

Правовий інститут державної служби складають норми конституційного, трудового, цивільного, фінансового та інших галузей права. Вони регламентують правовий статус державних службовців, у тому числі порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, обмеження, пов'язані з прийняттям і проходженням державної служби, підстави припинення державної служби. Адміністративно-правові норми, які регламентують питання державної служби, складають частину цього інституту і є самостійним інститутом адміністративного права.

Концептуальні засади державної служби визначені в українському законодавстві. Адміністративне право обслуговує перш за все державне

управління. Воно визначає адміністративно-правовий статус державних службовців системи державного управління відповідно до Конституції України [ 48 ], діючого Закону України «Про державну службу» [ 88 ], інших законів та підзаконних нормативно-правових актів. Дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у тій частині, яка не врегульована основним законом.

Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти дають підстави віднести державну службу України до традиційної бюрократичної системи, оскільки вона базується на законодавстві, багато в чому схожа з європейською державною службою. Звичайно, державна служба в нашій країні розвивається на основі Конституції з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування економічної та політичної системи, матеріальних і фінансових можливостей тощо.

Розвиток конституційних засад державної служби в Україні, як і в інших країнах, пов'язаний із прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин, діяльності держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян на державну службу.

Виходячи з принципу поділу влади, державна служба відокремлюється в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Залежно від специфіки сфер державної діяльності до державної служби належать державні службовці, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ і т. д.

Отже, правове регулювання державної служби стосується:

1.Формування системи державної служби.

Без ефективної системи державного управління неможливо побудувати сильну демократичну державу. Саме тому реформа держуправління – це важлива передумова євроінтеграційного курсу України, а Європейський Союз підтримує реформу на експертному, технічному та фінансовому рівні.

Реформа державного управління є однією з основних для країн із перехідною економікою. Реалізація багатьох важливих змін, які потрібні для економічного розвитку, залучення інвестицій і створення робочих місць по всій країні, залежить від спроможності державного апарату розробляти та впроваджувати ефективні державні політики.

Сучасне державне управління також є ключовим елементом у побудові довіри громадян до держави завдяки наданню доступних та якісних публічних послуг, відкритості та підзвітності держорганів.

Згідно зі світовими показниками ефективності врядування, Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Покращити позиції держави здатні такі фактори, як зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України з формування державної політики можлива лише за наявності професійної, результативної та підзвітної системи виконавчої влади. Ефективна система державного управління є також однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Результатом реформування має бути така система державного управління, що гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямованою на стає економічне зростання.

2. Створення правового статусу державних службовців і гарантій його здійснення.

Кожен державний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту державної служби, так як всі інші елементи призначені “обслуговувати” функціонування державної служби і службовців. Такі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних

службовців і дозволяють в повній мірі реалізувати його потенціал.

Серед основних елементів правового статусу державного службовця законом виділені:

- права та обов'язки державних службовців;
- виконання державним службовцем доручень;
- вимоги до політичної неупередженості державного службовця;
- захист права доступу до державної служби та прав державного службовця [ 88 ].

Правовий статус державних службовців характеризується тим, що:

1) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, в межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;

2) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;

3) службові права та обов'язки державних службовців характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, адже в протилежному разі обов'язки неможливо буде виконати;

4) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

5) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані.

Отже, правовий статус державних службовців є похідним поняттям від інституту адміністративної правоздатності і детермінується як здатністю мати права і обов'язки, так і виконувати доручення, керуватися у своїй діяльності принципом політичної неупередженості, а також нести певну відповідальність за вчинені дії.

### 3.Механізми проходження державної служби.

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою,

проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Розвиток державної служби в Україні передбачає вирішення питань, пов'язаних з запровадженням сучасних методів управління персоналом у системі державної служби, розробленням законодавства з питань державної служби та його впровадженням, поглибленням міжнародного співробітництва у сфері державної служби та державного управління, удосконаленням системи й структури органів виконавчої влади.

Саме від культури, професіоналізму публічних службовців залежить зростання легітимності публічної влади. Враховуючи істотні виклики, які супроводжують процес державотворення в Україні, публічні службовці повинні володіти глибокими професійними знаннями, новітніми технологіями, іноземними мовами, відповідати сучасним морально-етичним нормам, легко орієнтуватися в складних ситуаціях [23].

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни оцінюючи роботу в кожному конкретному випадку – конкретного службовця формують думку про загальний апарат держави та державну службу як таку. У взаємовідносинах із громадянами орган влади представлений не анонімними структурами, а людьми, які несуть окрім громадянської та моральної відповідальності ще й юридичну [24, с. 52].

В Україні питання довіри до державних чиновників стоїть досить гостро, адже у громадян немає повного розуміння того, чим повсякденно займається та які задачі виконує армія державних службовців, звичайний громадянин навіть не здогадується, над якими завданнями та які цілі поставленні перед тим чи іншим державним органом.

І поки не будуть встановлені зрозумілі для всіх правила та критерії оцінювання в державних органах, суспільні дискусії та негатив у бік ефективності роботи державних службовців та оплати виконуваної ними праці не може бути обґрунтовано предметно і ця тема буде постійно

піддаватися маніпуляції з боку суспільства.

До прийняття ЗУ «Про державну службу» № 889-VIII, від 10.12.2015 року, результатом діяльності в системі державної служби в Україні було заведено рахувати управлінський вплив. Простими словами, до прийняття закону оцінці підлягала повсякденна діяльність та кількість виконаних запланованих завдань.[81]

Проте, спираючись на досвід США і країн Західної Європи в основу оцінки держслужбовців було покладено кінцевий результат. Новий закон "Про державну службу" започаткував оцінювання виконання державними службовцями своїх обов'язків за чіткими і прозорими показниками.

Реформування системи державного управління, починається з оцінки за новим підходом в основу якого покладений чіткий принцип: не кількість зустрічей, планів, проведених нарад та конференцій, а те, на що вони вплинули і те, що можна побачити "за вікном".

Для оцінювання прикладених сил кожного конкретного співробітника та їх ефективності підприємці використовують КРІ – конкретні та виражені у цифрах показники, які працівник має виконати та показати за відведений період часу. Оцінка ефективності роботи співробітників державних органів за допомогою КРІ є інноваційною, хоча і далеко не новою, практикою на міжнародному державному рівні. Зараз і в нашій країні розпочався схожий процес введення КРІ в оцінку та оплату праці державних службовців.

Важливо відзначити європейську спрямованість реформ в Україні, що постійно наголошується. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС розкритий на сайті Міністерства Юстиції України [ 40 ]

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*<sup>1</sup>. Проте адаптація законодавства це не тільки вдосконалення існуючого законодавства, а й розробка проектів нормативно-правових актів з урахуванням *acquis communautaire*.

Acquis communautaire – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства, прийняті в рамках трьох стовпів ЄС2, але не обмежується ними.

Стан та проблеми адаптації вітчизняного законодавства про державну службу до вимог Європейського Союзу розкрито в статті І. Жданової [34 ], Проаналізовано європейський досвід законодавчого регулювання процесів адаптації у визначеній сфері, визначено принципи, що лежать в основі функціонування державних служб країн Європи, сформовано пропозиції, спрямовані на розвиток державної служби в аспекті європейського вибору

До найбільш важливих нормативних актів можна віднести: Програму інтеграції України до Європейського Союзу, затверджену Указом Президента №1072/2000 від 14 вересня 2000 року; Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 року; Указ Президента України «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 року; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки» від 08 червня 2004 року №746; Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 року.

Метою Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки було розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України.

Головдержслужба у 2010 році розглянула стан реалізації Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки та відзначила, що в рамках поставлених завдань здійснено необхідні «точкові» законодавчі зміни: розглянуто та прийнято 25 проектів законів, 13 Указів Президента, 143 постанови та 54 розпорядження Уряду.

Процес адаптації українського законодавства про державну службу до

права ЄС розкривається на порталі НАДС та включено до програм підвищення кваліфікації державних службовців [67].

Важливим є приклад визначення правових норм в державах ЄС. Аналіз європейської практики свідчить: щоб додати надійності національним системам державного управління, державна служба зобов'язана дотримуватись принципів адміністративного права, що лежать в основі Європейського адміністративного простору.

Тому розвиток і вдосконалення інституту державної служби тісно пов'язаний із запровадженням низки фундаментальних принципів організації та діяльності державної служби, серед яких принципи верховенства закону; відкритості і прозорості; підзвітності; ефективності і результативності.

Усі ці принципи мають поступово впроваджуватись та увійти в щоденну практику державних органів через чинне вітчизняне законодавство про державну службу. Проекти нормативних актів повинні враховувати принципи, закладених в основу *acquis communautaire*. Так, все більше країн ЄС встановлюють ключові показники ефективності вищих чиновників таким чином, щоб можна було забезпечувати на вищому рівні досягнення цілей поставлених перед урядом [1]

Пропозиції внесені в ЗУ «Про державну службу», а також детально прописані в «Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» № 640 від 23.08.2017 року до схеми щорічної оцінки державних службовців мають багато спільного з системою управління результативністю (*performance management*) в Канадському уряді, яка займає провідну позицій у всьому світі за ефективністю державної служби.

Це підтверджує висновок про необхідність сприйняття кращого зарубіжного досвіду та свідчить про його використання в Україні.

Всі державні службовці у Канаді, починаючи від звичайного спеціаліста і закінчуючи міністрами, щорічно укладають зі своїми керівниками "Угоду про продуктивність" (*performance agreement*), успішність

чи неспішність виконання якої обговорюється в кінці року. Принципи даного підходу сприяють збільшенню довіри всередині органів держслужби та дозволяє розкривати вміння та потенціал кожного державного службовця, забезпечуючи при цьому прозорість в органах держслужби.

Велику цікавість викликає досвід оцінювання Канади не тільки з боку покращення результативності, а й розвитку професійних компетенцій, які мають назву *soft skills*, що є вагомими стимулами для подальшого розвитку і сходження по кар'єрним сходам топ керівництва. Тому що, окрім виконання поставлених задач, також важливо оцінювати особистісне та професійне зростання працівника на керівній посаді [29].

В особистісній оцінці державних службовців нашій країні потрібно буде розвиватись і найдалі, опираючись на досвід західних партнерів. Переймаючи у них такі системи, як Ассесмент центри – в яких працівників органів державних установ будуть оцінювати не лише їх прямі керівники, а й незалежні експерти, які в першу чергу будуть звертати увагу на особистісні та професійні компетенції працівників, можливості їх розвитку, та будуть робити це неупереджено, без суб'єктивізму, який може бути присутнім при оцінці у прямих керівників.

Оцінка результатів роботи працівників державної служби – це нова та незвична для нашої держави концепція, яка тільки на початку свого становлення в нашій країні. Завдяки запровадженню КРІ стає прозорим та зрозумілим внесок кожного окремого чиновника у досягненні поставлених перед урядом завдань, підвищується організованість та підзвітність роботи державних органів.

Також таким чином створюється пряма залежність оплати праці кожного державного службовця. Чим більш ефективно працює чиновник, тим більша у нього платня. Це буде позитивно впливати на мотивацію державних службовців.

Отже, впровадження системи ключових показників матиме позитивний вплив на культуру держслужби та буде головним чинником

перереформування всієї системи державного управління від націленості на процесуальні роботи до націленості на досягнення кінцевого результату [39]

## **1.2. Теоретичне забезпечення процесу розвитку державної служби.**

Практика українського державотворення ґрунтується на національних традиціях, але враховує також досвід інших країн та потребує теоретичного підґрунтя. Це стосується також і розвитку державної служби.

Проблеми бюрократії свого часу розглядали такі видатні мислителі минулого, як Платон, Аристотель, Цицерон, Н. Макіавеллі, Т. Гобс, Б. Спіноза, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель та ін. Під їхнім впливом були сформовані погляди на організацію державного управління та бюрократію К. Маркса та В. Леніна. Їх мрії про ліквідацію бюрократії разом з скасуванням старої класової держави були ілюзією і призвели на практиці тільки до створення ідеологічно заангажованої партійно-номенклатурної бюрократії.

Значний внесок в розробку теорії державної служби зробив М. Вебер, який створив концепцію раціональної бюрократії. На його думку, повністю розвинутий бюрократичний механізм порівняно з іншими організаціями має виглядати так само, як машина порівняно з немеханічними видами діяльності. Це була ідеальна модель організації управління, яку тривалий час враховували при створенні професійної державної служби як у Європі, так і за її межами. Без усвідомлення цієї теорії неможливо зрозуміти суть діяльності сучасних владних установ розвинутих країн світу [ 129 ] .

Загальнонаукові засади сучасної державної служби передбачають її осмислення через такі інститути, як політична система, державне управління та регулювання на трансформаційному етапі розвитку держави, механізм держави, державний апарат і державна служба в системі державного управління тощо.

Значна увага звертається на соціальну природу державної служби. Поступово утверджується її сприйняття як публічної інституції, яка служить не

державі, а суспільству.

У творчості сучасних та зарубіжних вчених теоретичне осмислення поняття та суті державної служби займає важливе місце. Теоретичний метод більшого за обсягом охоплення факторів системного визначення інституту державної служби повинен мати практичну інтерпретацію, виражену в підходах до реформування апаратів органів державної влади, чого в даний час явно не вистачає.

В таких умовах новітні процеси трансформації системи державної служби України в умовах Європейської інтеграції зумовлюють необхідність консолідації поняття «Державна служба» з категоріально-понятійним апаратом країн Європейського Союзу.

Конституція України [ 48 ] закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову й виконавчу і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судоустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. Конституційне положення, що основи державної служби визначаються виключно законами України, відкриває значні можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу.

В конституціях і законодавстві радянського періоду про це не говорилось, і лише в 1993 р. був прийнятий перший в історії України Закон «Про державну службу» [ 87 ]. Загалом оцінюючи його як корисний і своєчасний, слід, все ж таки, відзначити, що його положеннями не охоплені всі проблеми державно-службових відносин, які потребують свого регулювання, він не призначений для всіх видів державної служби. Фактично можна стверджувати, що названий Закон має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади та апараті цих органів, хоча значна частина його положень поширювалася й на службу в органах місцевого самоврядування.

Водночас, і Конституція України (ст. 38), і Закон України «Про державну службу» (ст. 4) закріплюють рівне право громадян України на державну службу незалежно від її виду, чим фактично наголошується на важливості та однаковій

значимості державної служби, де б вона не здійснювалась. Звертає на себе увагу і те, що питання державної служби в Конституції України не одержали всебічного розгляду та врегулювання. Разом з тим, Конституція містить багато правових приписів, які тією чи іншою мірою мають відношення до державного апарату, а відтак і до державної служби, встановлюють основи сучасної державної служби, надаючи можливості для подальшого удосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності.

Без належного механізму реалізації права громадян на державну службу як важливого конституційного принципу вони не матимуть можливостей для його фактичного здійснення. Тому гарантії прав громадян України на державну службу мають актуальне звучання і повинні знайти відповідне відображення в чинному законодавстві.

В Законі України «Про державну службу» закріплене право на державну службу, незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, всіх громадян, які здобули відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір в установленому порядку або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Як видно з наведеного, ніяких економічних, політичних чи соціальних заборон на державну службу немає. З правової точки зору, лише визнання особи недієздатною, судимою, якщо така судимість є несумісною із заняттям посади, та в деяких інших випадках, що встановлені Законами України, можуть виникати обмеження для прийняття на державну службу.

В Законі України «Про державну службу» прямо не говориться про гарантії для громадян України права на зайняття державною службою. Опосередковано говориться про це і в Основному Законі України, оскільки такими гарантіями можна вважати: вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23); рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом, рівність прав жінки і чоловіка (ст. 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на свободу світогляду і

віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднань у політичні партії та громадянські організації (ст. 36); право на звернення (ст. 40); право на працю та вільне її обрання (ст. 43); право на освіту (ст. 53) та ін.[48]

Як гарантії забезпечення права громадян на зайняття державною службою слід розглядати заходи, що здійснюються відповідно до актів Президента України. 11 лютого 2000 року Президент видав Указ «Про підвищення ефективності системи державної служби». При Президентові України було створено Координаційну раду з питань державної служби, КМУ доручено розробити та подати у місячний строк на затвердження Президентові України Стратегію реформування системи державної служби в Україні, а також - забезпечити протягом 2000 року проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів та затвердження відповідно до його результатів організаційних структур зазначених апаратів.

Ця Стратегія передбачала головні напрямки удосконалення, побудови і розвитку системи сучасної державної служби. Серед них такі, як оптимізація управління державною службою, забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості й гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі, підвищення загальної культури державних службовців, суспільної довіри до них, професійне навчання державних службовців та кадрового резерву, наукове забезпечення реформування державної служби та ін. [ 127].

Важливо також, що стратегія передбачила наукове забезпечення реформування державної служби. Предметом наукових досліджень визначено систему державного управління, забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, розвиток системи державної служби.

Вказано на необхідність розробки наукової програми розвитку державного управління та державної служби за такими напрямками:

1. прогнозування розвитку державного управління та державної служби на основі довго- та середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку держави;

2. ефективність державного управління, державної служби,

функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, соціологічний аналіз із цих питань;

3. створення системи автоматизованих засобів наукового та адміністративного супроводження державного управління та державної служби, інформаційно-організаційної підтримки процесу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (на базі єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри"), а також інфраструктури формування та підтримки інформаційного ресурсу державного управління та державної служби з використанням глобальних, регіональних і локальних мереж;

4. наукове та методичне забезпечення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

5. розроблення застережних заходів і методів запобігання зловживанням і проявам корупції серед державних службовців та рекомендацій щодо створення відповідного законодавчого поля [ 127 ].

На розвиток Стратегії Кабінетом Міністрів України розроблені й 26 липня 2000 р. затвердженні Указом Президента України «Заходи на виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні». В Заходах на виконання Стратегії передбачені конкретні напрямки удосконалення державної служби в Україні, – від підготовки фахівців, створення кадрового резерву до вдосконалення всього кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату.

Значна робота щодо забезпечення реалізації права громадян на державну службу проводиться Координаційною Радою з питань державної служби при Президентові України, Головним управлінням державної служби України. Одним з її результатів є створення проекту Комплексної програми підготовки державних службовців та заходів, спрямованих на виконання названої Комплексної програми, які затверджені Указом Президента України від 9 листопада 2000 р.

Разом з тим, залишається гостро актуальним завданням створити якісно нові правові засади державної служби, з одного боку, а з іншого – забезпечити

умови для недопущення руйнації системи державної служби, гарантії її розвитку та утвердження відповідно до конституційних вимог. Постійне доопрацювання, внесення змін та доповнень до чинного Закону України «Про державну службу» не може розв'язати всіх проблем, оскільки він, все ж таки, розрахований, як уже наголошувалось, тільки на службу в органах виконавчої влади та їх апараті [26].

У ході якісного оновлення згаданих правових засад необхідно, на наш погляд, врахувати і досвід законодавчого регулювання в інших країнах.

Розв'язання проблем кадрової політики в державі пов'язане з визначенням кола державних органів та посадових осіб, які в праві регулювати основні правовідносини, що виникають у сфері державної служби. Окрім Верховної Ради України, до них слід віднести Президента України та Кабінет Міністрів України. При цьому Верховна Рада встановлює основи державної політики, цілі, завдання та принципи функціонування державної служби в усіх сферах державної діяльності. Президент України та Кабінет Міністрів України спрямовують свої зусилля на проведення виробленої політики в життя, а також розв'язують проблеми підготовки, атестації, підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву та інші з метою забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Ці та інші повноваження Президента України і Кабінету Міністрів України не знайшли свого врегулювання в Конституції України та інших законах, тоді як відомо, що і Президент, і Кабінет Міністрів у практичній діяльності не можуть не торкатись проблем кадрового забезпечення і фактично їх вирішувати.

Конкретні питання функціонування апарату в органах законодавчої влади, судовій системі, органах місцевого самоврядування повинні вирішуватись на основі законів відповідними органами.

Керівництво державною службою покладено на Головне Управління державної служби України, повноваження якого закріплені в ст. 7 Закону «Про державну службу». Видається доцільним більш чітко визначити в законі повноваження цього органу, підвищити його статус у розв'язанні проблем державної служби, що надасть можливість ефективніше впливати на діяльність

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій у сфері кадрової роботи.

Удосконалення державної служби пов'язано з розв'язанням також і інших питань, які мають важливий характер. Це – виявлення впливу конституційних положень та чинного законодавства на розвиток правового статусу державних службовців, визначення системи та сфери законодавства про державну службу, вивчення досвіду інших країн у справі регламентації державної служби та можливостей його застосування в практичній діяльності державних органів України, розвитку галузевої нормотворчості про державну службу, з метою конкретизації положень чинного законодавства (конституційного, фінансового, міжнародного, трудового, кримінального). Відповідно, законодавство про державну службу складають норми цих галузей права. Разом з тим, слід погодитися з думкою про те, що в перспективі службово-правові відносини будуть усе більшою мірою регулюватися адміністративно-правовими нормами, оскільки вони мають публічно-правовий характер.

