

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

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

Дипломна кваліфікаційна робота
на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

тема: **«ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ»**

Виконав:

студент групи 2м ДС спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
ступеня вищої освіти магістр

Гаврилюк О.В.

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права, к. держ. упр.
Діденко О.Г.

Полтава – 2023 рік

Бібліографічний опис та анотація дипломної кваліфікаційної роботи

Бібліографічний опис: Гаврилюк О.В.. Тема: «Перспективи розвитку публічної служби в Україні» Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Діденко О.Г., кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2023 рік.

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

Анотація. У роботі проведено дослідження та оцінку сучасного стану й перспектив розвитку публічної служби в Україні, розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення та застосування чинного законодавства у досліджуваній сфері, здійснено узагальнення еволюції основних концепцій публічного управління; проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічної служби; обґрунтовано стан та проблеми розвитку публічної служби; охарактеризовано особливості посад державної служби на основі критеріїв професійної компетентності; проведено порівняльний аналіз моделей публічної служби країн Євросоюзу; визначено перспективні напрями розвитку публічної служби в умовах її реформування; запропоновано заходи для запровадження у вітчизняну практику публічної служби досвіду країн ЄС.

Ключові слова: публічна служба, публічне управління, професійна компетентність, критерії ефективності, концепції публічного управління.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ	
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	9
1.1. Поняття, сутність та принципи публічної служби	18
1.2. Види публічної служби.....	16
1.3. Порівняльний аналіз зарубіжних моделей публічної служби.....	22
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ	
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ.....	34
2.1. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічної служби..	34
2.2. Аналіз функціонування публічної служби України в умовах реформування	49
2.3. Аналіз управлінської діяльності Національного агентства України з питань державної служби в контексті реформування системи публічного управління.....	70
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В	
СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	77
3.1. Перспективи розвитку публічної служби в Україні.....	77
3.2. КРІ в системі публічного управління як чинник підвищення ефективності роботи публічного службовця.....	89
3.3. Перспективні заходи запровадження досвіду публічної служби країн ЄС у вітчизняну практику.....	94
ВИСНОВКИ.....	102
СПИСОК ВИКОРИТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	108

ВСТУП

Обраний Україною вектор євроінтеграційного розвитку передбачає утвердження публічної, професійної, політично неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби. Проведення системних реформ у сфері публічного управління не можливе без запровадження європейської моделі публічної служби. Реформування публічної служби є важливим складником європейської інтеграції України й узгоджується із зобов'язаннями, передбаченими Угодою про асоціацію України із ЄС і іншими міжнародними договорами. Контрактом для України з розбудови держави (угода між Урядом України та Європейською Комісією) було надано фінансування для проведення реформ на 250 млн. дол.) [7, с.3]. На сьогодні у світі реалізується багато різних моделей публічної служби, дослідження яких може бути дуже корисним для України. Для того, щоб ефективно організувати роботу державних службовців в умовах реформування та демократизації публічного управління, необхідно враховувати досвід ефективних моделей організації публічної служби в європейських країнах та можливості його адаптації у вітчизняну практику [49].

Проведення реформ щодо створення національної управлінської моделі має ґрунтуватись на відповідних теоретичних концепціях, розроблення яких є масштабною науковою проблемою. Щоб вирішити це завдання в Україні, доцільно використати багатий міжнародний досвід, з якого можна запозичити низку варіантів реформування публічної служби. Проте для досягнення цих цілей необхідно дослідити формування публічної служби та перспективи її розвитку в Україні.

Дослідження публічної служби є предметом жвавих обговорень. Теоретичну основу магістерської роботи склали праці таких науковців як, В. Авер'янов, В. Бакуменко, Р. Ботвінов, К. Ващенко, М. Гаврильців, Н. Гончарук, С. Дубенко, А. Заболотний, І. Кердзевадзе, О. Кисельова,

О. Линдюк, Н. Липовська, Г. Лук'янова, І. Недобор, І. Попова, Г. Сабадаш, Л. Стельмашук, О. Оболенський, О. Петренко, Л. Прокопенко та ін.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є дослідження та оцінка сучасного стану й перспектив розвитку публічної служби в Україні, розробці конкретних практичних рекомендацій, науково обґрунтованих пропозицій щодо практики вдосконалення та застосування чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання:

1. здійснити узагальнення еволюції основних концепцій публічного управління;
2. проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічної служби;
3. обґрунтувати стан та проблеми розвитку публічної служби;
4. охарактеризувати особливості посад державної служби на основі критеріїв професійної компетентності;
5. провести порівняльний аналіз моделей публічної служби країн Євросоюзу;
6. визначити перспективні напрями розвитку публічної служби в умовах її реформування;
7. запропонувати заходи для запровадження у вітчизняну практику публічної служби досвіду країн ЄС.

Об'єктом дослідження є публічна служба України.

Предметом - перспективи розвитку публічної служби в Україні.

Методи дослідження - система загальнонаукових і спеціально наукових методів, що в сукупності забезпечили об'єктивний аналіз предмету дослідження. З урахуванням специфіки теми та поставлених завдань були застосовані наступні методи: формально-логічний, системного аналізу, порівняння.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що дослідження особливостей правового регулювання, принципів

функціонування публічної служби в європейських країнах сприяють більш глибокому розумінню змісту реформування публічної служби. Викладені в магістерській роботі положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у правотворчій діяльності для вдосконалення положень чинного законодавства України; у науково-дослідній діяльності для подальших наукових досліджень проблем розвитку публічної служби в Україні; у навчальному процесі.

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг магістерської роботи становить 120 сторінок, із них основного тексту 107 сторінок. Список використаних джерел з 80 найменувань на 10 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Поняття, сутність та принципи публічної служби

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50 х роках ХХ сторіччя відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [51, с.5].

А.С. Сіцинський, досліджуючи феномен публічної служби, виділяє ряд ознак, властивих їй як соціальному інституту. По-перше, публічна служба - це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище є чимось більшим, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це - своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, а й орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правової, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба - не тільки правова, а й етична система [51, с.7]. Формуючи правосвідомість громадян, вона одночасно є носієм моралі; орієнтує державних службовців і громадян на дотримання моральних норм і правил суспільного життя [79, с.124].

Прихильником широкого розуміння публічної служби став наш сучасник професор О.В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних

підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як: 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника.

В основному погоджуючись із цією позицією, слід лише зробити застереження щодо спірності віднесення служби у недержавних організаціях, і тим більше у приватних підприємствах до публічної служби. За таких умов стає незрозумілою різниця між публічним і приватним сектором, між зайнятістю за приватним (трудовим) правом і власне публічною службою. Тому, на наш погляд, є потреба чітко визначити межі публічної служби [6, с.59].

Відповідь на це питання пов'язана з різними підходами щодо публічної служби, для окреслення розумних меж якої пропонується методологічно розглядати явище публічної служби в інституційному та функціональному аспектах.

З огляду на інституційний аспект публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо.

У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто, мова йде про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань. Проте при виборі підходу до розуміння суті публічної служби, на наш погляд, варто керуватися в першу чергу потребами практики. Зокрема, функціональне розуміння публічної служби важко визнати корисним для правового регулювання відповідних відносин. В цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи, до якої належить наша країна. Адже у країнах романогерманської сім'ї права відносини у сфері публічної служби (принаймні, в частині так званого «чиновництва») належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому і регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості у приватному секторі.

Відтак, на наш погляд, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Виходячи з цього, можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі адміністративних (управлінських) функцій і повноважень. З цієї точки зору цікавою є норма у Конституції ФРН, за якою «виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі і зв'язані узами публічноправових відносин служби і вірності»[51, с.9-10].

Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії "публічна служба" прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав, зважаючи

також на історико-правові традиції конкретних країн. Наприклад, в країнах англоамериканської правової системи термін «публічна служба» поширюється на усі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного урядового) апарату в цих країнах, як правило, використовується термін «цивільна служба» (civil service)[2].

У країнах романогерманської системи права є велике розмаїття під лежать також вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси. В загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед усіх «агентів» («agents») акцент у правовому регулюванні робиться на «чиновниках» (або «функціонерах», франц. –fonctionnaires), тобто особах, призначених відповідно до публічного права [3, с.142].