Законодавство про державну службу має більш чітко встановлювати основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, їхні функції, заходи соціального захисту та відповідальності, вирішувати проблеми службової кар'єри. На наш погляд, становлення та розвиток державної служби в Україні повинно спиратись на чітку, конкретну програму, основою якої має бути стратегія оновлення апарату зі збереженням наявного кадрового потенціалу, досягнення збалансованого розвитку і функціонування держави в інтересах громадянського суспільства. Ставлячи в центр законодавства про державну службу пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, не слід забувати, що кадрова політика повинна забезпечити поєднання інтересів громадян і держави, створити умови для розкриття творчого потенціалу особистості в усіх сферах суспільного життя, в тому числі у розв'язанні завдань розвитку держави.

Програма розвитку законодавства про державну службу має стати складовою стратегії адміністративної реформи в Україні, концепції

реформування та розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства. Не виключено, що, з огляду на важливість інституту державної служби для укріплення держави, його широту та комплексність, може постати питання про розробку якщо не концепції розвитку законодавства про державну службу, то плану законотворчої діяльності в цій сфері. При цьому доцільно чітко визначитись із питанням пріоритетності законів, термінів їх підготовки, розгляду та прийняття.

Виходячи з того, що державна служба єдина в своїй основі, оскільки завжди пов'язана з управлінням, гадаємо, що найбільш загальні засади діяльності цього інституту повинні складати закон, у якому були б положення, що притаманні усім видам служби, категоріям посад і службовцям, організації керівництва й управління державною службою, закріплені принципи державної служби, закладені основи для подальшого регулювання державно-службових відносин.

Завершений вигляд правове регулювання державної служби отримає у випадку, коли будуть врегульовані питання проходження служби працівниками усіх державних організацій, підприємств і установ, які виконують не лише організаційно-управлінські функції, а й професійні – в установах освіти, вищої школи, науки, охорони здоров'я, культури; на підприємствах – промислових, транспорту, зв'язку, будівництва тощо. Такими можуть бути закони про особливості проходження служби у відповідних організаціях або їх об'єднаннях, що стосуються соціально-культурної сфери, промисловості, інфраструктури. Ці закони повинні узгоджуватися як із законодавством про державну службу, так і з законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах діяльності.[86]

### **1.3.Вузлові напрями розвитку державної служби – теоретичні аспекти.**

Україна в наші дні проходить трансформаційний період, який продовжується і в умовах війни. Докорінно змінюються базисні засади

суспільства, здійснюється задеклароване в Конституції формування суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. [48]

Вузлові напрями розвитку державної служби визначаються конституційними завданнями, а також євроінтеграційним курсом нашої держави.

У концентрованому вигляді вони визначені в нормативно-правових актах, включаючи Стратегію кадрової політики країни, Стратегію реформування державного управління та службу місцевого самоврядування в Україні, Стратегії реформування державного управління в Україні, Концепції запровадження посад експертів з реформ, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, Концепції реформування системи підготовки фахівців державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та інші документи.

Наприклад, Програмою розвитку державної служби на 2005—2010 роки, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2006 року № 746, державна служба визначалася складовою 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. Відзначалося, що подальший розвиток державної служби здійснюватиметься на таких принципах і засадах взаємодії системи державної служби та громадянського суспільства:

1) законність і правова регламентація діяльності державних органів та державних службовців, запобігання проявам суб'єктивізму і недопущення порушень установленого порядку прийняття рішень і надання послуг;

2) дотримання державними службовцями вимог законодавства з питань державної служби та антикорупційного законодавства, етичних норм і правил поведінки, належне виконання посадових обов'язків;

3) демократизація та прозорість системи державної служби;

4) професіоналізм у підготовці управлінських рішень і наданні послуг;

- 5) прозорість процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадян у процесі їх підготовки;
- 6) об'єктивність інформування громадян України про діяльність державних органів і державних службовців;
- 7) захищеність державних службовців від втручання в їх діяльність;
- 8) заміщення посад державної служби професійно підготовленими, висококваліфікованими фахівцями;
- 9) оприлюднення через засоби масової інформації відомостей про доходи, отримані протягом року державними службовцями, які займають посади I-II категорій;
- 10) створення умов для запобігання виникненню обставин, що сприяють проявам корупції і зловживанням на державній службі;
- 11) забезпечення збереження конфіденційної інформації, отриманої під час виконання державними службовцями посадових обов'язків.

Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 роки [50] ставила завдання удосконалення системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та адаптації її до стандартів ЄС. Основними пріоритетами було визначено:

- удосконалення прийняття на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, а також її проходження;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- посилення спроможності органів виконавчої влади до оптимізації процесів управління людськими ресурсами;
- розвиток системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з використанням кращих міжнародних практик;
- впровадження технологій електронного урядування у сфері державної служби [50].

Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [ 103 ] була спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Основними напрямками реалізації Стратегії було визначено:

гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

формування ефективної системи управління людськими ресурсами;

підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

встановлення прозорості моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу та органу місцевого самоврядування;

гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС;

організаційно-методичне забезпечення проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою розвитку інституційної спроможності державного апарату;

забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. [103]

Як і в попередньому документі, відповідно до цих напрямів було

розроблено завдання. Проте ці завдання не було реалізовано, як і завдання, виділені у наступному стратегічному документі.

Отже, констатуємо постійне невиконання поставлених завдань.

Пояснення причин цього варто зробити цитатою зі статті експерта з питань реформ С. Сороки, який критично оцінював спроби реформування державної служби в період 2015-2016 роки (В. Гройсман) та пропонує скорочення державного апарату: «Я не стверджую, що всі державні службовці безвідповідальні, не професійні та не ефективні. Зовсім ні. На державній службі є дуже відповідальні та професійні працівники, які дивом здатні в загалом неефективній системі професійно виконувати свою роботу. На них багато в чому і тримається держава. Але їм, ой як важко виконувати свою роботу в недореформованій та забюрократизованій державній системі!

Не потрібно боятись скорочення державного апарату, але таке скорочення має проводитись разом із значним скороченням непотрібних функцій, бюрократії та кругової безвідповідальності. А скорочення має бути не арифметичним, а за чіткими критеріями та прозорими процедурами.

Деякі мої колеги та деякі державні службовці стверджують, що державні службовці – то особлива каста людей, в яких є так званий "ген служіння". А підприємці та люди із бізнесу загалом не годяться для державної служби, тому що, мовляв, на протигагу від державної служби мета бізнесу – отримання прибутку, і всі підприємці "заражені" цим вірусом. А, мовляв, державні службовці із таким "геном служіння" мають імунітет проти вірусу збагачення. Думаю, що придуманий такий "ген служіння" є виправданням виконання роками багатьма державними службовцями непотрібної та нецікавої роботи, за яку при тому ще й мало платять, і приходиться роками терпіти і пристосовуватись до самодурів-керівників» [ 123 ].

Останній стратегічний документ - Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [ 126 ] спрямовано на виконання трьох центральних завдань:

забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної

адміністративної процедури для громадян і бізнесу;

формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;

розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Розділ «Професійна публічна служба та управління персоналом» конкретизує завдання продовження розбудови професійної, добросесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян.

Відзначено, що Закон України «Про державну службу» відповідає Європейським принципам та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом з тим окремі положення зазначеного Закону потребують суттєвого удосконалення, а для його ефективної реалізації необхідні консолідовані зусилля усіх органів державної влади, спрямовані насамперед на підвищення рівня довіри громадян до державної служби.

Передбачається залучення висококваліфікованих фахівців із забезпеченням чесного та прозорого відбору, призначення на посади державної служби, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо.

Наголошено, що «Успіх реформи також значною мірою залежить від якості управління людськими ресурсами в державних органах, яке повинні забезпечувати сучасні, ефективні і дієві служби управління персоналом. Для ефективного виконання покладених на неї завдань службі управління персоналом необхідно впроваджувати в роботу сучасні методи та інструменти управління персоналом на державній службі, розвивати організаційну та управлінську культуру». [126]

Важливими вказівниками напрямів розвитку державної служби є прийняті після 2014 року закони, в першу чергу Закон України «Про державну службу»

[88] та Закон України «Про запобігання корупції» [89], а також передбачені цими законами у перехідних положеннях підзаконні нормативно-правові акти, розроблені Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади.

Так, вже у преамбулі Закону України «Про державну службу» визначено, що він «визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях». [88]

Цей Закон України вже в статті 1 визначає, що державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави; стаття 4 визначає принципи державної служби.

Суттєве значення для визначення пріоритетів розвитку державної служби має Національне агентство України з питань державної служби. Як приклад можна навести Наказ НАДС від 16.08.2021 № 131-21 «Про затвердження переліків пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2022 році». [91]

У ньому виокремлено завдання підвищення кваліфікації вперше призначених державних службовців, уповноважених осіб з питань запобігання корупції, фахівців з питань реформ. Пріоритетними напрямами (темами) підвищення кваліфікації за загальними короткостроковими програмами визначено питання: аналізу та інтерпретації статистичних даних, гендерної рівності; державної політики цифрового розвитку; детінізації доходів; дотримання прав людини та протидії дискримінації; електронного урядування та

електронної демократії; євроатлантичної інтеграції; європейської інтеграції; забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю; запобігання корупції та забезпечення доброчесності; інформаційної безпеки та захисту персональних даних; кібербезпеки; комунікації та взаємодії; лідерства; національно-патріотичного виховання дітей та молоді; стратегічного управління та планування; стратегічних комунікацій; удосконалення рівня володіння державною мовою; управління змінами (впровадження або сприйняття змін); управління персоналом на державній службі; управління публічними фінансами.

Суттєвим є включення до програм вже у 2021 році питань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій та управління деокупованою територією. [91]

Нами також проаналізовано тематику професійних навчань за програмами, розміщеними на сайті НАДС. [105]

Для самоосвіти державних службовців пропонуються такі теми: Угода про асоціацію між Україною та ЄС та реформи в Україні - Natolin4Capacity Building; Реалізація державної інформаційної політики: доступ до публічної інформації, електронне урядування та електронна демократія; Лідерство та формування управлінської еліти; Професійне зростання керівника: кроки до досконалості; Запобігання корупції та забезпечення доброчесності; Формування та розвиток професійних і особистісних компетентностей державних службовців; Ефективне вирішення завдань державних службовців; Управління змінами тощо. [105]

Перелік цих та багатьох інших тем свідчить про широту охоплення завдань державних службовців, які, в свою чергу, залежать від визначення напрямів розвитку державної служби.

Визначення таких завдань, як ми уже з'ясували, залежить від напрямів розвитку публічного управління, що, в свою чергу, залежить від першочергових завдань розвитку держави.

З теоретичної точки зору важливо вказати, що такі сходинки формуються з послідовних щабелів, починаючи з Верховної ради України, Президента України

та Кабінету Міністрів України.

Теоретичне обґрунтування таких підходів знаходимо у працях науковців. Вже підбір тематики їх досліджень вказує на перспективу розвитку державної служби як публічної.

Важливим чинником формування державності України є створення сучасної ефективної системи державного управління, що має бути запроваджена шляхом проведення адміністративної реформи.

Її метою є запровадження динамічних змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, яке має бути спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, політичного та соціального партнерства, функціонального управління соціально-економічними сферами, делегування певних функцій держави іншим, відмінним від державного апарату, організаціям для опосередкованого їх регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів.

Державна служба має забезпечити державному управлінню системний характер та програмно-цільовий підхід до надання управлінських послуг на основі управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни державних службовців, законності, результативності, раціональності, ефективності їх праці.

Розвиток державної служби передбачає послідовне здійснення систематизованих за напрямками та етапами комплексів практичних заходів (правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових та інших), спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів, що складають державну службу, на чіткий взаємозв'язок усіх її інституціональних положень з діяльністю корпусу державних службовців.

Вихідні позиції розвитку державної служби визначаються необхідністю надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби, зосередження основної уваги на інституційно-правових, адміністративно-процесуальних аспектах інституту державної служби. При цьому система

державної служби, що розвивається, має не тільки стати налагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, результативною, стабільною та авторитетною, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату, державних службовців з громадянами, іншими інститутами громадянського суспільства, запровадити конституційний принцип пріоритету прав і свобод особи й громадянина.

Подальший розвиток державної служби відбувається одночасно з проведенням правової реформи. Державна служба нерозривно пов'язана з процесом формування української державності й розвитку повноцінного громадянського суспільства; багато в чому вона сприяє визначенню векторів розвитку державності та громадянського суспільства.

Державна служба як системний правовий інститут містить правові норми різних галузей права. З розвитком законодавства, що регулює державно-службові відносини, ймовірно, будуть прийматися нормативні акти виключно державно-службового характеру.

Системно-інтегративний аспект інституту державної служби полягає в тому, що організація і функціонування державної служби регулюється нормами багатьох галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, кримінального тощо); системно-елементний аспект інституту державної служби полягає в тому, що він складається з певних підінститутів. Їх розвиток має відбуватися синхронно.

З урахуванням Концепції адміністративної реформи та специфічних особливостей функціонування державної служби основними її цілями можна вважати:

захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

охорону конституційного устрою України; створення і забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;

формування суспільно-політичних і правових умов для практичного здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого

самоврядування;

забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

комплектування персоналу органів державної влади і місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;

удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання та відповідальності тощо;

поліпшення умов професійної діяльності державних службовців;

забезпечення в діяльності державних службовців і всього державного апарату дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших можливих негативних явищ у державній службі;

забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, спрямованих на розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективності управлінської праці.

Цілі й завдання державної служби обумовлюють зміст функціонування державної служби як системи. Головними її функціями за Концепцією адміністративної реформи є:

забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

залучення до державної служби найбільш компетентних і відданих справі кадрів;

забезпечення побудови кар'єри та просування по службі на основі суспільно корисних особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

забезпечення професійної підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації персоналу державної служби;

здійснення ефективного управління державною службою;

забезпечення зв'язків з громадськістю.

Разом з тим перелік основних ідей щодо функцій державної служби, викладений у Концепції адміністративної реформи, може бути доповнений деякими загальними функціями, що уточнюють функціональну реалізацію цілей і завдань державної служби, а саме:

здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;

науково обґрунтоване планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;

систематичний аналіз стану та ефективності державної служби в органах державної влади й місцевого самоврядування;

нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади й місцевого самоврядування з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;

створення та ведення реєстру органів державної влади, місцевого самоврядування та реєстрів державних посад і посад державних службовців;

розробка і запровадження сучасних типових схем управління та їх методичного забезпечення;

створення і ведення функціонального класифікатора органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

визначення, унормування і моніторинг професійно-кваліфікаційних характеристик посад державного апарату та органів місцевого самоврядування;

визначення кваліфікаційних вимог до державних службовців;

формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі, яка б містила інформацію про систему нормативних актів державної служби, забезпечувала облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування тощо;

організація та методичне керівництво професійною підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації та стажуванням державних службовців;

створення і запровадження правових механізмів захисту прав та інтересів державних службовців;

інформування громадськості про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та державних службовців;

контроль за дотриманням законодавства про державну службу та діяльністю її персоналу.

У побудову системи державної служби має бути закладена структура державного апарату. Концепцією адміністративної реформи передбачається така узагальнена системи органів виконавчої влади:

Кабінет Міністрів України як вищий за Конституцією України орган виконавчої влади;

центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);

урядові установи і організації (підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України чи опосередковано — через підпорядкування тому чи іншому центральному органу виконавчої влади);

установи та організації при Кабінеті Міністрів України (останні пропонується вивести за межі органів виконавчої влади, тобто вилучити зі сфери державної служби);

обласні, районні, Київська та Севастопольська міські та районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації.

Нова структура державного апарату вимагатиме розробки нових типових схем управління. При цьому мають бути забезпечені як їх певна достатня прозорість, так і спрощення структур та процедур управління, що надасть можливість визначити оптимальну штатну чисельність, забезпечить чітку ієрархію та уніфікацію завдань, функцій і повноважень органів державної влади

та їхніх структурних підрозділів, їхніх назв, уніфікацію та стандартизацію професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців тощо.

З цією метою доцільно розробити програму методичного забезпечення типових схем управління та типових структурних підрозділів органів державної влади і місцевого самоврядування. Проектування типових структур управління має базуватися на програмно-цільовому та функціональному принципах з урахуванням змісту й характеру праці державних службовців на конкретних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що ця робота має координуватися на державному та місцевому рівнях. Наслідком запровадження типових структур управління може стати суттєве підвищення керованості, ефективності й результативності управлінських структур.

Класифікація органів державної влади та місцевого самоврядування за функціональною ознакою закладає основи розробки класифікації посад державних службовців, побудову її відповідно до організаційно-правового статусу органів та її функціональних повноважень.

Концепція адміністративної реформи пропонує законодавчо визначити такі типи державних посад: політичні, патронатні та адміністративні.

Запровадження політичних посад потребує суттєвого роз'яснення самого визначення політичної посади. Політичну посаду займає політичний діяч для реалізації власної політичної програми, що була опосередковано чи прямо схвалена при обранні чи призначенні цієї особи на посаду.

Необхідність виокремлення цих посад з державної служби обґрунтовується деякими авторами Концепції адміністративної реформи особливостями правового регулювання їх статусу.

Сучасне законодавство не передбачає встановлення окремого публічно-правового інституту служби професійно підготовлених громадян на державних посадах.

Доцільно законодавчо поширити певні вимоги державної служби і на політичні посади, а з урахуванням практичного виконання завдань і функцій

держави в державному апараті та органах місцевого самоврядування можна запропонувати п'ятирівневу класифікацію посад:

політико-державного рівня;

координаційно-забезпечуючого рівня (керівники апаратів та структурних підрозділів Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України, Верховної Ради, Конституційного, Верховного та Вищого арбітражного судів, патронатних служб та їх працівники);

адміністративно-державного рівня (державні секретарі, їх заступники, заступники міністрів і керівники та їх заступники інших (крім міністерств) центральних органів виконавчої влади та їх працівники);

адміністративно-територіального рівня (керівники обласних та районих державних адміністрацій, територіальних структур центральних органів виконавчої влади та їх працівники);

адміністративно-представницького рівня (керівники та працівники виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування).

Особи, які обіймають ці посади, здійснюють завдання та функції держави та/або функціонально забезпечують їх здійснення, мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою та отримують від держави винагороду за свою працю. Певну особливість мають посади адміністративно-представницького рівня, що, зокрема, полягає в отриманні заробітної плати з місцевого бюджету.

Запропонована класифікація посад спрямована на забезпечення цілісності як механізму держави, так і державної служби.

Наведена класифікація посад наближена до узагальненої класифікації органів державного апарату та певним чином є похідною від неї. Саме такий підхід визначив віднесення в концепції до державної служби таких специфічних її видів, як військової, дипломатичної, митної та інших.

Доцільно при оновленні законодавства про державну службу визначити такі типи посад в органах державної влади та місцевого самоврядування:

державні посади;

патронатні посади;  
адміністративні посади;  
посади технічного та обслуговуючого персоналу.

При цьому останні не належать до державної служби з причини відсутності владних, організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих повноважень.

Необхідно зазначити, що чинне законодавство України про державну службу не передбачає поняття «державна посада». Його введення потребує значної науково-теоретичної проробки, пов'язаної з певним відокремленням від поняття посади державного службовця та узгодженням із поняттям «посадова особа».

Можна запропонувати таке визначення поняття «державна посада»: державна посада — це посада в органах державної влади, що утворюються відповідно до Конституції України, з визначеним колом обов'язків щодо виконання та забезпечення завдань і функцій держави, віднесених до повноважень конкретного органу державної влади, грошове утримання на якій здійснюється за рахунок державного бюджету. За таким визначенням до державної посади слід відносити посади політико-адміністративного рівня, посади керівників та їх заступників координаційно-забезпечуючого, адміністративно-державного та адміністративно-територіального рівнів.

Необхідно також унормувати порядок відбору претендентів на зазначені посади. Це мають бути професіонали, люди з державним стратегічним мисленням і великими організаторськими здібностями, які не тільки демонструють, а й практично доводять відданість і вірність державі.

Запровадження категорії «державна посада» вимагає нормативного визначення реєстру цих посад з детальним викладенням статусу кожної (прав, обов'язків, повноважень за посадою, освітньо-кваліфікаційних вимог тощо).

Саме перші особи органів державної влади мають вносити інноваційні моменти в їх діяльність. Наступність і стабільність роботи органів державної влади мають забезпечуватися корпусом заступників їх керівників, призначення

яких здійснюватиметься за принципом професіоналізму. При цьому особливе місце займає перший заступник та підпорядкований йому структурний підрозділ з питань державної служби та кадрової роботи.