У Німеччині поняття публічної служби (Öffentlicher Dienst) є загальним поняттям для позначення усіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби відносяться не тільки службові відносини з федеральними органами управління (адміністрації), але й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (Beamte), а посади останніх є не тільки в органах управління (адміністрації). Наприклад, існує така категорія як «чиновники вищих учбових закладів». Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які відповідно відносяться до наукового і мистецького персоналу вищого учбового закладу, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою вищого учбового закладу, і персонал

якого знаходиться на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками.

В будь-якому випадку, незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним.

Наприклад, в законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи реалізовані також у законодавстві Литви, Грузії тощо [29, с.31].

В законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Але використовувалися і використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Віповідно до ст.1 Закону України «Про державну службу» [46] державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1)аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2)забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3)забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;4)здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;5)управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;6)управління персоналом державних органів;7)реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування, як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах саме за цим критерієм виділяють категорію «чиновників».

Вперше поняття «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано в Кодексі адміністративного судочинства України [24], де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, що це визначення є надмірно широким для правового регулювання інституту публічної служби. Але виправданням цьому є лише те, що дане поняття сформульовано відповідним чином у цілях цього Кодексу (КАСУ), тобто для надання судового захисту усім категоріям зазначених осіб[3, с.142].

Вважаємо, що від публічної служби необхідно відокремлювати, як мінімум, діяльність політиків на публічних (державних та муніципальних) політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими. Крім того, як вказує В.Б. Авер'янов «поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування». По-третє, жодних ознак,

які б виділяли публічну службу серед інших видів служби в державі і могли б бути використані для віднесення певних видів службовців до публічних, дане визначення не містить[30].

Надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби. У суспільних науках під принципами зазвичай розуміють вихідні положення і теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави. Принципи публічної служби - це основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання публічної служби характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. У Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни.

Отже, ключовими принципами публічної служби є:

1. Верховенство права, зокрема підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений ст. 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби.

2. Законність - обов'язок публічного службовця діяти лише на

підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків[69, с.383].

3. Патріотизм і публічність - віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу під час виконання службових обов'язків. Ще однією гранню принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади.

4. Професійність - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення й освоєння передового досвіду, результативність роботи[80, с.121].

5. Політична нейтральність - утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків.

6. Прозорість і відкритість - забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина[74, с.97]. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами, а з іншого - необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та

дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватися на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в т. ч. щодо доходів та видатків службовця та його родини[76, с.150]. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль.

7. Стабільність - призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 р. Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Звільнення державних службовців має здійснюватися лише у передбачених законом випадках, які виключають можливість політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця[74, с.98].

8. Добросесність - спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом під час здійснення наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність.[28, с.67-69]

Отже, публічна служба - це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Поняття публічна служба включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. До основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану без урахування органів місцевого самоврядування. Державну службу слід розглядати як елемент публічної з урахуванням її головної мети - стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також бути

лідуючою силою суспільства[16, с.106].

Виходячи із вищевикладеного, на наш погляд, подальші наукові дослідження у цій магістерській роботі необхідно спрямувати на визначення місця та ролі саме державної служби в системі публічного адміністрування, формування нормативно-правової бази та напрямів розвитку державної служби в Україні, враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід державотворення.

1.2. Види публічної служби

Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні законодавства України) часто будуть вживатись, як синоніми[12, с.5]. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях публічної служби.

Зокрема, відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану. Мілітаризована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, спеціальним порядком формування і проходження служби, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки. Особливими характеристиками мілітаризованої служби є: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні і захисті правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів[44, с.206].

Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання.

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу: у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронну (воєнізовану) державну службу – в органах внутрішніх справ (поліції), державній прикордонній службі тощо.

Інший вид публічної служби, про який, власне, і йтиметься у нашому дослідженні, становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та основний обов'язок цих осіб – служіння суспільству.

Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії "Про державну цивільну службу", Законі Польщі "Про цивільну службу", Законі Російської Федерації "Про державну цивільну службу".