Правовий статус державного службовця, який обіймає державну посаду або посаду державного службовця, визначає повноваження на цій посаді та відповідальність, пов'язану з виконанням цих повноважень, а також права та обов'язки, обмеження та гарантії, пов'язані з виконанням державної служби та її проходженням.

Суттєвою рисою розбудови української державної служби має стати підвищення юридичного статусу рангу державного службовця як інструменту стабілізації правового та соціального становища державних службовців

Як свідчить зроблений аналіз, Україна має всі передумови для подолання викликів, що стоять на шляху розвитку державної служби, і це повинно стати порядком денним для всієї української спільноти, що об'єднана спільним терміном «державний службовець» [23].

### **Висновки до розділу I.**

Розвиток державної служби включає послідовне впровадження комплексу практичних заходів, систематизованих за напрямками та рівнями, спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів, що складають державну службу, чіткий зв'язок усіх її інституційних положень із діяльністю державної служби. Ці заходи охоплюють правові, організаційні, інформаційні, матеріально-технічні, фінансові та інші питання, що стосуються забезпечення функціонування державної служби.

Ключовим завданням є забезпечення системності трансформації державних послуг. Завданням сучасного етапу розвитку державної служби є не тільки досягнення її високого професіоналізму, ефективності, стабільності та авторитету, а й забезпечення демократичного характеру відносин між державним апаратом, державними службовцями та громадянами, інститутами громадянського суспільства.

Загальнонаукові засади сучасної державної служби передбачають її осмислення через такі інститути, як політична система, державне управління та регулювання на трансформаційному етапі розвитку держави, механізм держави, державний апарат і державна служба в системі державного управління тощо.

Значна увага звертається на соціальну природу державної служби. Поступово утверджується її сприйняття як публічної інституції, яка служить не державі, а суспільству.

## РОЗДІЛ II. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРОЦЕСУ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

### 2.1. Вплив глобалізації та інтеграції на розвиток публічного управління та публічної служби

Для розвитку сучасного публічного управління та публічної служби особливо актуальними є процеси глобалізації та інтеграції, що підтверджується досвідом як розвинених країн Заходу, так і посткомуністичних країн.

Термін «глобалізація» використовується для опису низки економічних, культурних, соціальних і політичних змін, які сформували світ за останні 50 з гаком років, від знаменитої великої революції в сфері інформаційних технологій до зменшення національних та геополітичних кордонів, що постійно розширюються, транснаціонального переміщення товарів, послуг і капіталу [15].

У 2004 році Всесвітня комісія МОП з соціального виміру глобалізації оприлюднила доповідь «Справедлива глобалізація: створення можливостей для всіх», в якій заявила про необхідність поваги до прав людини в процесі глобалізації.

Комісія визначила 9 заходів, яких необхідно дотримуватися для досягнення цієї мети (Таблиця 2.1):

Таблиця 2.1

Заходи для досягнення справедливої глобалізації

№ заходу	Назва заходу	Суть заходу
1	Акцент на людях.	Вимоги людей мають бути виконані: повага їх прав, культурної самобутності і самостійності; гідна праця та розширення прав і можливостей місцевих громад, в яких вони живуть. Гендерна рівність має важливе значення.
2	Демократична і ефективна держава.	Держава повинна мати можливість керувати інтеграцією у світову економіку, а також забезпечити соціальні та економічні можливості і забезпечення..

3	Сталий розвиток.	Мають бути забезпечені взаємодоповнюючі основи економічного розвитку, соціального розвитку та охорони навколишнього середовища на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях.
4	Продуктивні і справедливі ринки.	Установи мають сприяти розвитку можливостей і підприємництва в умовах нормально функціонуючої ринкової економіки.
5	Справедливі правила.	Світова економіка має пропонувати рівні можливості та доступ для всіх країн і визнавати різноманітність у національних можливостях і потребах розвитку.
6	Глобалізація із солідарністю	Глобалізація має допомогти подолати нерівність як всередині країн, так і між країнами і сприяти ліквідації бідності.
7	Більша підзвітність перед людьми.	Державні і приватні суб'єкти мають нести демократичну відповідальність за політику, яку вони переслідують, і дії, які вони виконують.
8	Більш глибокі партнерські відносини	Діалог і партнерство між суб'єктами в глобалізації — міжнародні організації, уряди і парламенти, ділові кола, профспілки, громадянське суспільство — як найважливіший демократичний інструмент.
9	Ефективна Організація Об'єднаних Націй.	Сильніша і ефективніша багатостороння система для створення демократичної, законної і узгодженої основи для глобалізації

Згідно: [15]

Аналіз даних цієї таблиці підтверджує висновок про взаємозв'язок завдань сталого розвитку та трансформації публічного управління, зокрема, це стосується майже всіх пунктів.

Цей взаємозв'язок не лише відзначається, а й наголошується в дослідженнях українських вчених. Прикладом можуть бути матеріали XIII Міжнародного наукового конгресу «Публічне управління: виклики XXI століття», що відбувся в Харківському регіональному інституті ДУ НАДУ при Президентіві України у 2013 році. [108]

У збірнику матеріалів Конгресу висвітлено питання еволюції публічного управління, окреслено орієнтири розвитку громадянського суспільства, показано особливості публічного управління у XXI столітті та його зв'язок з глобалізацією, інтеграцією та цілями сталого розвитку.

Окремо варто наголосити на взаємозв'язку глобалізації, інтеграції та нового публічного управління зі сталим розвитком. Формування та реалізація публічної політики в умовах глобалізації висвітлені у монографії 2018 року [132]. На думку авторів (О. Дем'яненко, П. Іщенко, М. Калініченко О. Крижанівська, В. Мойсеєнко, А. Овчаренко та інші) наукове знання про політичний процес в умовах глобалізації дає можливість позбавитися від утопічних ілюзій та сформуванню реалістичне розуміння про політику держав, виробляти вміння цивілізовано захищати та відстоювати державницькі політичні погляди, права й свободи.

З точки зору нашого дослідження особливо цікавим є розділ 4 цієї монографії «Вплив політичних партій і громадських організацій на формування та реалізацію державної політики», у якому узагальнено проблеми публічності публічного управління та публічної служби.

Розробці практичних рекомендацій щодо публічного управління та адміністрування в контексті сталого розвитку в умовах глобальних викликів на регіональному, міському рівнях і рівні суб'єктів господарювання на основі забезпечення ефективної взаємодії з органами державної влади та реформування системи місцевого самоврядування присвячено низку праць українських вчених, серед яких варто відзначити монографію «Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку» [83], підготовлену та видану у 2019 році вченими Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків). Розглядаючи публічне управління в контексті сталого розвитку, автори виділяють такі його сторони, як соціокультурний аспект, розробка державних програм, децентралізація влади, зв'язки з громадськістю, запобігання корупції тощо. Водночас піднімається питання впливу публічного управління на глобалізацію та сталий розвиток.

Варто також відзначити, що проблеми розвитку публічної служби в даній монографії розглядаються лише опосередковано.

Суттєвим є спостереження про посилення і прискорення реформ при підготовці вступу до Європейського Союзу. На це вказує М. Лахижа, стверджуючи, що підготовка вступу до ЄС примушувала країну-кандидата дбати про прийняття *acquis communautaire*, що вимагало значних зусиль з перекладу, специфікою якого була значна відповідальність та необхідність для перекладачів знання специфіки предмету. У Польщі для успішного виконання цього завдання було прийнято документ Комітету Європейської Інтеграції «Координація та перевірка перекладів *acquis communautaire* – пропозиція формули співпраці КЄІ з міністерствами та центральними органами виконавчої влади». У цьому документі визначено міру відповідальності інституцій, а в кожній з них визначено «координатора з перекладів» для організації співпраці із КЄІ, де було створено відділ координації перекладів. На початку 2000 року було перекладено польською 26 тисяч із 80 тисяч сторінок актів права Спільноти (1567 директив, 1594 розпорядження та 833 рішення). Суттєвою затримкою для прискорення роботи було невивчення кваліфікованих кадрів. [56]

Тому значну роль у процесі євроінтеграції відіграє підготовка та перепідготовка службовців органів влади. Їх підготовка проводиться як традиційним шляхом (правове, соціально-політичне навчання у вищих навчальних закладах універсального характеру та спеціалізованих навчальних закладах для службовців за умови оновлення програм), так і через зв'язок із програмами підготовки менеджерів. У багатьох державах домінуюче значення мають юридичні факультети (Австрія, Німеччина, країни Південної Європи). В інших державах зростає роль спеціальних ВНЗ чи факультетів з підготовки службовців. Проблема підготовки державних службовців розкрита у публікаціях Г. Опанасюк [77].

Схожими були проблеми європеїзації публічної адміністрації і у Болгарії. Переломним у розвитку болгарської публічної адміністрації став 1998 рік, коли уряд прийняв Стратегію створення сучасної адміністративної системи, у якій

було закладено результати змін, які у відповідності до сучасних тенденцій відбулися у інших країнах.

Глобалізаційні виклики сучасності та суспільні перетворення в Україні вимагають поглиблення та інтенсифікації процесів трансформації публічного управління в Україні на основі принципів демократичності, транспарентності, підзвітності на підконтрольності системи публічного управління громадянському суспільству.

У трансформаційних процесах публічного управління в Україні можна прослідкувати певні тенденції та напрямки змін до європеїзації публічного управління, що можна пояснити як необхідність децентралізації влади, запровадження принципів демократичного врядування та нового публічного управління.

«Побудова незалежної демократичної держави в умовах світових глобалізаційних процесів потребує створення якісно нової системи публічного управління з урахуванням як реалій сучасного життя й перспектив соціально-економічного розвитку, так і досвіду управління розвинутих країн світу та вітчизняний історичний досвід», відзначають українські вчені [57, с. 21].

Проблематика глобалізації та інтеграції з точки зору їх впливу на публічне управління та публічну службу неодноразово були предметом розгляду вітчизняних науковців. Так, у монографії «Вплив глобалізації на систему публічного управління в умовах становлення цифрового суспільства» досліджено питання сутності, принципів цифрової економіки та проблем її законодавчого забезпечення; досліджено розвиток міжнародного співробітництва у сфері інформатизації; визначено вплив глобальних тенденцій цифровізації на розвиток публічного управління; проведено оцінку стану розвитку інформаційного суспільства та інформатизації в Україні; проаналізовано розвиток світової цифрової економіки та розвиток зовнішньої торгівлі України IT послугами; розроблено напрями цифрового розвитку; проведено оцінку процесів гармонізації із Digital Agenda та Digital Single Market

ЄС; розроблено модель системи публічного управління в умовах цифровізації, проаналізовано розвиток системи електронного урядування в Україні [76].

Войтович Р.В у низці публікацій досліджує глобалізацію, відзначаючи її як явище, що впливає на публічне управління, вимагаючи його змін [13].

Проте більшість авторів зі сфери науки «Державне управління» осмислюють в першу чергу тенденції розвитку публічного управління, зважаючи на глобалізацію як важливий, але не єдиний фактор впливу. До таких досліджень варто віднести праці В. В. Баштанника, Р. В. Ковбасюка, В. М. Мартиненка, Н. М. Мельтюхової, О. Решоти, В. Солових, І. Шкурата та інших авторів.

У їхніх працях зазначається, що зміни, що відбуваються на сучасному етапі в системі публічного управління мають багатоаспектний, багатоплановий характер. Причинами цих змін виступають загальноосвітні, глобальні зміни, зміни в економічній теорії, технологіях, в приватному та публічному секторах.

Як наголошує О. Решота, аналізуючи тенденції до змін суб'єктів управління варто зазначити, що на сьогодні спостерігається прискорення процесу демократизації влади, використання партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток і диверсифікованість форм і методів взаємодії з населенням, сприяння посиленню відкритості влади, участі в ній громадян, партисипативні методи взаємодії з громадянами з метою їх залучення до участі в прийнятті рішень. «В результаті цього суб'єкт управління втрачає одноосібну владу в управлінні та стає частковим суб'єктом сукупного суб'єкта публічної управлінської діяльності. Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку держави активно відбувається зміна системи публічного управління від бюрократичного патерналізму до представництва територіальних громад й активного залучення недержавних організацій. Важливого значення набуває широке залучення у функціонування публічного управління представників неурядових організацій, бізнес-структур, груп тиску та громадянського суспільства загалом, що характеризує застосування у державотворчих процесах новітніх концепцій

публічного управління» [111], а саме - концепцій “активної держави, “демократичного врядування”, “нового публічного управління”.

Помітним є перехід від ідеології адміністративного управління до складної єдності ідеологій організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління. Як наголошує О. Решота, активно відбувається пошук не тільки прикладних теорій публічного управління, а й загальної парадигми публічного управління, що слугуватиме ідейно-філософською базою сучасного управління [111].

I. Шкурат наголошує, що держава є лідером глобальної інтеграції. «Вона повинна забезпечувати поширення принципів демократичного характеру, а згідно з цим уже мають здійснюватися трансформації, що зазнають національні системи держуправління, які належать до окремих інтеграційних об'єднань». [137]

Цим автором у процесі дослідження виявлено, що у відповідь на запит щодо невдоволеного великим числом держустанов і низьким рівнем якості публічного обслуговування населення, уряди великої кількості держав наприкінці ХХ ст. впровадили кілька реформ, що прискорили їхній розвиток. З'ясовано, що поява нових реалій змусила застосовувати нові підходи до управлінської діяльності у межах суспільства, такі як: заміна традиційного управління, що спиралася на застосування повноважень влади, на гнучкіші; заміна процедур чіткого бюрократичного характеру на зорієнтованість збільшення якості публічного обслуговування. При цьому в публічному секторі «бюрократичну модель» було трансформовано до «ринкової»: акценти зазнали зміщення з діяльності відповідно до інструкцій і чітких правил на роботу, що було спрямовано на надавання якісного публічного обслуговування та досягання дієвого результату. Це викликало трансформації «держуправління» до «публічного адміністрування», а потім – і до «публічного управління». Охарактеризовано основні напрями впливу глобалізації на державу та державне управління в умовах трансформаційного розвитку.

Автор стверджує, що Україні, як країні, що пішла європейським шляхом розвитку, треба рухатися шляхом інновацій, щоб удосконалити управлінську модель у межах державного сектору. Під час удосконалення сфери публічного управління необхідно зосередити увагу на дослідженні найкращих зарубіжних тенденцій і практик, на позитивних результатах і їх використанні, пристосовуючи під національні особливості.

У іншій публікації цього автора [136] визначено основні напрями впливу глобалізації на державу та державне управління в умовах трансформаційного розвитку. З виділених автором 22 пунктів, на нашу думку, потрібно звернути увагу на такі:

«3) зростаюче число недержавних суб'єктів економіки і політики бере на себе низку функцій, що раніше виконувалися державою;

4) разом з виникненням інших впливових інститутів держава фактично втрачає монополію на реалізацію владних функцій;

5) втрата державою монополії на владу не означає приуменшення її ролі;

6) стратегія урядів різних країн у зв'язку з глобалізацією не є однаковою;

10) глобалізація радикально підвищує вимоги до політики держави у сфері освіти;

11) глобалізація висуває підвищені вимоги до компетенції державного керівництва;

12) глобалізація змінює систему прийняття державних рішень, висуваючи на перший план принцип субсидіарності;

13) глобалізація породжує загальну тенденцію до децентралізації компетенцій з прийняття різних рішень усередині держави;

14) глобалізація впливає на розвиток демократичних інститутів;

22) активізуються зусилля держав для створення системи глобального управління (global governance) [136].

Українські вчені В. Баштанник, М. Лахижа, Л. Прокопенко вказують, що запозичення зарубіжного досвіду та запровадження певних державно-управлінських аспектів у практику вітчизняного публічного управління

можливе лише при ґрунтовному вивченні національних особливостей розвитку системи публічного управління та виявленні відповідності його розвитку досягненням світової державно-управлінської науки і практики.

Як відзначав Ю. Сурмін, у новітніх процесах трансформації публічного управління чітко простежується тенденція до європеїзації публічного управління, що забезпечується впровадженням: європейських законів, норм і стандартів державного управління та місцевого самоврядування; максимальної, аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління; антикорупційних технологій і практик; європейського досвіду “належного”, “доброго врядування”, польського досвіду реформування місцевого самоврядування; принципово нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та командній роботі, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі та моралі суспільного блага [128, с. 13].

Цей перелік напрямів змін не є вичерпним і збагачується з розвитком як Європейського Союзу та інших європейських інституцій, так і України.

Так, К. Нестеренко та М. Богатирьова у статті «Публічно-правовий дискурс у контексті євроінтеграції та глобалізації» на основі результатів аналізу стану державного управління, процесами європейської інтеграції України пропонують реалізувати низку суттєвих напрямів його удосконалення, які нами узагальнено в Таблиці 2.2

Таблиця 2.2

#### Напрями удосконалення державного управління в Україні

Напря́м	Су́ть змін	Завданн́я
1	Подолання невідповідності обраної стратегії та чинної структури державного управління процесами	– створити належні умови наближення національної моделі державного управління до європейської; – забезпечити більшу різноманітність структури управління процесами європейської інтеграції ніж його має функціональне поле “Плану дій Україна – ЄС” шляхом підняття безпосереднього управління на рівень Кабінету Міністрів України, створенням спеціального

	<p>європейської інтеграції України</p>	<p>центрального органу виконавчої влади, або шляхом деконцентрації та децентралізації ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– підвищити самоорганізаційну спроможність структури управління процесами європейської інтеграції.</li> <li>– реформувати систему органів державної влади таким чином, щоб вони системно забезпечували європейську стратегію України;</li> <li>– створити спеціальний орган державного управління з функціями розроблення і реалізації державної політики та забезпечення правового регулювання проблем європейської інтеграції України;</li> <li>– визначити чинну модель державного управління в Україні, провести її порівняльний аналіз з класичною європейською моделлю державного управління та визначити основні шляхи та реальні можливості наближення першої до другої (стратегічне бачення процесів євроінтеграції);</li> <li>– впровадити систему управління якості у роботу всіх органів державної влади, що здійснюють управління процесами європейської інтеграції України.</li> </ul>
II	<p>Подолання невідповідності обраної стратегії та чинного законодавства України</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– максимально повно адаптувати законодавство України до правових норм ЄС;</li> <li>– створити проблемно-орієнтовані правові поля процесів європейської інтеграції України;</li> <li>– розробити, затвердити та забезпечити прозорість контролю за виконанням Програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС з урахуванням уже накопиченого досвіду;</li> <li>– широко обговорити, скорегувати та затвердити Концепцію та Стратегію формування і реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України;</li> <li>– широко обговорити, скорегувати та прийняти Закон України “Про основні засади державної політики у сфері європейської інтеграції України”</li> </ul>

Згідно: [70]

На думку авторів, практична реалізація даних рекомендацій спричинить поліпшення активності інституту державної служби. Позитивний вплив матиме пріоритетність правового регулювання, насамперед у питаннях організаційних перетворень у системі органів виконавчої влади, унормування діяльності цих органів та модернізації державної служби.

Серед публікацій, які пов'язують розвиток державної служби з глобалізацією та інтеграцією варто назвати монографію «Управління персоналом в умовах децентралізації», підготовлену творчим колективом (В. Олуйко, Н. Тюріна, Т. Гаман, Р. Примуш, Н. Каравацка, Т. Назарчук) за загальною редакцією доктора наук з державного управління, професора В. Олуйка [131].

Розкрито передовий досвід HR менеджменту в органах влади (міжнародний досвід управління персоналом на публічній службі, світові тенденції розвитку HR менеджменту в органах публічної влади); управління персоналом на публічній службі в Україні та запропоновано практикум з професійного управління персоналом на допомогу керівнику (навчальні та методичні розробки з менеджменту персоналу у публічній владі; інноваційні практики управління публічними службовцями)

Отже, дослідження українських вчених та практика публічного управління засвідчують необхідність змін, які відбуваються під впливом глобалізації та інтеграції і проявляються у вигляді впровадження в Україні європейських принципів та стандартів публічного управління і публічної служби.

Нові перспективи відкриває надання Україні статусу кандидата в члени ЄС у травні 2022 року. Чи ми готові стати відразу повноцінним членом ЄС? На думку професора А. Круглашова: «Ясна річ, що у сьогоднішньому вигляді ні. Тому що триває війна, яка підриває основи не тільки нашої державності, але і соціальної та політичної стабільності, економічного розвитку нашої країни. І, відповідно, на сьогодні всі наші ресурси зосереджені на тому, щоб вистояти, вижити, дати відсіч ворогу і повернутися до мирного життя. І в цих умовах до

критеріїв, які зазвичай (і це абсолютно виправдано!) висуваються перед країнами-кандидатами, Україна ще «не дотягує». Мова йде про так звані Копенгагенські критерії, через виконання яких проходили всі наші держави-сусідки, які стали членами ЄС, зокрема Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Румунія, Болгарія» [4].

Копенгагенські критерії досить чітко визначені, кожен з них може бути деталізований за параметрами, критеріями оцінки, індикаторами розвитку тощо. Їх можна звести до низки таких вимог:

1. Насамперед країна-кандидат повинна відповідати вимогам і володіти спроможністю витримувати конкурентний тиск на єдиному внутрішньому ринку ЄС, тобто іншими словами – всі суб'єкти нашої економічно-господарської діяльності повинні бути готові працювати за умовами єдиного внутрішнього ринку ЄС. І це для нас великий виклик, тому що зараз у плані економічної інтеграції з ЄС ми перебуваємо лише на найпершому, найнижчому ступені.

Після підписання і ратифікації Угоди про асоціацію Україна реалізує поетапний план створення всеохоплюючої і поглибленої зони вільної торгівлі з ЄС, який давно проходили країни ЄС. Зрозуміло, що вимоги ЄС досить складні. І складність як для ЄС, так і для України, яка має працювати за цими правилами, діяти відповідно до них.

Другий критерій стосується соціальної політики. В Європі діє Соціальна хартія та низка інших документів, які визначають певні стандарти соціальної політики, рівень соціального захисту, який держава-член ЄС повинна надавати своїм громадянам. Порівняння України навіть із найбільш бідною державою ЄС - Болгарією, свідчить, що на разі наша держава «не дотягує» до цих стандартів. Тож, і тут нам теж дуже багато над чим треба працювати, а в умовах війни і навіть післявоєнного відновлення очевидно, що це серйозний виклик для нас. Водночас, ставши кандидатом на вступ до ЄС, ми дуже розраховуємо на допомогу з боку Європейського Союзу.

Третій критерій – розвиток політичної демократії та стійкість наших державних інституцій. Очевидно, що серед країн пострадянського простору Україна впевнено займає позиції лідера, особливо якщо порівняти нас із такими жорсткими авторитарними режимами як Республіка Білорусь, Російська Федерація, Туркменістан тощо. Але якщо говорити про європейський простір, то все одно Україна має дещо суперечливі позиції, тому що наш політичний режим належить, все ж таки, до так званих гібридних режимів, в яких поєднуються риси як авторитаризму, так і демократичного режиму, а не до стабільних, консолідованих режимів ліберальної демократії. Тому тут теж є над чим працювати. Негативно проявляється і фактор корупції, що особливо помітно в період війни.

Четвертий дуже важливий для України критерій – союзницький, який складається, насамперед, із доведеної спроможності держави-кандидата виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання. Важливою частиною виконання цього критерію, є те, що країна-кандидат повинна уже на цьому етапі адаптувати своє законодавство до норм європейського права. І хоча в Україні ця робота проводилася і проводиться, але нерідко ми робили крок вперед, а потім знову вертались, роблячи два назад. Це зокрема, підтверджує ситуація з антикорупційними органами та незавершена судова реформа. Відтак український корпус права далеко не повною мірою відповідає нормам і стандартам європейського права.

## **2.2. Зарубіжний досвід правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби**

Специфіка української державної служби найповніше розкривається при її порівнянні з державною службою зарубіжних країн, що неодноразово відзначалося українськими вченими, багато з яких вивчали такий зарубіжний досвід.

На початку XXI століття настільною книгою українських практиків стала невелика праця Д. Боссарда та К. Деммке «Державна служба в країнах-кандидатах вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу», яка й досі цитується у наукових дослідженнях [11].

Доцільно також взяти до уваги дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду державного управління представниками юридичних наук. Так, доктор юридичних наук О. Губська відзначає, що єдина модель стандартів державної служби у країнах Європейського Союзу наразі є відсутньою, тому ведучи мову про принципи працевлаштування та проходження публічної служби державних службовців країн ЄС варто відштовхуватись від особливостей побудови державної служби у кожній окремій державі, яка досягала високого рівня ефективності роботи державного сектору й побудувала професійну і якісну державну службу [20].

Зважаючи на це, вітчизняними дослідниками вивчається досвід управління публічною адміністрацією в окремих країнах Європи.

Так, досвід організації публічної служби в країнах Європейського Союзу вивчали дніпропетровські вчені В. Баштанник, Л. Прокопенко, Н. Рудік, О. Рудік та інші.

Так, професор Л. Прокопенко характеризує публічну службу в країнах ЄС [97]. Його роботи поклали основу вивчення досвіду Європейського Союзу в Дніпропетровському РІ ДУ НАДУ при Президентіві України.

О.Губська аналізує державну службу в Німеччині та Франції [20], спираючись при цьому на публікації Боссарда і Деммке, а також Бакуменка, Кізілова та Прокопенка.

Цей же досвід аналізує Т.Доценко, відзначаючи, що французький досвід адміністративних реформ прийнято вважати класичним прикладом континентальної моделі держслужби.

Згідно чинного законодавства, процедури прийому на публічну службу у Франції допускають проведення конкурсу у двох варіантах: по-перше, очні іспити, співбесіди і тестування; по-друге, заочне зіставлення послужних списків

претендентів. Із загального правила (призначення на конкурсній основі) закон робить ряд винятків: для формування нового корпусу службовців, для вищих посад міністерського, префектурного або посольського рівня і для окремих нижчих посад [63].

У Німеччині та Франції використовують таке поняття, як «публічна служба». Основними характеристиками німецької системи публічної служби слід вважати такі, як: 1) істотне значення так званих «політичних призначень» (що пов'язано в тому числі і з формою правління у ФРН, і з тією роллю, яку відіграють політичні партії в процесі формування виконавчої влади на всіх рівнях); 2) детальна правова регламентація функцій і повноважень усіх органів влади, їхніх підрозділів та окремих службовців; 3) чітко окреслена посадова субординація; 4) формалізація всіх управлінських процедур і службових взаємодій; 5) багатоступенева система підбору кадрів для публічної служби (активно залучаються університети); високий статус публічного службовця підкріплений системою соціальних гарантій, а також законодавчих обмежень і заборон; 6) основним критерієм у призначенні на вищу посаду, а також у визначенні грошового утримання і премій, виступає нинішня посада і службовий стаж; 7) високий рівень соціального захисту держслужбовців, реалізація так званих «довічних призначень» без обмеження терміну повноважень (за винятком низки посад), а також надання статусу «Почесного чиновника» для держслужбовців, які вийшли у відставку [31, с 62].

Як відзначають українські вчені, суттєвий інтерес для нашої держави у контексті європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців може представляти система добору кадрів на державну службу та професійного навчання державних службовців Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії.

Для зарахування на частину посад та перебування на них необхідна наявність британського громадянства; встановлено вікові обмеження й освітній ценз (наявність диплому про спеціальну, вищу освіту чи ученого ступеня). Процедура прийому на державну службу відрізняється залежно від щабля,

групи або характеру посади. Процедура відбору складається декількох етапів. Перший – письмова доповідь на задану тему. Письмовий іспит загального типу є головною умовою вступу на цивільну службу, який ґрунтується на програмах провідних університетів – Оксфорда і Кембриджа.[114, с. 452].

Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. Останнім часом цей етап набув основного значення. Потім представники Відділу по остаточному відбору на підставі оцінки, даної екзаменаторами членами Ради по інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, у результаті чого вирішується питання про зарахування.

Так, ознайомлення із законодавством про державну службу ФРН дає можливість говорити про певну систему законодавчого регулювання державно-службових відносин, яка враховує федеральний устрій держави, традиції, необхідність централізованого розв'язання низки питань та певної децентралізації в цій сфері. Традиційні принципи німецької державної служби були відновлені з прийняттям 23 травня 1949 р. Конституції ФРН. Можна говорити, що Основний Закон ФРН заклав засади сучасної державної служби в країні, оскільки положення, що стосуються цього інституту, є практично в усіх розділах конституції.

На базі Основного Закону в ФРН були прийняті: Загальний закон про правове положення державних службовців від 14 липня 1953 р. в редакції від 27 лютого 1985 р. з наступними змінами та доповненнями; Закон про федеральних службовців від 14 липня 1953 р. в редакції від 18 вересня 1957 р. та в новій редакції від 27 лютого 1985 р. з наступними змінами й доповненнями; Закон про забезпечення державних службовців від 24 серпня 1976 р. в редакції від 24 жовтня 1990 р. Низка законів і постанов уряду стосується врегулювання прав та обов'язків окремих категорій службовців. З питань регулювання державно-службових відносин законодавчі акти приймаються і на рівні земель.

Французька система адміністрації (державної служби) побудована на концепції держави як єдиної централізованої системи, що забезпечує ефективне управління державою із центру. Чиновництво повністю підконтрольне

президентів та уряду, встановлена чітка ієрархічність і підпорядкованість нижчих за посадою чи рангом чиновників вищим та всіх їх політичній владі.

За чинним законодавством, поняття і статус чиновників не тотожний статусу службовців державного апарату. Державний службовець поняття більш широке, оскільки кожен чиновник – це державний службовець, але не кожен державний службовець є чиновником, тобто особою, яка пов'язана з державною службою професійно, включена в штат державного апарату, має ранг.

Принципи нинішньої державної служби Франції закладені «Законом про загальний статус чиновників», який був прийнятий у 1946 р. і врахував французькі традиції щодо побудови бюрократичної системи. Після прийняття у 1958 р. нової Конституції Франції Президент видав ордонанс про статус чиновників, яким були внесені певні зміни в Закон 1946 р., але принципові засади державної служби – чітка підпорядкованість всередині державних органів – залишилися без змін. Загальний статус державних службовців врегульований також у Законі про права та обов'язки службовців від 13 липня 1983 р. та від 11 січня 1984 р. Закони держави, якими встановлюється загальний статус державних службовців, доповнюються та розвиваються в актах, що називаються «особливими», або «спеціальними» статутами. Такі акти затверджуються декретами Державної ради після консультацій з Вищою радою центральної державної служби. Правові приписи щодо державно-службових відносин можуть мати рішення адміністративних суддів і Конституційної ради Франції.

На початку ХХІ століття українськими вченими почав поглиблено вивчатися досвід модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн.

М. Лахижа теоретично осмислив модернізацію публічної адміністрації [54] та узагальнив досвід функціонування публічної служби в Болгарії [55] і Польщі [56], В.Дерець здійснила порівняння української та польської цивільної служби [28].

Узагальнення їх робіт дозволило нам підготувати Таблицю 2.3

Таблиця 2.3

Порівняння правового та організаційного забезпечення цивільної служби  
в Республіці Польща та Україні

Напрямок	Республіка Польща	Україна
Правове забезпечення	Закон «Про цивільну службу» прийнято 18 грудня 1998 року. Новий Закон Польщі «Про цивільну службу» прийнято 12 листопада 2008 р.	Закон України «Про державну службу» 1993 р. діяв до травня 2016 р. Закон України «Про державну службу» 2011 р. не був уведений в дію Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року набрав чинності 1 травня 2016 року.
Визначення корпусу державної служби	Членами корпусу цивільної служби є службовці цивільної служби, працівники цивільної служби, особи, зайняті на вищих посадах цивільної служби. Службовець цивільної служби (урядник) — це особа, працевлаштована на підставі призначення відповідно до визначених правил. Працівник цивільної служби — це особа, яка працює за трудовим договором відповідно до визначених правил. До складу службовців цивільної служби входять також повітові та прикордонні ветеринарні лікарі.	Державний службовець — це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби
Система управління державною	Голова цивільної служби визначений як центральний орган державного управління. Голову цивільної служби	Кабінет Міністрів України, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівники державної служби, служби

службою	призначає на посаду та звільняє з посади Прем'єр-міністр Польщі, якому він і підпорядковується Діяльність Голови забезпечує Канцелярія Прем'єр-міністра.	управління персоналом
Порядок вступу на державну /цивільну службу	Вступ на цивільну службу для кожної складової корпусу цивільної служби має свої особливості. Організовує набір кандидатів до корпусу цивільної служби генеральний директор установи.	Обов'язковим є проходження конкурсу, процедура якого виписана в законодавстві.
Оплата праці	Оплата праці працівника цивільної служби (польською — «pracownik służby cywilnej») складається з основного окладу на займаній посаді та надбавки за багаторічну роботу на цивільній службі. Оплата праці службовця цивільної служби (польською — «urzędnik służby cywilnej») складається з основного окладу, надбавки за багаторічну роботу на цивільній службі та надбавки за ранг. Оплата праці особи, яка займає вищу посаду на цивільній службі, складається з основного окладу, функціональної надбавки та надбавки за вислугу років на цивільній службі. Також членам корпусу цивільної служби виплачуються премії.	Заробітна плата українського державного службовця складається з посадового окладу, надбавок за вислугу років та за ранг, премії (у разі встановлення).
Підвище	Навчання включає:	Уведено обов'язкове підвищення

<p>ння кваліфіка ції</p>	<p>центральне — воно планується, організовується та контролюється Головою цивільної служби; загальне (універсальне) — планується, організовується та контролюється генеральним директором установи; навчання за індивідуальною програмою підвищення кваліфікації — організовується та контролюється генеральним директором установи за погодженням з членом корпусу цивільної служби; спеціальне — планується, організовується та контролюється генеральним директором установи і пов’язується із завданнями установи.</p>	<p>кваліфікації раз на три роки Підвищення можливе за спеціальними програмами в університетах та в обласних центрах підвищення кваліфікації</p>
----------------------------------	--	---

Згідно: [28; 56].

Законодавство про цивільну службу Польщі містить норми, відповідно до яких на частину посад, крім громадян Польщі, можуть претендувати громадяни ЄС та громадяни інших країн, яким на підставі міжнародних угод або положень законодавства Співтовариства надано право влаштуватися на роботу на території Республіки Польща.

Особа, яка не має польського громадянства, може бути працевлаштована на посаду, якщо робота не передбачає прямої чи опосередкованої участі у здійсненні службових повноважень та функцій, на які спрямовано захист загальних інтересів держави, і якщо знання польської мови підтверджується документально.

В Україні державним службовцем може бути лише людина, яка має українське громадянство.

На практиці ця норма неодноразово порушувалася у зв'язку з призначенням іноземних громадян на високі посади (приклад Г.Саакашвілі тощо).

Як наголошує експертка Центру політико-правових реформ В. Дерещь «Українське законодавство в сфері державної служби орієнтоване на конкурсні засади та максимальну деполітизацію інституту державної служби. Правове регулювання інституту державної служби має публічно-правовий характер і відмежовується від трудового законодавства. Польський підхід до правового регулювання інституту цивільної служби полягає в поєднанні конкурсних засад відбору на цивільну службу та, на нашу думку, надмірного політичного характеру низки вищих посад на цивільній службі (включно з Головою цивільної служби), а також надмірного політичного характеру здійснення управління цим інститутом в цілому. Разом з цим, низка підходів до правового регулювання інституту цивільної служби могла б бути запозичена і Україною та сприяти вдосконаленню вітчизняного інституту державної служби» [28].

Суттєвим є й організаційне забезпечення державної служби, вузловою проблемою якої в Україні досі залишається спадок радянського командно-адміністративного стилю управління в держсекторі, його закритості від суспільства та власного персоналу. Заклики політиків та спроби перейти до культури відкритої взаємодії й комунікації, командного духу, сервісності та орієнтованості на спільний результат в останні роки знайшли відображення в нормативно-правових актах та практиці діяльності органів влади.

У монографіях М. Лахижі проаналізовано досвід становлення публічної служби в посткомуністичних країнах. Висвітлюючи теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації М. Лахижа відзначає, що питання європеїзації публічної адміністрації є важливим для всіх посткомуністичних країн, хоча й розуміється по-різному. Особливо актуальним воно стає на етапі підготовки вступу до Європейського Союзу [54, с. 167]

У Польщі дане питання було предметом експертних та публічних дискусій ще задовго до часу офіційного визначення дати вступу. Авторами

публікацій на тематику європеїзації публічної адміністрації були переважно вчені, більшість з яких поєднували наукову діяльність із роботою службовців чи експертів, в тому числі й при інституціях Європейського Союзу

Проведений цим автором аналіз публікацій у польських наукових виданнях та на сайтах органів влади і НУО, свідчить, що європеїзація розглядалася у таких аспектах:

- визначення рис польської адміністрації;
- виділення основних функцій національної публічної адміністрації.
- визначення цілей та завдань ЄС;
- виокремлення методів реалізації цілей та завдань спільноти;
- аналіз переваг та недоліків адміністрації з точки зору відповідності викликам інтеграції.
- вироблення пропозицій [56].

Європеїзація охоплювала кожен з функцій польської публічної адміністрації, які поділялися на порядково-регламентаційні, надання послуг та регулювання господарського розвитку.

Отже, аналіз зарубіжного досвіду роботи з персоналом та кар'єрний розвиток у сфері публічної служби показав, що Європейський Союз не виробив єдиної моделі публічної служби. У Франції, Німеччині та інших країнах були розроблені різні моделі публічної служби, які об'єднуються загальною назвою «нове публічне управління».

Проведений аналіз дозволив здійснити систематизацію основних тенденцій розвитку інституту проходження публічної служби, до яких віднесено:

- розроблення програм реформування та модернізації публічної служби та оптимізацію і створення в системі публічної служби нових організаційних структур;
- існування спеціальних інститутів управління і підготовки кадрів у сфері публічної служби;
- послідовне скорочення публічного апарату;

- ротацію кадрів;
- використання методів менеджменту, запозичених із приватного сектора;
- забезпечення процесу безперервної професійної освіти публічних службовців;
- наявність кодексів етики.

Отже, зарубіжний досвід організації публічної служби є дуже цінним для України. Його адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню та модернізації публічної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

### **2.3 Характеристика сучасного стану правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби в Україні**

Сучасний стан правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби в Україні стає частиною дослідження у всіх відомих нам наукових працях з теорії, історії та механізмів державної служби, а також у посібниках та методичних матеріалах.

Як правило, характеристика сучасного стану ґрунтується на аналізі історії розвитку державної служби України. Це питання можна віднести до досить повно вивчених, що підтверджується наявністю ґрунтовного дослідження «Історія державної служби України», підготовленої на початку 2000-х років Інститутом історії України.

Зрозуміти сутність сучасної державної служби, окремі аспекти її сучасного стану є можливим тільки вивчивши історію її становлення. Тим більше з'ясування історичних етапів виникнення та розвитку державної служби є важливим з огляду на те, що, як відомо, без минулого немає майбутнього, і під час здійснення реформування державної служби в Україні необхідно враховувати надбання попередніх років. Вказаним питанням досить глибоко займалися різні вчені як І. П. Лаврінчук, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, Є. С. Черноног та інші. Кожне з досліджень здійснюється з

урахуванням конкретної мети, тому і періодизація відбувається відповідно до мети дослідження.

Під час наукового дослідження доктором юридичних наук, професором М.Іншином вивчено етапи формування державної служби та визначено характерні особливості останньої на кожному з таких етапів.

Правове забезпечення передбачає створення нормативно-правового поля діяльності державної служби, а організаційне – механізми впровадження цього правового забезпечення в життя, шляхом створення та діяльності певних інституцій - органів влади, наукових та навчальних установ тощо.

Проблеми інституційного забезпечення розвитку державної служби в Україні вивчали В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, С. Серьогін та багато інших вчених.

Перші ґрунтовні дослідження проблематики інституційного розвитку державної служби здійснено в кінці 90-х на початку 2000-х років. Ці дослідження були опубліковані у вигляді монографій та статей у фахових виданнях і покладені в основу перших дисертацій у напрямі «Державна служба» та посібників.

В. Бакуменко в монографії «Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики», виданій ще у 2000 році, говорить про те, що суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління [5, с. 13]

В Малиновський в навчальному посібнику «Державне управління» (2001р.) вказує на систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [60, с. 161]. Визначено такі сутнісні риси державного управління:

1) владний вплив від суб'єкта до об'єкта управління, який дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною

умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління;

2) об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення;

3) кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку із чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єктів управління;

4) суб'єкт є системно організованим і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної системи;

5) суб'єктам управління притаманні загальні ознаки і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [60, с. 160]

Узагальнення цих досліджень відбулося у 2015-2020 роках. Так, Н. Рунова у статті 2015 року простежує висвітлення даної проблематики в працях українських вчених та розкриває поняття «суб'єкти управління державною службою», приходячи до висновку, що «основними суб'єктами управління державною службою є: 1) Президент України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби (на сьогодні Національне агентство України з питань державної служби) та його територіальні органи; 4) Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи у Нацдержслужбі України; 5) служби персоналу (кадрові служби); 6) керівник державної служби у відповідному державному органі або його апараті [112, с. 141].