В країнах Європи цивільну службу поділяють на загальну цивільну службу та спеціалізовану цивільну службу. Це розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії. Аналогічний підхід спостерігається і в законі Польщі "Про цивільну службу", де встановлено, що корпус цивільної служби (по суті – загальний корпус) утворюють працівники, котрі посадах займають службові посади в: 1) Канцелярії Голови Ради Міністрів, 2) відомствах міністрів і голів комітетів, які входять в склад Ради Міністрів та відомствах центральних органів урядової адміністрації, 3) воєводських відомствах та інших відомствах, які становлять допоміжний апарат місцевих органів урядової адміністрації, підпорядкованих міністрам або центральним

органам урядової адміністрації, 4) Урядовому Центрі Стратегічних Досліджень, 5) комендатурах, інспекціях та інших організаційних одиницях, які становлять допоміжний апарат керівників воєводських об'єднаних служб, інспекцій і охорона керівників повітових служб, інспекцій і охорон. В той же час польським законом виокремлено закордонну службу, організація і функціонування якої регулюється спеціалізованим законодавчим актом[34, с.42].

В Законі Естонії "Про публічну службу" зазначається, що на Генерального Аудитора, канцлера юстиції, суддів, чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників і прокурорів цей Закон поширюється лише в тій мірі, в якій інше не передбачено Конституцією чи законами. Звідси можна зробити висновок про виокремлення в спеціалізовані корпуси військової служби, служби чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників і прокурорів тощо.

Загальна цивільна служба пов'язується з виконанням однотипних, «стандартних» функцій публічної адміністрації, які в принциповому плані не мають своєї специфіки. В сучасних умовах основним призначенням діяльності цивільних службовців є сервісні функції. При цьому такі функції знаходять вияв у багатьох формах, зокрема, обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація надання інших публічних послуг. Для України це, насамперед, служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, так званих «урядових органах державного управління», в місцевих державних адміністраціях.

Прояв «універсальності» загальної цивільної служби, на наш погляд, можна побачити і в тому, що в багатьох країнах (особливо системи кар'єри) заохочується мобільність (горизонтальні переміщення на посадах) службовців між міністерствами. Крім того, ця тенденція стає, фактично, правилом для найвищих службовців і у країнах системи посад. Натомість

спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності накладає цілий ряд особливостей, пов'язаних із організацією проходження служби.

В Україні до спеціалізованої служби також пропонується відносити службу в прокуратурі, зважаючи на обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади та те, що організаційно правовий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлено Законом України "Про прокуратуру". Водночас правовий статус службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, визначається відповідно до загального закону "Про державну службу". Також в Україні та інших країнах пострадянського простору поширеною є позиція про необхідність віднесення служби в податковій адміністрації, митній службі, органах юстиції тощо до корпусу[42, с.158]. Так, за Законом Латвії цивільним службовцем спеціальної державної цивільної служби є особа, яка виконує функції цивільного службовця у дипломатичній та консульській службі, у службі державних доходів, поліції, прикордонній службі, пожежній, рятувальній та тюремній службах. Проте, на нашу думку, у більшості цих випадків відсутнє достатнє обґрунтування для подібної «спеціалізації», адже порядок організації та проходження служби в державній податковій адміністрації чи митниці не має принципових відмінностей від загального порядку, що передбачений в інших органах виконавчої влади. Наявність же спеціальних звань та службової форми, що передбачається відповідними законами, є лише зовнішнім атрибутом, який не відображає сутнісних відмінностей цієї служби від загальної цивільної служби в інших органах виконавчої влади.

У цьому контексті, необхідно наголосити на проблемі демілітаризації податкової та митної служби. Діяльність митників не потребує повноважень із застосування примусу (насильства), адже для забезпечення дотримання

правил перетину кордону існує мілітаризована служба – державна прикордонна служба. Таким чином, найбільш доцільним, на нашу думку, є підхід, за яким до загального корпусу цивільних службовців мають відноситись всі службовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а до спеціалізованого – службовці дипломатичних та консульських установ і, можливо, органів прокуратури.