Очевидно, що на той час вона вже мала можливість ознайомитися з проектом нового Закону України «Про державну службу», стаття 12 якого визначає, що управління державною службою» включає:

1) Кабінет Міністрів України;

2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;

4) керівників державної служби;

5) служби управління персоналом [88] .

Для розуміння сучасного стану інституційного забезпечення державної служби в Україні необхідно зробити історичний екскурс. Солідною базою для нього служать не лише нормативно-правові документи, а й серйозні історичні дослідження. Проблематику становлення державної служби в Україні вивчали такі вчені як О. Бойко, Є. Бородін, О. Оболенський, В. Авер'янов, В. Мельников, В. Малиновський, В. Олуйко, М. Іншин, А. Гришук та ін.

І. Лаврінчук, О. Оболенський та М. Іншин, досліджуючи розвиток державної служби, виокремлюють чотири етапи розвитку державної служби; різниця у тому, що за основу періодизації дослідники беруть різні критерії розвитку інституту державної служби. Узагальнені підходи зібрано нами в Таблиці 2.4

Таблиця 2.4

## Етапи розвитку державної служби в Україні

№ етапу та хронологічні рамки	Зміст	Підходи науковців
1. IX-XV ст.	Період від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі	Вчені виокремлюють чотири етапи розвитку державної служби але за основу періодизації
II. XV-	Період існування козацької держави – Запорізької Січі	беруть різні критерії І. Лаврінчук - розвиток

XVIII ст		та формування
III. XX ст	Період перебування України у складі Радянського Союзу	правового положення державного
IV. 3 1991 р.	Розвиток інституту державної служби України на сучасному етапі (з моменту здобуття Україною незалежності до сьогодні у контексті сучасних умов та тенденцій європейської інтеграції)	службовця. О. Оболенський - створення та розвиток великих державних утворень українського народу. М. Іншин - організація державного управління

Згідно: [41; 52; 74]

Найбільш повно історія державної служби в Україні представлена у 5-томному дослідженні «Історія державної служби в Україні» [42], яка вийшла під редакцією Т. Мотренка. Це академічне видання є першим в українській історіографії узагальненням численних праць, присвячених державотворчому процесу, політико-адміністративному устрою, організації державної служби в Україні.

Авторами (О.Аркуша, Є.Бородін, О.Бойко та інші) проаналізовано системи управління та діяльність державних чиновників у різні історичні епохи у складі різних імперій за весь період існування державності, починаючи від Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Війська Запорізького, УНР, Української Держави, управління на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, королівської Румунії, державного управління УРСР, і, насамкінець, державної служби в незалежній Україні.

Для цілей нашого дослідження особливо цікавий останній том (5 частина 2), у якому вміщено основні нормативно-законодавчі акти за період

1991–2009 рр., які засвідчують становлення і розвиток державної служби в незалежній Україні

Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні почалося з прийняття у 1993 р. першого Закону України «Про державну службу» (Закон втратив чинність на підставі Закону N 889-VIII ( 889-19) від 10.12.2015, крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону N 889-VIII (889-19 ) від 10.12.2015, ВВР, 2016, N 4, ст.43).

У статті 1 давалося визначення: «Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів».

У ст.6 зазначалося, що основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби. Питання функціонування державної служби в інших державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами.

Органом управління державною службою в державних органах та їх апараті визначено спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби.

Новий Закон України «Про державну службу» було прийнято у 2011 році, але не уведено в дію. Натомість 10 грудня 2015 року було ухвалено Закон України «Про державну службу», який уведено в дію 1 травня 2016 року [88]. Закон містить 92 статті у десяти розділах, а також об'ємний одинадцятий розділ «Прикінцеві та перехідні положення».

Суттєвими є такі нововведення:

- виведення за межі держслужби політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції;

- політична неупередженість держслужбовців;

- запровадження посад керівників держслужби в державних органах, Державного секретаря Кабінету Міністрів та державних секретарів міністерств;

- системна класифікація посад державної служби в залежності від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності;

- єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу;

- створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби;

- запровадження щорічного оцінювання результатів діяльності держслужбовця (замість нині існуючої атестації та щорічної оцінки), результати якого впливатимуть на розмір призначеної держслужбовцю премії та виявлення рівня його професійної компетентності;

- нові підходи до оплати праці держслужбовців шляхом збільшення посадового окладу в структурі зарплати;

- система дисциплінарної відповідальності держслужбовців з вичерпним переліком підстав для накладення стягнень;

- встановлення вичерпного переліку підстав для припинення державної служби та інше [88].

Важливим для діяльності державних службовців є законодавство з питань запобігання корупції, яке має розглядатися спільно із профільними законами, що регулюють державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Нормативно-правова база антикорупційної діяльності розміщена на сайті «Урядовий портал» і нараховує 6 міжнародних НПА, 3 кодекси України, 10 законів України, 2 укази Президента України, 7 постанов та 3 розпорядження КМУ.

Крім того, наш огляд засвідчує, що норми антикорупційного законодавства розміщено на сайтах всіх органів влади, включаючи райдержадміністрації.

З організаційної точки зору, важлива діяльність спеціально уповноваженого органу для роботи з державною службою, а саме Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) створене шляхом реформування Головного управління державної служби України. Місія НАДС - розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС.

Діяльність Агентства ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, відкритості та прозорості, відповідальності (Додаток 1).

Головні завдання:

формування та реалізація державної політики у сфері державної служби;

функціональне управління державною службою в державних органах;

консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування [67].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року № 735-р Головою Національного агентства України з питань державної служби шляхом укладання контракту на період дії карантину призначена Наталія Алюшина. 26 травня 2021 року розпорядженням Кабінету Міністрів України за результатами конкурсу Наталію Алюшину призначено Головою Національного агентства України з питань державної служби

Територіальні органи НАДС утворені як юридичні особи публічного права відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 січня 2015 року №30 «Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність деяких постанов Кабінету Міністрів України».

Згідно із Положенням про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженим наказом НАДС від 21 травня 2015 року №98 (зі змінами), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26 травня 2015 року № 600/27045, міжрегіональні управління підпорядковуються Національному агентству України з питань державної служби та є його територіальними органами [<https://nads.gov.ua/mizhregionalni-upravlinnya-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi?v=5d4ebf2a56458>].

Значну роль в діяльності НАДС відіграє Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Центр було утворено постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 485 як Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України (зараз НАДС).

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року № 528 Центр сприяння інституційному розвитку державної служби було перейменовано в Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

На сьогодні Центр є провідною професійною та компетентною державною установою з потужним потенціалом та багаторічним досвідом співпраці з ЄС та міжнародними організаціями, програмами та проектами (у тому числі, з EUAM, Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні, Представництвом ООН Жінки в Україні, DECIDE, Natolin4CapacityBuilding, EU4PAR, U-LEAD, PDP, SIGMA, CIDS, PROTECT, Проектом «Європейський Союз за гендерну рівність: Служба допомоги реформам» та іншими), забезпечення інституціональної розбудови, проведення експертно-аналітичних досліджень та функціональних обстежень, реалізації різних інструментів для вдосконалення організаційних процесів (включаючи інструменти управління якістю), а також організації та проведення навчальних та комунікативних заходів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування [134].

Також на Центр покладено обов'язки координатора реалізації державної гендерної політики у сфері державної служби. Водночас Центр є платформою експертно-аналітичних знань і компетенцій у сферах:

- 1) адаптації державного управління та державної служби до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації роботи з ефективного використання в Україні інституціональних інструментів;
- 2) якісних експертно-аналітичних досліджень та рішень з питань:
  - європейської та євроатлантичної інтеграції;
  - забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- 3) удосконалення стандартів і процедур роботи державних службовців, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування тощо [134].

На сайті Центру [134] розміщено інформацію про впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в частині публічної служби; Співробітництво з програмою SIGMA; Ініціативу ЄС «Східне партнерство»; Шлях України до отримання статусу кандидата на членство в ЄС. Подано також нормативно-правову базу модернізації державної служби в умовах євроінтеграції.

В одному з останніх інтерв'ю Голови НАДС Н. Алюшиної (14/06/2022) відзначається скорочення кількості державних службовців до 168,2 тис. «З самого початку повномасштабної війни державна служба виявилася стійкою і стабільною, бо ми були підготовлені, маючи попередній досвід з пандемією COVID-19. Саме в той період, у 2020 році, ми почали активно використовувати телекомунікаційний зв'язок, організовувати віддалені наради, запроваджувати "дистанційку". Тоді Нацагентством був підготовлений наказ про перехід на дистанційну роботу. Він базувався на чинному законодавстві, що врегульовує цей формат зайнятості» [16].

Відзначено також функціональну стійкість системи: «Ситуація з війною це для нас – тест на міцність державної служби. Наразі держслужба встояла, але має стати ще міцнішою. Пора прощатися із радянщиною. Українська державна служба має стати аутентичною і набути досвіду європейських практик. Це

запорука її трансформації на професійну, конкурентоздатну і престижну сферу» [16].

### **Висновки до розділу II.**

Процеси глобалізації та інтеграції мають вирішальний вплив на розвиток управлінських процесів, посилюючи роль наднаціональних інституцій та громадянського суспільства і стимулюючи перехід до публічного управління та публічної служби. Державна служба України відчуває їх вплив через процес економічної інтеграції України в світову економіку та реалізацію євроінтеграційних прагнень. Реалізується завдання адаптації державної служби до права ЄС.

Специфіка української державної служби найповніше розкривається при її порівнянні з державною службою зарубіжних країн, що неодноразово відзначалося українськими вченими, багато з яких вивчали зарубіжний досвід правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби активно вивчається в Україні. Основна увага звертається на узагальнення досвіду модернізації державної служби у Канаді, Німеччині, США та Франції. З початку XXI століття значно посилилася увага до досвіду реформ у посткомуністичних країнах.

Правове та організаційне забезпечення розвитку державної служби в Україні почалося з прийняття законів України «Про державну службу» (1993), «Про боротьбу з корупцією» та продовжилось шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів і створення системи управління державною службою. Головне управління державної служби України та його територіальні підрозділи активно сприяли європеїзації української державної служби.

Переломним етапом можна назвати 2000-2001 роки, коли було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, прийнято окремий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та розпочато підготовку нових.

## **РОЗДІЛ ІІІ. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

### **3.1. Вузлові проблеми сучасної державної служби в Україні**

Для визначення напрямів удосконалення правових та організаційних основ розвитку державної служби в Україні важливо здійснити аналіз її стану та динаміки розвитку, а відтак – виявити вузлові проблеми.

Зважаючи на різне бачення проблем та напрямів модернізації державної служби в Україні, нами проаналізовано різні підходи.

Так, професор Анатолій Круглашов відзначає, що державна служба в незалежній Україні виникає як новий інститут, тому що раніше у нас не було сфери діяльності під такою назвою – у нас було «радянське будівництво» і «радянські службовці», до яких належали дуже широкі категорії населення: інженери, освітяни, медпрацівники тощо. Таким чином, ми формуємо цю категорію, цей інститут лише з початками незалежності України, коли з'являється розуміння, що ми маємо побудувати власну державу. А для розбудови власної держави і її належного функціонування потрібні кваліфіковані, освічені і віддані державі службовці. Ось тоді і починається формування цього інституту. «Відбувається це дуже складно, тому що власний досвід ще ледь здобувався і навряд чи був задовільний, радянський досвід багато в чому не підходив, а досвід інших країн ми не так вже й добре тоді знали, тому лихоманково шукали, яку модель організації держуправління взяти за основу. В результаті переважно орієнтувалися на європейський приклад, зокрема французької моделі організації державної служби. Відповідно з огляду на неї у нас побудована система нормативно-правового та інституційного забезпечення державної служби» [3].

Отже, мова йде про відсутність традицій державної служби. У такому випадку з часом проблем має ставати менше. Цю тенденцію, якщо вона є, можна прослідкувати хронологічно за публікаціями.

Ще 2006 року програмою SIGMA було проведено оцінку державного управління та державної служби України. Були виявлені та озвучені наступні проблеми:

- недостатній професіоналізм державної служби;
- сфера компетенції державної служби нечітка, що створює плутанину та правову невизначеність;
- не гарантовані однорідні стандарти прийняття на службу;
- схема посадових окладів має недоліки, створює внутрішню несправедливість і допускає довільність у визначенні посадових окладів окремих працівників;
- неточне визначення прав і обов'язків державних службовців;
- слабка дисциплінарна відповідальність;
- недосконала система підготовки та управління кадрами;
- застарілий Закон “Про державну службу”.

У 2010 році заступник голови – керівник апарату управління Чернівецької ОДА В.Бурлака писав: «Вже минуло кілька років, але на превеликий жаль більшість з цих проблем залишилося. До того ж, слід зазначити, що ці проблеми актуальні як для центрального, так і місцевого рівня» [12, с.6].

На його думку, значний вплив на ефективність державної служби має надмірна плинність кадрів, яка заважала стати державній службі насправді професійною «Пов'язано це звичайно ж із низьким рівнем заробітних плат державних службовців. Зарплати у сфері державної служби значно поступаються заробіткам громадян у приватному секторі. Це призводить до низької конкурентоспроможності державної служби на ринку праці. Наслідком непорядкованості системи державного управління є невинне зростання кількості центральних органів виконавчої влади, дублювання функцій різними органами, існування вбудованого інституційного конфлікту інтересів, що призводить до розростання корупції, перевантаженості міністерств невластивими їм адміністративно-технічними функціями та їх низької здатності

до вироблення політики у відповідній сфері. У зв'язку з цим щорічно зростає й кількість державних службовців.» [12, с. 6- 7].

Відмічалися також проблеми, пов'язані з корупцією – конфлікти інтересів, проблеми вибору тощо.

У наступні роки (2010-2014) проблеми державної служби були законсервовані, хоча й імітувалася напружена робота. Яскравим прикладом такого зволікання стала історія з прийнятим у 2011 році новим законом України «Про державну службу» який так і не був уведений в дію. Іншим прикладом є перетрубації із антикорупційним законодавством у 2009-2013 роках.

Частково ці проблеми були вирішені з прийняттям нового Закону України «Про державну службу» та його уведенням в дію з 1 травня 2016 року.

Проте, як з'ясувалося, вирішити проблеми не вдалося. Так, С. Карпюк у статті 2019 року піднімає проблеми формування кадрового потенціалу державної служби, відзначаючи складність та неоднозначність цього процесу, автор аналізує проблеми, які виникають на різних його етапах [43].

Робота по з'ясуванню проблем продовжувалася. Масштабне опитування державних службовців в Україні, проведене у 2019-2020 роках з ініціативи Асоціації українських випускників іноземних університетів в рамках проєкту «Професійний уряд». Участь в опитуванні, яке проходило на всіх рівнях: від районних та обласних державних адміністрацій до центральних органів виконавчої влади, взяли близько 20 тисяч державних службовців, що за нашими підрахунками складає близько 10% всіх державних службовців України.

Як стверджують організатори, «опитування оголило багато болючих проблем держсектора:

брак системної співпраці між органами влади, страх проявляти ініціативність та розвивати інноваційні підходи до роботи;

факти отримання протизаконних та неетичних вказівок та відповідне побоювання повідомити про можливі факти правопорушень;

низький рівень управлінських компетентностей керівництва, зокрема у сфері управління персоналом;

дискримінація та цькування на держслужбі за різними ознаками: за рівнем стажу роботи, віку тощо;

відчуття несправедливості;

вплив політичних зв'язків та лояльності до керівництва на отримання посад державної служби [75].

Вказано на взаємозв'язок місії та спільних цінностей державної служби (ДОДАТОК 2)

Після вивчення стану державної служби організатори запропонували шляхи вирішення існуючих проблем, які загалом зводяться до інституційного розвитку. Запропоновано конкретний план дій, як правильно трансформувати державні інституції, одночасно їх не зруйнувавши в пориві "перезавантаження".

Запропоновано: по-перше, "вирощення" когорти справжніх лідерів, вищого ешелону держслужби, які зможуть очолити рух за оновлення;

по-друге, формування поки що майже неіснуючої в держсекторі функції – управління персоналом. Адже якщо державна служба повинна стати людино-центричною, то сам держапарат мусить у своєму ставленні до персоналу сповідувати такі ж принципи.

Одну з центральних ролей у цьому процесі має відігравати Національне агентство з питань державної служби, що має надавати методологічну підтримку та інструментарій решті органів влади.

Критика стану державної служби продовжувалася і у наступні роки. На наш погляд, варто звернути увагу на оцінку стану реформ, яку дав у січні 2021 року експерт з питань державної служби та державного управління, колишній член Координаційної ради КМУ з питань реформи державного управління та Комісії з питань вищого корпусу державної служби С. Сорока, який поставив питання: «Чому ми продовжуємо рухатися по колу, постійно змінюючи "чужих" на "своїх" і втрачаючи компетентних» [122] та спробував відповісти на нього.

С. Сорока нагадав, що Україна почала реформувати систему державного управління і державної служби ще 2005 року. 2011-го парламент ухвалив закон «Про державну службу», реформаторські потуги якого було вихолощено законодавцями, а те, що залишилося, так і не набрало чинності через саботаж апарату. Команду Тимофія Мотренка - Андрія Вишневського, яка тоді готувала реформу, оточення Януковича видавило з державної служби.

У 2014 рік державний апарат України з вищезазначених причин ввійшов вихолощеним та розбалансованим. Андрій Пивоварський, коли став міністром інфраструктури і вперше зіштовхнувся з вадами та проблемами держслужби визначив три категорії працівників міністерства у приблизно однаковій пропорції: 1. «бізнесмени» і «заробітчани» на державній службі. Зазвичай вони приходять із міністрами і обіймають ключові посади, контролюють основні грошові потоки. Або завжди готові служити й ділитися з черговим міністром.

2. працівники, головне завдання яких — «дожити» до пенсії. Це, практично, марні й непомітні службовці, які часто виконують стандартну роботу. І перша, і друга категорія зазначених працівників завжди чинитимуть опір будь-яким змінам.

3. Третя категорія — справді фахівці, які добре знають і законодавство, і свою роботу. Попри часті зміни урядів та приходи й виходи «заробітчани», вони переважно збереглися на посадах провідних спеціалістів у міністерствах та в інших державних органах. Але, щоб зберегтися, вони звикли «не висовуватись» і не виявляти ініціативу. Такі собі конформісти. Проте на них трималась уся реальна робота в державних органах.

Але у 2014-му, після Революції Гідності, за підтримки інституцій ЄС було зроблено чергову спробу зіштовхнути реформу держуправління з мертвої точки. Група експертів спільно з Національним агентством України з питань державної служби (НАДС) на основі рекомендацій проєкту SIGMA (європейська організація, яка багато років інтелектуально і фінансово супроводжувала реформу держуправління в Україні) та напрацювань попередніх експертних команд підготували новий проєкт закону про

держслужбу. Саме цей закон, який був проголосований у парламенті наприкінці 2015-го, і дав старт реформі державної служби.

У червні 2016 року урядом схвалено Стратегію реформи державного управління, що позитивно було оцінено зарубіжними експертами. Наприклад, керівник проекту SIGMA Грегор Вірант (з 2015-го до середини 2020-го був одним із провідних європейських експертів, які допомагають Україні реформувати державну службу та державне управління) сказав: «Якщо ви [українці] виконаєте всі завдання й заходи Стратегії, то я запевняю, що, з імовірністю 95%, до кінця 2020 року Україна матиме ефективну виконавчу владу європейського зразка» [123].

Проте цього не сталося. Команді Порошенка та Яценюка/Гройсмана, яка проголосила свою європейськість, на здійснення реформи забракло політичної волі та системності. За час реформи державної служби періоду президентства Порошенка її культурної трансформації не відбулося, — державна служба залишилася занадто забюрократизованою, несприйнятливою до інновацій, а менеджмент часто не відповідав сучасним вимогам компетентності, відкритості та доброчесності.

На думку експерта: «Основною проблемою української держслужби завжди були чистки чиновників, до яких вдавалася кожна нова владна команда. А також постійний тиск політиків на держслужбовців. Як наслідок — кумівство і корупція. Що позбавляє державний апарат інституційної пам'яті, а країну — ефективних реформ. Кожна нова чистка погіршувала якість і компетентність держслужбовців та занурювала їх у політичну і бізнес-залежність від нечистоплотних політиків. І, на жаль, ніяка, навіть найблагородніша або радикальна постреволуційна люстрація не вирішує проблеми. Нові люди, потрапляючи в стару неререформовану систему, або видавлюються системою, або поступово стають її невід'ємною частиною, вбираючи в себе її вади» [123].

Досвід розвинених країн дає підстави нам розкрити найбільш характерні вади організації роботи органів влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців в Україні. У розвинутих світових державах постійно розвиваються різноманітні системи професійного навчання безперервної освіти державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, що залежить від устрою конкретної країни, статусу державної служби та правових засад організації системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців.

Проведений українськими вченими аналіз проблем державної служби, дозволив виробити певні пропозиції. Так, на думку О. Євсюкової та Т. Михайлової, створення нової соціально орієнтованої, сервісної моделі державної служби в Україні насамперед, має базуватися на основі використання новітніх підходів до організації взаємодії публічної адміністрації з громадянами через надання можливостей реального впливу суспільства на формування сутнісно-змістовних характеристик розбудови інституту державної служби за принципами соціальної орієнтованості та людиноцентризму в інтересах всіх членів соціальної спільноти [38].

Тобто, мова йде про реальне забезпечення дотримання принципів відкритості та прозорості. Ці автори відзначають, що модернізація державної служби України передбачає приведення її основних принципів відповідно до сучасних світових стандартів.

У цьому сенсі В. Сидоренко та Я. Новак пишуть про доцільність переформатування моделі державної служби України, яка повинна виходити з таких позицій:

- 1) розроблення ефективної державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації потенціальних можливостей усіх членів соціальної спільноти, яка контролюється інститутами громадянського суспільства;

- 2) підвищення рівня конкурентоздатності та авторитету державно-владних структур на тлі динамічних видозмін та трансформації суспільних відносин;

3) стимулювання розвитку особистісних якостей державних службовців, зокрема: інноваційного стилю мислення, професіоналізму, абстрактної неупередженості у прийнятті рішень, патріотизму та служіння національним інтересам;

4) підвищення якості надання соціальних та адміністративних послуг через удосконалення системи мотивації та розроблення чітких критеріїв та показників ефективності професійної діяльності державних службовців тощо [117].

Підводячи підсумки висвітленню проблем модернізації державної служби, варто також навести слова А. Круглашова, який пише, що цей процес далеко не завершений, в ньому є багато суттєвих суперечностей. «Адже до цього часу не можу сказати, що державний службовець – це завжди висококваліфікована, патріотична, віддана людина. Ті ж самі корупційні ризики, непотизм (кумівство), недостатній професіоналізм і фаховість – вони непритаманні і непоодиноким сучасним нашим державним службовцям. Так чи інакше, всі ці явища зустрічаються до цього часу, вони потребують серйозної уваги і з боку держави, і правоохоронних органів, і закладів освіти – насамперед вищої школи, центрів підготовки та перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Окрім того, вони потребують прискіпливої уваги громадськості. Бо, незважаючи на спроби зробити громадськість, громадянське суспільство активним учасником процесу підбору, розстановки, атестації кадрів державної служби, такої системи публічного контролю за діяльністю державних службовців, крім суто внутрішнього контролю, ми насправді все ще не маємо» [4].

Дуже відчутні проблеми виникають і у зв'язку із значною залежністю державних службовців від волі свого керівництва і керівника безпосередньо, а не від потреб і запитів наших громадян. Ці недоліки й визначають напрямки подальшого реформування державної служби в Україні. З тим, щоби вона стала максимально ефективною, прозорою, відкритою, конкурентоспроможною, в

тому числі привабливою як професійна сфера діяльності і як майданчик для майбутньої гідної кар'єри.

Крім того, жоден із законів і чинна нині редакція Закону про держслужбу не забезпечує невідворотність кар'єри для найбільш здібних, успішних, відданих справі державних службовців. Тому на кар'єрне просування продовжують впливати суб'єктивні, а не об'єктивні чинники, що позначається на якості корпусу державних службовців в цілому і керівного складу, зокрема.

Важливо відзначити, що керівництво країни та очільники НАДС усвідомлюють існуючі проблеми. Так, 8 липня 2020 року під головуванням міністра Кабінету Міністрів О. Немчінова відбулося чергове засідання Координаційної ради з питань реформування державного управління, яке проходило за участі народних депутатів України, представників Рахункової палати, міністерств, центральних органів виконавчої влади, громадських організацій, а також європейських експертів з Програми «SIGMA» та проекту ЄС «EU4PAR».

Особливу увагу було приділено обговоренню змін до законодавства про державну службу. Голова Національного агентства України з питань державної служби Н. Алюшина, представляючи основні положення урядового законопроекту (№ 3748), зазначила, що до ключових сьгоднішніх викликів належать: розробка та впровадження нової класифікації посад державної служби, оплата праці в реформованій системі державної служби, запуск інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Представники Програми «SIGMA» та інші учасники загалом підтримали пропоновані законопроектом зміни.

Крім того, учасники засідання обговорили концепцію змін до законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». порушувалися питання порядку затвердження Програми діяльності уряду, типів урядових документів, делегування повноважень тощо. Обговорення зазначеної концепції буде продовжено [16].

На даний час на сайті НАДС відзначено, що для забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та професійні, добросовісні, етичні державні службовці. Для розбудови країни, потрібна професійна державна служба, що є основою державного управління.

Виділено такі пріоритети реформування державної служби:

прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України “Про державну службу”;

формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;

реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

реформування системи професійного навчання державних службовців;

підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України “Про державну службу” та повноцінного реформування державної служби [110].

Свідчення усвідомлення існуючих проблем знаходимо і у прийнятих в останні роки нормативно-правових актах. Так, у схваленій розпорядженням КМУ 21 липня 2021 р. Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки поставлено завдання до 2025 року:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;

- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [126].

Як стверджують експерти, дуже важливо розробити нову базову модель Стратегії державної політики у сфері управління персоналом органів влади в Україні, оскільки в Україні сьогодні існують певні прогалини в побудові професійної, політично-нейтральної служби управління персоналом, оновленні персоналу й дотриманні принципу наступності в усіх ланках державного управління, побудові служби в органах влади європейського зразка, що буде здатна утримувати кваліфікований персонал та відповідатиме потребам суспільства й ефективно надаватиме послуги населенню. Адже на сьогодні в Україні існує невідповідність державної політики вимогам трансформаційних процесів; недосконалість законодавчої бази, яка не надає процесам управління персоналом правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, не враховує європейські стандарти в кадровій сфері; відсутність стратегічного спрямування щодо підготовки персоналу відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання ситуації з персоналом у країні.

### **3.2. Публічність, ефективність та результативність державної служби як вузлові напрями її розвитку**

Реформування системи державного управління має сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, розподілу повноважень і визначення зон відповідальності з використанням ефективних моделей управління, реалізація яких передбачає нову структуру відносин: «влада – громадськість».

Пріоритетними напрямками є побудова ефективної соціально – орієнтованої системи публічного адміністрування, основними завданнями якої

є надання якісних адміністративних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, вчасне і адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Діючий Закон України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [88].

У статті 4 ЗУ визначено принципи державної служби:

1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності - обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності - раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або

надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [88].

Поряд з цим офіційним тлумаченням існує багато варіантів визначення принципів, які мають визначати роботу державної служби.

Особливо часто на практиці йдеться про забезпечення відкритості і прозорості, ефективності та результативності в діяльності органів влади.

На нашу думку, саме відкритість і прозорість створюють публічність державної служби. Тому саме ці принципи й покладено в основу нашого дослідження.

Для забезпечення публічності, ефективності та результативності державної служби як вузлових напрямів її розвитку велике значення має процес диджиталізації. Суть диджиталізації неодноразово була предметом вивчення українських вчених. Так, М. Лахижа трактує диджиталізацію цифровізацію. У статті цього автора проведено аналіз впровадження електронної демократії та цифрової економіки і відповідних змін термінології публічного управління в Україні. Висновки автора ґрунтуються на аналізі нормативно-правових джерел інформатизації, наукових досліджень та інтернет-ресурсів. Відзначено етапи інформатизації в Україні. Відмічено, що в Україні індивідуальні користувачі і дрібний бізнес значно випереджають державу, підштовхуючи її до реформ. Відтак, автор стверджує про наявність певної обумовленості реформ, що викликано об'єктивними законами суспільного розвитку. Автор стверджує, що

проблеми диджиталізації в Україні пов'язані не лише і не скільки з технологічним відставанням, а й з недосконалістю публічного управління. Влада відчуває значний вплив олігархів, піддається зовнішньому впливу, а відтак – вдається до популізму. Державна ж служба залишається нестабільною і політизованою, що посилюється внаслідок внесення останніх змін до закону[53].

В Україні про електронний уряд йшлося ще на початку XXI століття. І. Коліушко та М. Демкова електронне урядування розглядають як шлях до ефективності та прозорості державного управління, зазначаючи, що під поняттям “електронний уряд”, яке походить від англійського “e-government”, спочатку розуміли футуристичний уряд “електронних громадян”, що регулює життя і безпеку комп'ютерної мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін “e-government” тлумачиться не лише як “електронний уряд”, а й “електронне управління державою”, тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій [47].

Н. Драгомирецька зазначає, що електронне урядування — це поєднання електронного уряду з електронною демократією, зокрема застосування інформаційно комунікаційних технологій для прискорення демократичних процесів [32.]

Таким чином, електронне урядування постає в загальному сенсі як форма організації публічного управління, яка, завдяки широкому застосуванню ІКТ сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади, наданню в дистанційному режимі комплексу адміністративних послуг для людини, суспільства, держави та бізнесу. Суть концепції електронного урядування полягає в додаванні до концепції електронного уряду такої юридичної категорії, як залучення громадськості, приватного сектору та неурядових організацій в процеси управління.

Вже з 2007 р. в Головдержслужбі України, а потім і в інших органах влади став запроваджуватися електронний документообіг, значно покращилося технічне оснащення, насамперед через закупівлю комп'ютерів.

Принципи електронного урядування та електронної демократії спрямовані на активізацію громадян та посилення роботи з ними державних службовців. Теоретичні дослідження пропонують, а практика підтверджує необхідність постійної уваги до реалізації цих вузлових принципів публічного управління. Наголошується на значній ролі у цьому процесі персоналу органів влади.

У травні 2021 року Мінцифри запустило для держслужбовців національний тест на цифрову грамотність. Державні службовці відтепер можуть дізнатися власний рівень цифрової грамотності. Після складання національного тесту на цифрову грамотність для держслужбовців кожен отримає електронний сертифікат і зможе вдосконалити саме ті цифрові навички, які є більш слабкими.

Важливість такої події відзначила Голова Нацагентства України з питань державної служби Наталія Алюшина: «Швидке розповсюдження цифрових технологій робить важливим розвиток цифрових навичок державних службовців. Тож завдяки цифрограму вони можуть з'ясувати рівень власної цифрової грамотності, свої «сильні» та «слабкі» сторони. Для чого це потрібно? Щоб розуміти, які базові знання вже є, а над чим варто попрацювати та поглибити. Важливо і те, що отримані результати можна буде використовувати як основу для професійного навчання державних службовців. З іншого боку відзначу, що цифрограм важливий і для нашого Агентства, оскільки ми займаємося формуванням державного замовлення на професійне навчання держслужбовців за різними програмами професійного спрямування. Саме наявність такого інструменту допоможе спрогнозувати запит і потребу в професійному навчанні в напрямку цифрової освіти і вчасно це забезпечити. Але найголовніше, що цифрограм, безумовно, буде сприяти розвитку професійних кадрів на державній службі і потенційних кандидатів також» [16].

Під час презентації тесту заступник Міністра цифрової трансформації з питань євроінтеграції Валерія Іонан підкреслила, що ініціатива допоможе підвищити ефективність діяльності державних службовців: «Державна служба — це можливість змінювати країну на краще. Це масштабні проекти національного та міжнародного характерів, що позитивно впливають на життя мільйонів людей, бізнеси та державні інституції. При цьому кількість бюрократичних, паперових процедур скорочується і робота державного службовця вже не така, як 5-10 років тому. Держслужбовці обов'язково мають володіти сучасними професійними компетентностями» [63].

Відкритість та прозорість в діяльності органів влади забезпечується комплексом заходів – створенням необхідної нормативно-правової бази та організаційних структур, матеріальним та технічним забезпеченням, підготовкою кадрів тощо. Прозорість діяльності органів публічного управління, громадська участь у формуванні та реалізації державної політики є базовими принципами транспарентності, які є важливими атрибутами стратегічної стабільності держави. Таке ж велике значення має ефективність та результативність діяльності державних службовців.

Проблема ефективності державного управління завжди хвилювали науковців та політиків. Елементи контролю за дотримання результативності застосовувались ще в стародавні часи. Кардинальне зростання масштабів публічного сектору в країнах Заходу в 50—70 роках ХХ ст, як наслідку, збільшення витрат держави на утримання воєнно-промислового комплексу та на соціальні реформи в період холодної війни, актуалізувало теоретичні дослідження проблем взаємодії приватного та державного секторів

Поняття «результативність» та «ефективність» використовуються в основному для бізнесових структур. Їх розмежування затверджено і в ДСТУ ISO 9000:2007, де результативність (effectiveness) визначається як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (efficiency) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами [68].

З. Коваль вважає результативність одним із базових критеріїв оцінювання ефективності, а абсолютним показником результативності є ефект. Результативність визначається як «співвідношення отриманих наслідків і введених факторів (або причин, що призвели до цих наслідків), які визначаються за допомогою співвідношень прибутку до витрат, обсягу виробництва або часу тощо» [46].

Отже сутність понять «ефективність» та «результативність» досі залишається предметом дискусій. Останнім часом їх все більше стали застосовувати і для оцінки діяльності органів влади, зазвичай під ефективністю маючи на увазі співвідношення результатів управління із задекларованими цілями, що відповідає вищенаведеному баченню дієвості.

А. Мельник, О. Оболенський та А. Васіна пропонують визначення ефективності публічного адміністрування через трирівневу модель: загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [62].

В. Цветков ефективність державного управління пов'язує із громадською свідомістю, з правовим становищем людини в суспільстві: «ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини» [133].

Аналіз свідчить, що багато дослідників пов'язують ефективність із економією сил та затрат і матеріалів, що здається непридатним для органів влади, які мають пам'ятати про свою соціальну відповідальність.

Соціальна ефективність — це задоволення соціальних цілей та потреб суспільства шляхом здійснення державою управлінської діяльності. Соціальну ефективність можна розглядати як на загальнодержавному рівні, так і на локальному. На рівні держави соціальна ефективність виявляється у вигляді умов та рівня життя населення, освіти, свободи пересувань, соціальних гарантій, системи охорони здоров'я. У державі соціальна ефективність

забезпечується поліпшенням умов праці та побуту, збільшенні розмірів заробітної плати, удосконаленні структури кадрів державних апаратів, підвищенні освіти державних службовців, впровадженні мотиваційних заходів для підвищення трудової активності громадян, соціально-культурному обслуговуванні громадян, створенні соціальної інфраструктури.

Соціальна відповідальність державних службовців примушує дбати про результативність їх діяльності – тобто, досягнення запланованого результату.

Як правило, населення оцінює ефективність та результативність діяльності органів влади за загальними показниками роботи регіону, рівнем життя громадян, виконанням обіцянок тощо. Окремо оцінюється якість надання адміністративних послуг – кількість, якість, доступність тощо.

Використання інформаційних технологій у державному управлінні значно знизить витрати на робочу силу, прискорить виконання функціональних обов'язків, гарантуватиме точність при збереженні та передачі даних, тобто підвищить ефективність та результативність управлінської діяльності.

Як інструмент демократії, транспарентність є способом забезпечення рівності прав на інформацію, участі в суспільно-політичному житті суспільства, контролю громадян щодо органів влади і управління, розвитку громадянського суспільства. Умови, принципи та правила використання транспарентності як інструмента демократії повинні чітко регламентуватися законодавством.

При оцінці транспарентності органів публічного управління слід застосовувати принцип соціальної відносності, згідно з яким різні соціальні групи, неоднаково включені в інформаційні потоки, мають по-різному сформований інтерес до інформації, неоднаково зацікавлені в прозорості та по-різному оцінюють її рівень.

Для забезпечення ефективності та результативності діяльності органів влади та державних службовців велике значення має процедура підведення підсумків. «Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» метою оцінювання називає визначення якості

виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри.

Визначення завдань і ключових показників для державного службовця здійснюється з урахуванням його основних посадових обов'язків. Завдання і ключові показники повинні зосереджуватись на досягненні завдань, установлених для відповідного державного органу, та відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямована службова діяльність державного службовця, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. Завдання і ключові показники, визначені для державних службовців у державному органі, не можуть дублюватися, крім завдань і ключових показників, визначених для державних службовців, посадові обов'язки яких збігаються.

На думку О. Думи, підвищення ефективності публічного адміністрування в Україні можливе через:

- децентралізацію функцій державних структур на територіальний рівень;
- організаційний розвиток управління публічними організаціями, з метою підвищення його організаційної та соціальної ефективності;
- створення на державному рівні організацій, які сертифікуватимуть публічні організації щодо впровадження етичного кодексу та адаптації механізму запобігання корупції;
- широкий обмін досвідом публічного адміністрування із країнами ЄС (Польща, Литва, Латвія, Швейцарія, Швеція) через проведення спільних конференцій з публічного адміністрування, залучення фахівців із публічного адміністрування у відставці в якості консультантів та тренерів;
- спрощення регулятивного законодавства в сфері економіки, яке з одного боку зменшить бюрократичне навантаження на підприємців, з іншого боку, усуне точки виникнення корупції, які неминуче прив'язані до різного роду дозволів, сертифікатів, розпоряджень;
- підготовка нового покоління державних службовців з високою кваліфікацією;

- підвищення матеріальної мотивації державних службовців на всіх рівнях, що підвищить цінність посади для особи – публічного адміністратора [33].

Зважаючи, що ефективність значною мірою залежить від ресурсів щодо системи державного управління у відповідності із найважливішими сферами життєдіяльності можна виділити наступні: політичні, правові, економічні, технічні, мотиваційні, культурно-інформаційні, силові, демографічні.

Людські ресурси обумовлюють професіоналізм та ефективність державного управління. У зв'язку з цим доцільно вести мову про кадрове забезпечення органів влади, і, водночас, діяльність по формуванню інтелектуального капіталу.

Одним із основних принципів забезпечення ефективності функціонування системи органів влади є професіоналізм державних службовців, підвищення якого покликано забезпечити достатній рівень державного управління в умовах проведення політико-адміністративного реформування.

### **3.3. Мотивація праці як важливий напрям удосконалення діяльності державних службовців в Україні**

Трудова діяльність державних службовців – це надзвичайно складна сфера праці, яка відзначається високим інтелектуальним, нервово-емоційним напруженням, дефіцитом рухомої активності, як правило, високою відповідальністю, ненормованим робочим днем, неритмічним навантаженням, непередбаченістю ситуацій і появи доручень, стислими термінами. Така напружена праця державних службовців вимагає і відповідної оплати. Отже, одним із суттєвих факторів підвищення ефективності праці державних службовців та основних напрямів реформування державної служби є створення ефективною системи оплати праці державних службовців та створення інших умов для мотивації їх трудової діяльності.

Питання мотивації праці державних службовців вивчалися багатьма українськими вченими. Напрацювання у цьому напрямі таких авторів, як В. Бондар, Н. Гончарук, М.Їжа, В. Мартиненко, Н. Нижник, Т. Пахомова, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Пашков, С. Серьогін, І. Шпекторенко, М. Ярмистий містять фахово викладену інформацію щодо мотивації державних службовців, її змістовного наповнення та значення. Водночас дослідники підкреслюють, що, незважаючи на певну кількість напрацювань та виявлений інтерес до проблеми мотивації професійної діяльності державних службовців, вона є вивченою недостатньо і вимагає подальшого дослідження.

Зарубіжний досвід модернізації публічної служби, включаючи проблематику мотивації, висвітлений у монографіях М. Лахижі [54;55;56].

Розглядаючи теорію та практику модернізації публічної адміністрації, М. Лахижа відзначає: «Визнаючи надзвичайну важливість фінансових ресурсів, ми все ж таки вважаємо необхідним на перше місце поставити людські ресурси, якість яких є визначальною в діяльності органів влади. Більш того, практика свідчить, що саме людські ресурси дозволяють компенсувати недоліки фінансування, забезпечують якість організаційних та інформаційних ресурсів» [54].