Окремої уваги потребує проблема виокремлення служби в апараті парламенту, глави держави, а також в апаратах судів. Завдання та функції основної частини працівників цих органів аналогічні до завдань та функцій цивільних службовців в органах виконавчої влади. При цьому, в структурі апаратів парламенту та глави держави важливі чіткі розмежування посад «політичних службовців» (помічники народних депутатів, патронатні служби фракцій, радники Президента тощо) від власне професійних політично нейтральних службовців. Наприклад, у Литві парламент (Сейм) затверджує перелік посад публічних службовців політичної (особистої) відданості, а також єдині посади публічних службовців. Офісу Сейму та інституцій, підпорядкованих Сейму, Офісу Президента Республіки та інституцій, підпорядкованих Президенту Республіки, Національній адміністрації судів, судів, прокуратур та муніципальних інституцій, представлених Урядом. І на власне публічних службовців поширюється звичайне законодавство про публічну службу. Така практика має місце і в зрілих демократіях. Наприклад, відповідно до §176 Федерального закону про статус чиновників, чиновники Бундестагу, чиновники Бундесрату і чиновники Федерального Конституційного суду є федеральними чиновниками. Чи не єдиною особливістю служби в цих органах є специфіка управління, що обмежується рамками самих інституцій.

1.3. Порівняльний аналіз зарубіжних моделей публічної служби

Реформування системи державної служби в Україні, її адаптація до стандартів Європейського Союзу потребує уважного аналізу

досвіду функціонування цього важливого інституту в розвинутих державах[9].

В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар’єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар’єрної та посадової моделей. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар’єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар’єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія,) так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель. У західноєвропейській науковій літературі кар’єрну систему часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору[49].

Звичайно, на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей присутні елементи іншої. Так, у Франції існують категорії посад держслужбовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, як працівники дипломатичного корпусу, та поліція наймаються за принципами кадрової служби. Але існування певної категорії посад, які не відповідають загальноприйнятим нормам, не є підставою для класифікації тієї чи іншої публічної служби як змішаної, оскільки існування цих посад є законодавчо оформленим винятком з правил, а не нормою.

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал.

Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого. Унаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації.

Сукупність цих особливих норм систематизована в статуті, який відокремлює автономію права держслужби від загального трудового права. Загальний статут – це сукупність норм конституційного, нормативного і юридичного порядку, які стосуються всіх службовців, що потрапляють під юрисдикцію адміністративного права, частиною якого є право держслужби. Його існування є для чиновників гарантією незалежності від адміністративного свавілля. Окремі статuti уточнюють способи застосування загального статуту для всіх службовців, які складають конкретний штат чиновників і виконують подібні завдання в одному або кількох адміністративних органах. Вони аналізують функції чиновників даного штату, уточнюють умови найму (необхідний диплом, організація конкурсів), організацію і схему реалізації кар'єри (чини, ранги, швидкість просування) тощо. Спеціальний статут існує для деяких держслужбовців і закріплюється законом (поліція, повітряна навігація).

Таким чином, найбільш характерними рисами кар'єрної моделі публічної служби є такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти,

необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків[49].

У кожній країні організаційний порядок кар'єри є різним залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, притаманих кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділи, відображаючи рівень освіти, відповідають категоріям публічних службовців.

Так, у Франції існують три категорії публічних службовців. Категорія А, яка об'єднує публічних службовців керівного складу, вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що відповідає ліценціату (диплом про успішне завершення трирічного курсу навчання в університеті). Категорія В, передбачаючи функції забезпечення виконання рішень, потребує від кандидата освітнього рівня бакалавра (у Франції рівень бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим ученим званням), а категорія С – рівня неповної середньої освіти. Категорія А включає приблизно 20 % чиновників і до категорії В належить близько 40 %.

Кожна з цих категорій підрозділяється на ранги, які, у свою чергу, розподілено на класи. Підвищення класу проводиться в рамках рангу для всіх чиновників і залежить одночасно від вислуги років і професійних якостей чиновника. Висока оцінка роботи чиновника може прискорити підвищення класу за мінімальної вислуги років, а низька оцінка дає право на автоматичне підвищення класу тільки за максимальної вислуги років. Підвищення класу проводиться безперервно і супроводжується зростанням посадового окладу. Підвищення рангу відбувається не автоматично, а залежить від заслуг чиновника та вислуги років, термін якої визначено окремими статутами.