Визначено також нові ознаки управління людськими ресурсами в державному секторі: відбір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду («політизація відбору» виявилася неефективною); запровадження заходів, спрямованих на забезпечення відповідності персоналу державної служби демографічному складу суспільства, з обов'язковим дотриманням принципу призначень за професійними заслугами; визнання необхідності існування правил та інституційної пам'яті; зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби; заохочення лояльності та розширення бази підзвітності; нове формулювання цінностей та етики державної служби; інвестування у розвиток людських ресурсів [54/с. 212]

Аналіз досліджень зарубіжних та вітчизняних вчених дозволяє зробити висновок, що зарплата повинна виконувати, як найменш, чотири функції:

соціальну, відтворювальну, мотивуючу і регулюючу. Розуміючи це, у країнах з розвинутою економікою на державну службу виділяють надзвичайно висока частка державного бюджету. Наприклад, у Франції ці витрати, як правило, перевищують 20 % державного бюджету. Можна говорити про різну структуру державної служби в країнах ЄС, але про те, що компонента витрат уряду на державну службу дуже висока – це однозначно. Україна досягає не більше ніж 5% з усіма плюсами й мінусами. У державній службі країн ЄС використовуються різні системи оплати праці державних службовців. У деяких країнах ЄС державним службовцям формально платять менше, ніж у приватному секторі, однак державний сектор створює кращі умови щодо додаткових трудових преференцій, а в приватному секторі існує більша диференціація оплати праці залежно від якості виконаних робіт (бонуси від прибутку, преміювання та інші матеріальні заохочення). Серед європейських науковців до цього часу немає єдиної думки щодо того, ніби зарплата в державному секторі поступається недержавному, це відзначав керівник Головного управління державної служби України Т. Мотренко у своєму виступі у Секретаріаті Кабінету Міністрів України 22 червня 2007 року [66].

Наприклад, ситуація в Румунії була й залишається досить типовою для всіх країн, які стали новими членами ЄС. Через низьку оплату праці румунська державна служба приваблює переважно фахівців середньої ланки, які розглядають її як «трамплін» для майбутньої кар'єри у приватному секторі.

У Литві зарплата державних службовців вищого рангу порівняно низька, на відміну від посадових осіб середньої та нижчої ланки (порівняно з приватним сектором).

У Словаччині зарплата державних службовців складає приблизно 75 % від зарплати на аналогічних посадах у приватному секторі. Останнім часом нові країни-члени ЄС переважно йдуть шляхом збільшення зарплати державним службовцям.

Так, з часу вступу до ЄС в Чехії зарплата державних службовців зросла на 40 %, а в Угорщині – на 70 %. Державна служба в більшості країн ЄС завжди

надавала працівникам постійні привілеї щодо гарантії зайнятості та пенсійного забезпечення, але це не мало відношення до оплати праці. Традиційно державні службовці не отримували будь-якого матеріального заохочення за належне виконання своєї роботи. Логіка такого дисбалансу має свої історичні причини, й сьогодні в багатьох аспектах вона видається застарілою. Ідея професійної державної служби в «старих» країнах-членах ЄС досі багато в чому визначається саме поняттям «служби», хоча це й суперечить економічному поняттю «праці». Тобто державні службовці працюють заради інтересів держави, а не на себе. Служіння суспільству є, з етичного погляду, вищим за приватні інтереси, відповідно до державних службовців встановлюються вищі моральні (не матеріальні) вимоги та привілеї. Тому зарплата розглядається як засіб підтримки та забезпечення життя державних службовців, а не як винагорода за виконання обов'язків [49].

В Україні в перспективі має бути запроваджена практика періодичного перегляду системи організації оплати праці державних службовців. При цьому в нас залишається проблемою врегулювання диференціації зарплати державних службовців. В першому десятилітті ХХІ століття Т. Мотренко відзначає, що існують значні відмінності рівнів зарплати в різних державних відомствах. Такий фактор, звичайно, знижує мотиваційний потенціал державних службовців. Це також є способом «переманювання» кращих працівників з однієї структури в іншу. Здійснений Головним управлінням державної служби аналіз матеріалів у різних відомствах і міністерствах показує, що ця різниця часто ставить 1,5 – 2 рази. Працівники Міністерства юстиції України мають удвічі більше надбавок, ніж працівники Міністерства праці та соціальної політики України. Звичайно, ця диференціація завжди була, але вона досягала максимум 15 – 20 %. Можливо, функції спеціалістів та складність роботи в міністерстві, в облдержадміністрації, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України дещо інші, але диференціація за складність не повинна перевищувати два рази [66].

Як наголошує професор Н. Гончарук, стабілізація системи державної служби полягає у зміні моделі державного апарату та передбачає збільшення витрат на утримання державних службовців. Зацікавленість в отриманні позитивного результату неможлива без надійних соціальних гарантій, гнучкої системи заохочень. Такі мотиваційні чинники будують якісно нові стосунки в ієрархічній системі державної служби [17].

Хоча в ЄС не існує уніфікованого підходу щодо стимулювання виконавської дисципліни державних службовців (як немає і єдиної моделі організації державної служби), загалом аналіз європейського досвіду вказує на такі спільні для країн ЄС риси організації державної служби: планування, спрямоване на досягнення конкретного результату; контроль з урахуванням якості досягнутого результату; оцінювання персоналу на основі досягнутого результату та індивідуального внеску працівника; стимулювання виконавської дисципліни державних службовців шляхом забезпечення належних умов їх праці; кар'єрного просування; високого соціального рівня (перш за все, рівня заробітної плати) тощо.

Відтак, визначення напрямів вдосконалення мотивації діяльності державних службовців в Україні має проводитися з урахуванням європейських принципів і підходів, ґрунтуватися на адаптованій до європейської системи законодавства.

Поняття «мотивація» розглядається українськими вченими як сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, які змушують індивідуума поводитися доцільним або необхідним чином. До основного змісту мотивації належать три ключових поняття: зусилля, організаційні завдання й індивідуальна потреба. Керівники мають вимагати від своїх працівників енергійних зусиль для досягнення організаційної мети.

Для цього вони повинні забезпечити потреби індивідуумів. Отже, в процесі мотивації відбувається, з одного боку, досягнення організаційної мети, а з другого — задоволення індивідуальних потреб.

Процес керівництва, в кінцевому підсумку, зводиться до найбільш повного задоволення цих потреб.

Схема функціонування моделі мотивації така:

- визначаються людські потреби і стимули;
- внаслідок незадоволення потреб в індивідуумі зароджується напруженість;
- на цю напруженість впливають зовнішні обставини, сприятливі можливості і мета;
- для задоволення потреб витрачаються зусилля;
- зусилля приводять до певного рівня показників, які базуються на слабкостях;
- за певні показники передбачаються різноманітні види винагород, що задовольняють початкові потреби і стимули.

Ця схема має замкнутий цикл. Адже в міру задоволення одних потреб виникатимуть нові, а для задоволення їх знову будуть потрібні нові зусилля.

Мотивація пов'язана і з деякими іншими факторами робочої ситуації індивідуума.

Основні завдання мотивації зводяться до формування в кожного співробітника розуміння сутності і значення мотивації в процесі праці; навчання персоналу і керівного складу психологічним основам внутрішньо-організаційного спілкування; формування в кожного керівника демократичних підходів до керування персоналом із використанням сучасних методів мотивації.

Для вирішення задач застосовуються різні методи мотивації. Найпершим і найбільш поширеним методом був метод покарання і заохочення, своєрідна політика «батога і пряника». Цей метод використовувався для досягнення бажаних результатів і проіснував досить довго в умовах адміністративно-командної системи. Поступово він трансформувалася в систему адміністративних і економічних санкцій та стимулів. З підвищенням ролі людського чинника з'явилися психологічні

методи мотивації. В основі цих методів лежить твердження, що основним модифікуючим чинником є не тільки матеріальні стимули, але і нематеріальні мотиви, такі як самоповага, визнання з боку навколишніх членів колективу, моральне задоволення роботою і гордість своєю організацією. Такі методи мотивації базуються на вивченні потреб людини, а саме усвідомленого відчуття нестачі в чому-небудь.

Системи мотивації, які необхідно розробляти в наш час, повинні бути:

по-перше - багатофакторними;

по-друге, мати конкретну спрямованість на групу працівників або на окремого працівника;

по-третє, постійно вдосконалюватися та доповнюватися;

по-четверте, бути значимими для організації.

Саме це дасть можливість враховувати такі фактори мотивації праці персоналу, які на даному етапі розвитку організації займають пріоритетне місце, забезпечують індивідуальний підхід до працівників, що вкрай важливо для творчого ставлення до праці та розвитку інноваційних процесів.

Мотивація персоналу ні за яких обставин не повинна стати самоціллю організації. Якщо керівник прагне отримати максимальну віддачу від своїх підлеглих у досягненні певної мети чи при виконанні певного завдання, він повинен зрозуміти, які цілі має кожен з них на робочому місці, щоб забезпечити їм мотиваційні стимули. Потреби державних службовців не є сталими: вони розвиваються і змінюються залежно від їх професійної ситуації. В основі цілеспрямованого управління з урахуванням індивідуальних потреб кожного державного службовця на кожному конкретному етапі і створенням мотиваційних умов для їх задоволення лежить стратегія потреби, яка полягає у поєднанні двох елементів:

1) визначенні індивідуальних потреб;

2) створенні відповідного робочого середовища для їх задоволення.

До державного службовця зріс інтерес як до професіонала, до його виробничих знань, умінь, навичок. Для того, щоб у державного службовця

реалізувалися зазначені можливості, пов'язані з його кар'єрним зростанням, він повинен володіти достатньою мотивацією, бо нині у взаємовідносинах держави – державний службовець не є ефективним і створює постійну небезпеку невиконання службових обов'язків або їх суто формального виконання з боку державного службовця. Окрім цього, існують проблеми низького рівня професіоналізму чиновників низької виконавської дисципліни, небажання брати відповідальність на себе, відходу найбільш здібних державних службовців у комерційні структури. Все це пов'язано з відсутністю гідних стимулів для роботи в державній службі. Окрім цього, нерозвинена система мотивацій чиновників – поживне середовище для корупції в державних установах.

На сучасному етапі в Україні можна виділити такі проблеми мотивації праці персоналу у сфері державної служби, як:

1. Неврахування індивідуальності кожної людини, внаслідок чого керівник неспроможний визначити ті фактори, які впливають на покращення праці державних службовців;
2. керівники не звертають уваги на покращення психологічного клімату в колективі;
3. відсутність прямої залежності розміру премії від конкретних результатів роботи державних службовців, вона перестала виконувати свою головну – стимулюючу функцію і перетворилась на просту надбавку до посадового окладу [17].

Ефективним методом стимулювання персоналу до роботи є інформування його про те, що чекає від нього керівництво установи. Кожний державний службовець у глибині душі відчуває потребу того, щоб те, що він робить, було позитивно чи негативно оцінено. Це дозволяє йому корегувати свою діяльність. Таким чином, мотивація за компонентним складом і структурою є складною, забезпечує належну службову діяльність, сприяє професійному вдосконаленню та кар'єрному розвитку державних службовців.

Складові мотивації державних службовців відображені у підготовленій нами на основі праць українських вчених Таблиці 3.1

Таблиця 3.1

### Складові мотивації державних службовців

№	Зміст	Примітки
1	суспільний імідж і престиж	Стабільність
2	соціальна захищеність	
1	справедлива, прозора та зрозуміла оплата праці	
3	посада і посадове просування;	Умови праці
4	матеріально-технічні та морально-психологічні умови роботи;	
5	умови для ініціативної, творчої, самостійної діяльності в межах посадових повноважень, функцій і завдань	
6	почуття належності до професійного колективу, команди;	
7	фахова компетентність	Освіта
8	об'єктивну і справедливу оцінку особистих професійних досягнень	Справедливість

Згідно:17; 63

На нашу думку, варто виділити такі складові мотивації як стабільність, умови праці, освіта, справедливість.

Досліджуючи систему мотивації на базі органів влади в Полтавській області, можна зробити висновки, що:

1. Матеріальна мотивація вкрай обмежена, оскільки залежить від наявності коштів у Державному Бюджеті України та надбавками, які чітко оговорені законодавством;

2. Нематеріальна мотивація присутня у вигляді нагородження грамотами та подяками від органів влади, але вона застосовується досить часто, що вкрай нівелювало її значення.

Оскільки на сьогоднішній день органи влади України в цілому займаються наданням послуг, то вважаємо за необхідне приділити більше уваги розвитку держслужбовців, як менеджерів, їх професійної етики, поведінки та роботі з запереченнями. Водночас необхідно приділяти увагу й профільним питанням, а саме вивченню законодавства та слідкувати за змінами в нормативних актах. Це все буде сприяти більш кваліфікованій та якісній роботі з громадянами, які звертаються до державних структур для вирішення питань пов'язаних з роботою служби.

Також необхідно більше уваги приділити «корпоративному духу», саме, можливо, започаткувати якісь традиції, які б призвели до зближення в неформальній обстановці, що теж призвело до більш якісної роботи, оскільки колектив працював більш злагоджено.

Мотивація праці державних службовців є однією з найважливіших функцій їх керівників. Вона вимагає спеціальних вмінь, наполегливості й розуміння людської природи. Адже в основі поведінки кожної людини лежать певні мотиви: внутрішні прагнення, цінності, які зумовлюють спрямованість їхньої активності та її форми. Їх розуміння дає ключ до пояснення поведінки кожної особи і можливостей впливу на неї.

В процесі реалізації мотиваційної стратегії виникає об'єктивна необхідність створення науково обґрунтованого мотиваційного механізму в органі публічної влади, який би зміг за допомогою дійових важелів і стимулів підвищити зацікавленість працівників продуктивно і якісно працювати, сприяти піднесенню їх конкурентоспроможності, забезпечити якісне оновлення трудового менталітету. При цьому, доцільним є використання інструментарію мотиваційного механізму, здатного поєднати в єдиний зв'язок цілі і результати діяльності персоналу, щоб на практиці реалізувати цілеорієнтовану мотивацію його високопродуктивної праці.

Важливим документом з точки зору мотивації праці державних службовців стало Розпорядження КМУ від 27 травня 2020 р. № 622-р «Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації» [102].

Виокремлено проблеми існуючої системи оплати праці:

непрозорість та складність структури заробітної плати державних службовців;

відсутність юридично визначеного механізму планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами;

доступність інформації про отриману державними службовцями заробітну плату;

наявність внутрішньої різноманітної системи розподілу фонду оплати праці, що є основою для можливих корупційних ризиків та зловживань, зокрема встановлення стимулюючих надбавок у “ручному режимі” (без наявності чітких критеріїв для такого встановлення), а також використання премій для автоматичного збільшення заробітної плати, а не як інструменту стимулювання ефективного виконання завдань;

відсутність класифікації посад державної служби (за рівнем відповідальності, складності роботи, обсягом навантаження, а також за функціональними типами посад з урахуванням вимог до них);

невиконання вимог Закону в частині скорочення посад, які є вакантними понад один рік (шляхом їх формального перейменування тощо);

наявність необґрунтованих у схемі посадових окладів вертикальних (відповідно до підкатегорій посад державної служби) і горизонтальних (відповідно до визначених рівнів державних органів) диспропорцій у розмірах окладів, зокрема без урахування ролі і місця посади в структурі державного органу, а також рівня професійної компетентності особи;

відсутність дієвого контролю за затвердженням штатної чисельності (частка посад головних спеціалістів серед посад державної служби категорії “В” у державних органах становить до 80 відсотків, найменування посад не

відповідають фактичному рівню кваліфікації, компетентності та відповідальності осіб, які їх займають);

визначення граничної чисельності працівників державних органів без проведення оптимізації структури і функцій цих державних органів;

неузгодженість із Законом інших законодавчих актів, що регулюють питання оплати праці в державних органах [102].

Відзначено пріоритетність завдань з реалізації положень Закону України “Про державну службу” (далі - Закон) стосовно реформування системи оплати праці державних службовців, зокрема:

встановлення конкурентоспроможного рівня заробітної плати;

підвищення прозорості, передбачуваності та справедливості заробітної плати, посилення ролі сталої частки (посадового окладу) в структурі заробітної плати державних службовців;

впровадження класифікації посад державної служби (визначення типових посад державної служби з урахуванням функціональної спрямованості, мети та цінності посади);

збалансування організаційної структури та оптимізації чисельності органів виконавчої влади.

При цьому під час проведення реформування системи оплати праці державних службовців Кабінет Міністрів України забезпечуватиме фінансову стабільність та збалансованість державного бюджету відповідно до обґрунтованих макроекономічних показників [102].

### **Висновки до розділу III.**

Вузлові проблеми сучасної державної служби в Україні осмислюються в працях вітчизняних вчених та узагальнюються в офіційних документах. Важливу роль відіграє зовнішня оцінка – насамперед, інституцій Європейського Союзу. Зважаючи на різне бачення проблем та напрямів модернізації державної служби в Україні відбувається постійна дискусія. Називають такі проблеми: відсутність

традицій державної служби; недостатній професіоналізм державної служби; корупція; занадто сильний вплив політиків тощо.

Публічність, ефективність та результативність державної служби як вузлові напрями її розвитку потрібно сприймати в комплексі. На сьогодні в Україні існує невідповідність державної політики вимогам трансформаційних процесів; недосконалість законодавчої бази, яка не надає процесам управління персоналом правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, не враховує європейські стандарти в кадровій сфері; відсутність стратегічного спрямування щодо підготовки персоналу відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання ситуації з персоналом у країні.

З метою забезпечення ефективності роботи державних службовців необхідно створити умови для досягнення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, що передбачає: встановлення рівня оплати праці, що стимулюватиме залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців і запобігатиме відпливу професіоналів, а також сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці, стимулювання праці державних службовців за результатами її щорічної оцінки тощо.

Мотивація праці державних службовців є однією з найважливіших функцій їх керівників. Вона вимагає спеціальних вмінь, наполегливості й розуміння людської природи та розуміння мотивів: внутрішніх прагнень, цінностей, які зумовлюють спрямованість їхньої активності та її форми. Їх розуміння дає ключ до пояснення поведінки кожної особи і можливостей впливу на неї.

Створення нової соціально орієнтованої, сервісної моделі державної служби в Україні насамперед, має базуватися на основі використання новітніх підходів до організації взаємодії публічної адміністрації з громадянами через надання можливостей реального впливу суспільства на формування сутнісно-змістовних характеристик розбудови інституту державної служби за принципами соціальної орієнтованості та людиноцентризму.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Матеріали дослідження розкривають теоретичні основи та практику забезпечення сталого розвитку міст і дозволяють зробити наступні висновки:

1. Сутність і зміст правових та організаційних основ розвитку державної служби є предметом особливої уваги вчених і розглядаються українськими вченими з початку 1990-х років, ставши основою для формування в Україні інституту державної служби та підготовки необхідних для цього нормативно-правових документів і створення організаційних структур. Визначення державної служби увійшло в закони України «Про державну службу» 1993 та 2015 років.

2. Теоретичне забезпечення процесу розвитку державної служби в Україні забезпечувалося в основному вченими системи Національної Академії Державного Управління при Президентові України, а з її реформуванням – університетськими вченими. Сучасні тенденції розвитку публічного управління, проблеми модернізації державної служби розглядають українські та закордонні вчені, серед яких: В. Авер'янов, О. Антонова, В. Бакуменко, К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Малиновський, М. Лахижа, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцинський, І. Сурай, Ю. Сурмін, та інші. Значна частина вчених присвятили свої дослідження проблемам формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби: Т. Кагановська, Ю. Ковбасюк, І. Лопушиський, Л. Пашко, М. Пірен, С. Хаджирадева, О. Якубовський, М. Ярмистий та інші.

3. Завданням сучасного етапу розвитку державної служби є не тільки досягнення її високого професіоналізму, ефективності, стабільності та авторитету, а й забезпечення демократичного характеру відносин між державним апаратом, державними службовцями та громадянами, інститутами громадянського суспільства.

Загальнонаукові засади сучасної державної служби передбачають її осмислення через такі інститути, як політична система, державне управління та

регулювання на трансформаційному етапі розвитку держави, механізм держави, державний апарат і державна служба в системі державного управління тощо.

Значна увага звертається на соціальну природу державної служби. Поступово утверджується її сприйняття як публічної інституції, яка служить не державі, а суспільству.

4. Процеси глобалізації та інтеграції мають вирішальний вплив на розвиток управлінських процесів, посилюючи роль наднаціональних інституцій та громадянського суспільства і стимулюючи перехід до публічного управління та публічної служби. Державна служба України відчуває їх вплив через процес економічної інтеграції України в світову економіку та реалізацію євроінтеграційних прагнень. Реалізується завдання адаптації державної служби до права ЄС.

5. Специфіка української державної служби найповніше розкривається при її порівнянні з державною службою зарубіжних країн, що неодноразово відзначалося українськими вченими, багато з яких вивчали зарубіжний досвід правового та організаційного забезпечення розвитку державної служби активно вивчається в Україні. Основна увага звертається на узагальнення досвіду модернізації державної служби у Канаді, Німеччині, США та Франції. З початку XXI століття значно посилилася увага до досвіду реформ у посткомуністичних країнах.

6. Правове та організаційне забезпечення розвитку державної служби в Україні почалося з прийняття законів України «Про державну службу» (1993), «Про боротьбу з корупцією» та продовжилось шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів і створення системи управління державною службою. Головне управління державної служби України та його територіальні підрозділи активно сприяли європеїзації української державної служби.

Переломним етапом можна назвати 2000-2001 роки, коли було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, прийнято окремий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та розпочато підготовку нових.

7. Вузлові проблеми сучасної державної служби в Україні осмислюються в працях вітчизняних вчених та узагальнюються в офіційних документах. Важливу роль відіграє зовнішня оцінка – насамперед, інституцій Європейського Союзу. Зважаючи на різне бачення проблем та напрямів модернізації державної служби в Україні відбувається постійна дискусія. Називають такі проблеми: відсутність традицій державної служби; недостатній професіоналізм державної служби; корупція; занадто сильний вплив політиків тощо.

8. Публічність, ефективність та результативність державної служби як вузлові напрями її розвитку потрібно сприймати в комплексі. На сьогодні в Україні існує невідповідність державної політики вимогам трансформаційних процесів; недосконалість законодавчої бази, яка не надає процесам управління персоналом правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, не враховує європейські стандарти в кадровій сфері; відсутність стратегічного спрямування щодо підготовки персоналу відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання ситуації з персоналом у країні.

9. З метою забезпечення ефективності роботи державних службовців необхідно створити умови для досягнення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, що передбачає: встановлення рівня оплати праці, що стимулюватиме залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців і запобігатиме відпливу професіоналів, а також сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці, стимулювання праці державних службовців за результатами її щорічної оцінки тощо.

Мотивація праці державних службовців є однією з найважливіших функцій їх керівників. Вона вимагає спеціальних вмінь, наполегливості й розуміння людської природи та розуміння мотивів: внутрішніх прагнень, цінностей, які зумовлюють спрямованість їхньої активності та її форми. Їх розуміння дає ключ до пояснення поведінки кожної особи і можливостей впливу на неї.

Створення нової соціально орієнтованої, сервісної моделі державної служби в Україні насамперед, має базуватися на основі використання новітніх підходів до організації взаємодії публічної адміністрації з громадянами через надання можливостей реального впливу суспільства на формування сутнісно-змістовних характеристик розбудови інституту державної служби за принципами соціальної орієнтованості та людиноцентризму в інтересах всіх членів соціальної спільноти

Матеріали дослідження дозволяють внести деякі пропозиції, які нами адаптовано шляхом узагальнення думки експертів та громадськості:

1. Формування ефективного інституту державної служби, який базуватиметься на принципах стабільності, професіоналізму, політичної неупередженості та відповідатиме європейським стандартам.

2. Удосконалення структури державних органів з метою забезпечення ефективного надання державних послуг.

3. Стимулювання диджиталізації публічного управління.

4. Підвищення рівня професійних знань, умінь і навичок державних службовців відповідно до європейських стандартів.

5. Посилення уваги до мотивації праці державних службовців.

Ключовим завданням, на нашу думку, має стати забезпечення сталості державної служби шляхом зменшення її заполітизованості та збереження інституційної пам'яті.

## СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Александров В. Державний службовець: системні аспекти його освітньої підготовки на поточному етапі НТР в умовах розбудови нової української державності Вісн. НАДУ. 2011. № 4. С. 93-97.
3. Анатолій Круглашов: "Інститут державної служби України: зародження, розвиток, особливості" Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 7.10.2021.URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/1844/>
4. Анатолій Круглашов: Перспективні завдання євроінтеграції України Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування.24.05.2022. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukovadumka/2128/>
5. Бакуменко В., Гогіна Л., Кравченко С. Європейські орієнтири адміністративногореформування в Україні: монографія. К. Вид-во НАДУ. 2005. 172 с.
6. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно – правові засади Монографія. Х.: Право, 2005. 304 с
8. Білоусов С. Сутність державної служби. Актуальні проблеми держави і права. 2005. С. 277-282 URL: <http://www.apdp.in.ua/v26/51.pdf>
9. Бобко Л., Сенишин Б., Сподарик Т., Станасюк О. Актуальні проблеми формування етики державних службовців. Молодий вчений. Економічні науки. 2019. №5. С. 510-513.
- 10.Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>

- 11.Босард Д., Деммке К. Державна служба в країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. К. Міленіум. 2004. 128 с.
- 12.Бурлака В. Проблеми державної служби України. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. №2.2010. с. 6-7
- 13.Войтович Р. Глобалізація як універсальна форма історичної динаміки перехідних суспільств. Вісн. НАДУ. 2012. № 1. С. 21–32.
- 14.Гаркуша А. Система принципів управління у сфері державної служби. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.Ж Юриспуденція. 2015. №8. С. 102-105.
- 15.Глобалізація. Компас. URL: <https://moodle.socosvita.kiev.ua/#section-0>
- 16.Голова НАДС Алюшина: Державна служба проходить випробування на міцність. INTERFAX –Україна. 14.06.2022. URL: <https://interfax.com.ua/news/interview/838978.html>
- 17.Гончарук Н. Т., Артеменко Н.Ф. Мотивація персоналу у сфері державної служби. Аспекти публічного управління. 2013. № 2 С. 48-54. URL: <http://aspects.org.ua/index.php/journal/article/viewFile/40/40>.
- 18.Гончарук Н. Т. Планування і розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби. Зб. наук. пр. Дніпропетр. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2012. Вип. 3. С. 167-180.
- 19.Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: Монографія. Львів: 2018. 232 с.
- 20.Губська О. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби, рекомендації для України Судебно-юридическая газета. 11. 07 2018. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/121367-zarubizhniy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-pratsevlashtuvannya-ta-prokhozheniya-publichnoyi-sluzhbi-rekomendatsiyi-dlya-ukrayini>

21. Губська Особливості моделі проходження державної служби в Німеччині. Науковий вісник публічного та приватного права. Вип.6. т. 3. 2017. С. 205-208
22. Дегтяр О., Непомнящий О. Сутність і структура кадрового потенціалу системи державної служби. Публічне управління та митне адміністрування. №2. 2017. С. 137- 143
23. Державна служба: наука, освіта, професійна діяльність, галузь законодавства, спеціальність вищої школи. Основні напрями розвитку державної служби України. URL: [<https://library.if.ua/books/112.html>]
24. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1999. 272 с.
25. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372
26. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна та ін. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 632 с.
27. Деякі питання територіальних органів Державної служби з питань праці. Постанова Кабінету міністрів України від 12 січня 2022 р. № 14 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-s14-120122>
28. Дерещ В. Українська державна та польська цивільна служба: відмінності правового регулювання. 1. 08.2022. Реніамаційний проект реформ. URL: <https://rpr.org.ua/news/ukrainska-derzhavna-ta-polska-tsyvilna-sluzhba-vidminnosti-pravovoho-rehuliuвання>
29. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р (Стратегія реформування державного управління України на період до

- 2021 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
30. Досягнення і проблеми реформи держслужби в Україні: нове дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив. Громадська синергія. 1.07.2019. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/news/dosyagnennya-i-problemy-reformy-derzhsluzhby-v-ukrayini-nove-doslidzhennya-laboratoriyi-zakonodavchyh-initsiatyv/>
31. Доценко Т. Аналіз міжнародних практик управління професійною кар'єрою публічних службовців. Публічне управління та адміністрування в Україні. Вип. 24. 2021. С. 59-63
32. Драгомирецька Н.М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця: монографія. Одеса: Асторопринт, 2005. 280 с.
33. Дума О. Ефективність публічного адміністрування в Україні: проблеми та виклики. Ефективна економіка. №3. 2017. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5509>
34. Жданова І.С. Адаптація законодавства України про державну службу до вимог європейського Союзу: стан, проблеми, перспективи. Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2011 URL:
35. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління за 2018р. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=274> [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf)
36. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління за 2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/par-report-ukr-web.pdf>
37. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління за 2020 р.. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/zvit2021-ukr-web.pdf>
38. Євсюкова О., Михайлова Т. Державна служба України: специфіка складнощів модернізаційного процесу. Державне управління:

- удосконалення та розвиток. №4. 2021. URL:  
[http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4\\_2021/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2021/3.pdf)
- 39.Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.:  
 О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.; за заг. ред.  
 О. Ю. Оболенського. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.
- 40.Інституційний механізм адаптації законодавства України до  
 законодавства ЄС. Міністерство юстиції.URL:  
[https://minjust.gov.ua/m/str\\_4748](https://minjust.gov.ua/m/str_4748)
- 41.Іншин М. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби  
 в Україні. Юридична наука і практика № 2 (2011) .с/4-9. URL:  
<https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstreamdownload/123456789/23600/1/Inshin.pdf>
42. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О.Г.Аркуша, О.В.Бойко,  
 Є.І.Бородін та ін. ; відп. ред. Т.В.Мотренко, В.А.Смолій ; редкол.:  
 С.В.Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби  
 України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009.
- 43.Карпюк С. Актуальні проблеми формування кадрового потенціалу  
 державної служби в умовах реформування систем державного  
 управління. Актуальні проблеми державногоуправління. Т.2 №78. 2019.  
 URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/181211>
- 44.Кізілов Ю. Зарубіжний досвід проходження деожавної служби та  
 можливості його використання в Україні в умовах адміністративної  
 реформи. Аспекти публічного управління. № 6-7. 2016. С. 57-65
- 45.Кіцак Т. Моделі підготовки державних службовців у країнах Європи та  
 північної Америки: досвід для України. Ефективність публічного  
 управління. 2012. № 30. С. 337–384
- 46.Коваль З. О. Оцінювання ефективності вартісно-орієнтованого  
 управління підприємством в екосистемі інновацій Менеджмент та  
 підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку:  
 [збірник наукових праць] / відповідальний редактор О. Є. Кузьмін. –  
 Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2011. С. 348–357.

47. Коліушко І.Б., Демкова М.С. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління Інформаційне суспільство. Шлях України. – К. : Бібліотека інформ. суспільства, 2004. – С. 138-143.
48. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
49. Концепція адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
- 50.3. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року: розпор. Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 411-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>
51. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця: навч. посіб. Тернопіль: Крок, 2015. 281 с.
52. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І.П. Лаврінчук. К., 1999. 186 с
53. Лахижа М.І. Диджиталізація в Україні: поняття, проблеми, перспективи та завдання публічного управління. Науковий вісник: Державне управління. №2(4). 2020. С.202-213
54. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009, 289 с.
55. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія.- Полтава: ПолтНТУ, 2014. 208 с.
56. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща. Полтава: ПолтНТУ, 2012. 243 с.
57. Лещенко В., Дьяков А. Вплив глобалізації на публічне управління: наслідки для України. URL: [https://dut.edu.ua/uploads/1\\_1732\\_41863654.pdf](https://dut.edu.ua/uploads/1_1732_41863654.pdf)
58. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія. К. НАДУ. 2016. 304 с.

- 59.Любимов К. До питання щодо особливостей державної служби в Україні. Актуальні проблеми держави і права. С. 104-111 URL: <http://www.apdp.in.ua/v82/18.pdf>
- 60.Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. і переробл. К. : Атіка, 2003. 576 с
- 61.Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с
- 62.Мельник А. Ф., Оболенський, А. Ю.Ю Васіна А.Ю. Державне управління : підручник К. : Знання, 2009. 582 с
- 63.Мельников О.Ф. Удосконалення механізмів професійного зростання державних службовців. Харків : Магістр, 2004. С. 232
- 64.Михненко А., Гончарук Н., Прокопенко Л. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. Командор. 2005. №1. с. 9 – 13.
- 65.Міжрегіональне управління Національного агентства України з питань державної служби у Полтавській та Кіровоградській областях. URL: <https://nads.gov.ua/mizhregionalni-upravlinnya-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi/mizhregionalni-upravlinnya/mizhregionalne-upravlinnya-nacderzhsluzhbi-u-poltavskij-ta-kirovogradskij-oblastyah>
- 66.Мотренко Т. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах ( виступ у Секретаріаті Кабінету Міністрів 22 червня 2007 року) Вісник державної служби України. 2007. № 2. С. 24- 37.
- 67.Національне агентство України з питань державної служби URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads>
- 68.НАЦІОНАЛЬНИЙ СТАНДАРТ УКРАЇНИ. Системи управління якістю.Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT) ДСТУ ISO 9000:2007. Київ. ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТ УКРАЇНИ. 2008
- 69.Неліпа Д. Організаційно-правові засади державної служби в Україні. К. Видавництво : Центр учбової літератури. 2021ю 376 с.

70. Нестеренко К., Богатирьова М. Публічно-правовий дискурс у контексті європеїзації та глобалізації. LEX PORTUS №6 (20) 2019. С. 52-65 URL: [https://lexportus.net.ua/vipusk-6-2019/nesterenko\\_k\\_o\\_bohatyrova\\_m\\_o\\_reformuvannia\\_publichnoho\\_upravlinnia\\_v\\_ukraini\\_u\\_konteksti\\_yevrointehratsii.pdf](https://lexportus.net.ua/vipusk-6-2019/nesterenko_k_o_bohatyrova_m_o_reformuvannia_publichnoho_upravlinnia_v_ukraini_u_konteksti_yevrointehratsii.pdf)
71. Нормативно-правова база. Антикоруційна діяльність Урядовий портал URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/antikorupciyna-diyalnist/normativno-pravova-baza>
72. Норми та стандарти поведінки державних службовців методичні матеріали. Харків. 2020. 41 с.
73. Обговорили ключові виклики державної служби ГОЛОС УКРАЇНИ. 8.07.2020. URL: <http://www.golos.com.ua/article/332930>
74. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2003. 344 с.
75. Огризко О. Більше, ніж зарплати. Чому потрібна нова організаційна культура державної служби? Українська правда. 5.02.2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/5/7239425/>
76. Орловська Ю., Кахович О. Вплив глобалізації на систему публічного управління в умовах становлення цифрового суспільства. 2022. 150 с.
77. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: [монографія] / Опанасюк Г.-К.-Вид-во УАДУ, 2001. 284 с.
78. Пекар, В. Реформа державного управління: критична фаза. Українська правда. Блоги – 23.07.2018, URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/pekar/5b55897f44c2a>.
79. Питання управління державною службою в Україні. Указ Президента України від 18.07.2011 №769/2011. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>
80. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Каб. Міністрів України від 04.06.2008 №528. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF>.

81. Поняття та сутність державної служби. URL: <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/posibnuku/326/3.pdf>
82. Практичний poradник державного службовця з питань європейської інтеграції / Уклад. Л.Л.Прокопенко, О.М.Рудік, І.Д.Шумляєва. Д.:ДПІДУ НАДУ, 2009. Вип. 2: Європеїзація публічного адміністрування. 64 с.
83. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку: монографія / [В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.]; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: Друкарня Мадрид, 2019. 238 с.
84. Приходченко, Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія ОРІДУ НАДУ. О.: [Оптимум], 2009. 299 с.
85. Проблеми удосконалення функціональної діяльності державної служби в контексті структурних трансформацій і суспільстві. Аналітична записка. Тернопіль. 2010. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/>
86. Проблемні аспекти правового регулювання державної служби в Україні. URL: <https://fppsp.npu.edu.ua/ya-mayu-pravo-yustytsiia-na-kozhen-den/1142-problemni-aspekty-pravovoho-rehulyuvannya-derzhavnoyi-sluzhby-v-ukrayini>
87. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року N 3723-XII/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (
88. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
89. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
90. Про затвердження Методики проведення класифікації посад державної служби. Наказ НАДС від 30.09.2020 № 187-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-20#Text>
91. Про затвердження переліків пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб

- місцевого самоврядування за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2022 році. НАКАЗ НАДС від 16 серпня 2021 р. № 131-21. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perelikiv-prioritetnih-napryamiv-tem-pidvishchennya-kvalifikaciyi-derzhavnih-sluzhbovciv-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-zastupnikiv-ta-zast>
92. Про затвердження Положення про Міжрегіональне управління Національного агентства України з питань державної служби у Полтавській та Кіровоградській областях. НАКАЗ НАДС від 15 грудня 2020 р. № 234-20. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-mizhregionalne-upravlinnya-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-u-poltavskij-ta-kirovogradskij-oblastyah>
93. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15#Text>
94. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>
95. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади: Постанова Каб. Міністрів України від 02.08.1996 №912. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/912-96-%D0%BF>
96. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату: наказ Нацдержслужби України від 05.03.2012 №45. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0699-12>
97. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС URL: [www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf](http://www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf)

98. Прокопенко Л. Л., Щербаков П.С. Європейські підходи до підвищення кваліфікації державних службовців. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. 2012. Вип. 3 (14). С. 160–165.
99. Про підвищення ефективності системи державної служби. Указ Президента України від 11 лютого 2000 року № 208/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/2000#Text>
100. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. № 411-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80#Tex>
101. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. №905-р URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-%D1%80>.
102. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D1%80#Text>
103. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#Text>
104. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністраційю Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text> .
105. Професійне навчання. НАДС. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses>

106. Процес адаптації українського законодавства до стандартів ЄС.  
URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/protses-adaptatsii-ukrainskoho-zakonodavstva-do-standartiv-yes>
107. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К.: Конус, 2007. 735 с
108. Публічне управління: виклики XXI століття: зб. Тез XIII Міжнар.наук.конгр. 21-22.03.2013 р. Х. Хар.РІДУ НАДУ. 2013. 368 с.
109. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Войтович Р. В. та П.В. Ворони Київ, 2018. 475 с.
110. Реформа державної служби. НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi>
111. Решота О. особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та перспективи. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3\\_2020/39.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf)
112. Рунова Н. Суб'єкти управління державною службою. Право та інноваційне суспільство № 1 (4) 2015. С. 138 – 14
113. Савченко Б.Г. Шляхи підвищення ефективності діяльності державних службовців (соціологічний аналіз) URL: <http://www.academy.gov.ua/ej1/txts/SAVCHENKO.htm>.
114. Світові моделі державного управління : досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – 2-ге вид. К. : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.
115. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
116. Серьогін С. М., Гончарук Н.Т. Формування якостей керівника в державному управлінні. Вісник НАДУ. 2003. Вип. 3. С. 137–14
117. Сидоренко, В.В., Новак, Я.В. Сучасні особливості модернізації державної служби в Україні/ URL: [http://www.nvpp-r.in.ua/vip/2019/1/tom\\_2/18.pdf](http://www.nvpp-r.in.ua/vip/2019/1/tom_2/18.pdf)

118. Система державного управління Канади: / уклад. О. І. Максимова ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010.
119. Соколова Т.А. Підвищення ефективності державної служби – як важливий чинник інноваційно-інвестиційного розвитку України URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=191>.
120. Соколова Т. А. Підвищення ролі кадрових служб у процесі реалізації кар’єрного потенціалу державних службовців в Україні . Економіка та держава : наук.-практ. журнал. №3. 2011. С. 143-146
121. Солоткий С. Концептуальні засади державної служби в Україні: проблемні питання. Філософський та методологічні проблеми права. 1921.№1. URL: <https://philosophy.naiu.kiev.ua/index.php/philosophy/article/view/1428>
122. Сорока С. Інституції vs революції. Держслужба ZN,UA 18/01/2021/ URL: <https://zn.ua/ukr/internal/institutsiji-vs-revoljutsiji-derzhsluzhba.html>
123. Сорока С. Чому і як потрібно скоротити держчиновників, і що таке феномен непотрібної роботи? Українська правда. 1.07.2022 URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/07/1/7355431/>
124. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби: монографія. Івано-Франківськ: В-во ІФНТУНГ, 2015. 296 с.
125. Стельмашук Л. Роль, завдання та функції керівника у посиленні відкритості державного органу влади. Державне управління: удосконалення та розвиток № 9, 2015 URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=886>
126. СТРАТЕГІЯ реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9>
127. . Затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року N 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>

128. Сурмін Ю. П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1.
129. Теорія державної служби та діяльність державних службовців. Правою URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/10515/>
130. Турчин І. Управління державною службою. Перезавантаження? Держслужбовець. 2016. №2. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/february/issue-2/article-15466.html>
131. Управління персоналом в умовах децентралізації. За заг. ред. В. Олуйка. К. 2018. 508 с.
132. Формування та реалізація публічної політики в умовах глобалізації: монографія / авт. кол. : В. І. Шарий [та ін.]; за заг. ред. В. І. Шарого. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю. А., 2018. 192 с.
133. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) Х. : Право, 1996. 164 с
134. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу/ URL: <https://www.center.gov.ua/pro-tsentr>
135. Чим мене приваблює державна служба: збірник есе / Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; Ред. кол.: В.М. Бойко (головн. ред.) [та ін.]. Чернігів: ЦППК, 2015. 28 с.
136. Шкурат І. Основні напрями впливу глобалізації на державне управління в умовах трансформаційного розвитку Публічне управління та митне адміністрування №3 (22). 2019. с. 21- 26
137. Шкурат І. Трансформаційний розвиток і державне управління в умовах глобалізації. Публічне управління і адміністрування в Україні. Випуск 15. 2020. С. 22-25

138. Якокка Ли. Карьера менеджера: перевод с англ. Тольяти:  
Издательский дом «ДОВГАНЬ», 1997. 350 с