Загальним правилом доступу до французької публічної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та усної співбесіди. За результатами конкурсу журі складає список кандидатів відповідно до оцінок, отриманих кандидатами. Під час призначення на посаду орган, наділений номінативною владою, повинен урахувати рейтинг кандидатів, він має право призначити на посаду тільки людину зі списку. Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку, протягом періоду від 6 місяців до 2-х років, він проходить випробувальний термін у якості стажера і тільки потім, після успішного завершення випробувального терміну отримує статус чиновника. Слухачі Національної школи адміністрації (ENA), регіональних інститутів адміністрації (IRA), Школи податкової служби та інших спеціалізованих навчальних закладів мають статус стажера вже під час навчання і після закінчення навчання призначаються на посаду чиновника згідно з місцем у рейтингу. Французька система організації конкурсу передбачає існування так званого внутрішнього конкурсу, який дає можливість діючим публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах з метою одержання вищої категорії за умови наявності відповідної вислуги років на публічній службі. Так, до Національної школи адміністрації та регіональних інститутів адміністрації можуть вступити за внутрішнім конкурсом публічні службовці, які не мають необхідної для залучення до категорії А вищої освіти, за умови, що вони мають щонайменше 4 роки стажу роботи на державній службі в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, або державних установах. Вступники за внутрішнім конкурсом складають приблизно 30% контингенту слухачів регіональних інститутів адміністрації.

Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від французької, особливо в галузі підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що

пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління.

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в «кар'єру» (Laufbahnen) – групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок. Усі види кар'єри належать до чотирьох рівнів публічної служби: простого, середнього, підвищеного та високого. Для того щоб одержати посаду простого рівня кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи (Hauptschule), посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу (Realschule) і мають відповідну професійну підготовку. Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата закінчення інституту (Fachhochschule) або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба вищого рівня вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту.

Для кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук. У 2000 р. переважну більшість публічних службовців складала службовці підвищеного (52 %) та середнього (24 %) рівнів. До посадовців вищого рівня належало 16 %, а до посадовців простого – 8 %.

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків:

1. Підготовча служба. Успішне проходження першого державного іспиту дає доступ до підготовчої служби, або, як її ще називають, служби до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну

підготовку до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2 – 2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, а вищого рівня – 2 – 2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби, службовець допускається до складання другого державного іспиту – «кар'єрного» іспиту (Laufbahnprüfung). Якщо він складений успішно, то службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду надає службовцю іншого правового статусу, він переходить на випробувальну службу.

2. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин

3. За умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним пожиттєво. Призначення пожиттєво отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є правилом перебування в публічно-правових відносинах.

Кар'єра публічної служби Німеччини відповідного рівня передбачає вступні посади, на які відбувається перше призначення службовця та які віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Кар'єрне зростання службовця здійснюється шляхом послідовного зайняття посад за результатами атестації або за участю в конкурсі. У федеральній службі Німеччини для підвищення ролі оцінки атестації введено квотування: найвищі бали може отримати лише 15 % атестованих, а наступні вищі бали – 35 %. Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка

дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота на державний орган прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами. Але це не означає, що він не має можливості зробити кар'єру в системі посадової служби.

Приклад Нідерландів показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одну. Там службовець може зробити кар'єру, заміщуючи різні послідовні посади. Головну відмінність між двома системами можна стисло висловити у формулі, за якою у «найманій системі просування державного службовця є проблемою індивіда, тоді як у кадровій системі воно є справою адміністрації». У найманій державній адміністрації також існує можливість внутрішнього набору, за яким вакантна посада може бути заміщена публічним службовцем.

Формальності, пов'язані з призначенням за внутрішнім набором, є не такими численними, оскільки особиста справа службовця вже перебуває в адміністрації, але цей службовець не має жодної переваги перед зовнішнім кандидатом і керівник служби, призначаючи певну особу на вакантну посаду, не зобов'язаний вивчати кандидатури державних службовців спочатку. Він може прийняти на службу особу з-поза меж адміністрації, якщо вважає її професійно більш придатною. У посадовій публічній службі загальний стаж роботи в державному і приватному секторах відіграє певну роль не тільки під час призначення службовця на вакантну посаду, але й у визначенні розміру посадового окладу. Кожна посада відповідає наперед установленій шкалі оплати, що зростає з вислугою років. У підсумку службовці, посідаючи однакові посади, можуть мати різний посадовий оклад, оскільки мають різний стаж роботи.

Таким чином, характерними елементами посадової моделі публічної служби є трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду,

набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи. Зважаючи на ці характеристики, здавалося б, що за посадової моделі публічної служби існування спеціального статуту для публічних службовців є неможливим. Однак, як свідчить досвід Нідерландів, наявність статуту публічних службовців не відносить автоматично публічну службу певної країни до кадрової моделі.

Публічна служба Нідерландів організована за класифікацією посад згідно з усталеною шкалою оплати, що має 18 рівнів, об'єднаних у 7 категорій. Розподіл на категорії відображає різноманітні загальні та спеціальні освітні рівні. Наприклад, на заміщення посад, які відповідають 5 – 9 рівням можуть претендувати кандидати, які успішно пройшли повний курс середньої школи, доступ до посад 6 – 12 рівнів потребує диплома про вищу освіту. Обіймання тієї чи іншої посади певного рівня та вислуга років на цій посаді не дає службовцеві права кар'єрного зростання, оскільки відсутній сам механізм кар'єрного просування, але існує механізм зростання посадового окладу за вислугою років, відображений у статутних документах.

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Наприклад, у Великій Британії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок законодавчо закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються «посади, на які призначення проводяться безпосередньо Кораною».

Здебільшого це посади вищих держслужбовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники також ідуть у відставку. Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає.

У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права.

У цьому контексті цікавий досвід Литви. Європейська Комісія у своєму звіті з питань розширення ЄС у 2002 р. відзначила, що досягнення неабияких успіхів на шляху реформування державного управління в Литві було зумовлено головним чином прийняттям нового Закону про державну службу. Закон Литовської республіки «Про державну службу» у ст. 2 визначає п'ять типів державних службовців: державні службовці кар'єри – державні службовці, прийняті на посаду на необмежений термін, які мають можливість в установленому законом порядку здійснювати право на кар'єру на державній службі; статутні державні службовці – державні службовці, служба яких регламентується затвердженням законом статутом або Законом про дипломатичну службу, що встановлюють спеціальні умови прийому на державну службу, проходження служби, відповідальності та інші умови, що пов'язані з особливостями служби і повноваженнями статутних державних службовців у сфері публічного адміністрування щодо осіб, які не знаходяться в їх підпорядкуванні; державні службовці політичної (особистої) довіри – державні службовці, прийняті на посаду на термін повноважень державного політика, який прийняв їх на службу, чи колегіальної державної інституції або на інший, установлений законом термін; керівники установ – державні службовці, прийняті в конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри для здійснення керівництва державною інституцією чи установою або інституцією чи установою самоврядування; · замінні державні службовці – державні службовці, які замінюють державного службовця кар'єри або державного службовця політичної (особистої) довіри, які тимчасово не можуть виконувати обов'язки.

Розподіл державних службовців на вищезазначені типи відповідає розподілу посад на кар'єрну, посади політичної довіри, керівників та замінних державних службовців. Цей же Закон (ст. 7) поділяє посади державних службовців на 3 рівні – А, В, С, для заміщення яких необхідна

відповідна освіта. Для посад рівня А вимагається університетська чи прирівняна до неї освіта, рівня В – вища освіта або отримана до 1995 р. середня спеціальна освіта і рівня С – освіта не нижче середньої та набута професійна кваліфікація. Усі посади поділяються на 20 категорій, з яких 20-та – найвища. Крім того, ст. 21 установлює три кваліфікаційні класи державних службовців, які дають право на надбавку до посадового окладу (від 15 до 50 %). Доступ на посаду державного службовця кар'єри здійснюється за конкурсом, що складається з письмового іспиту та усної співбесіди, а його кар'єрне зростання відбувається на розсуд керівництва з огляду на результати щорічного оцінювання роботи державного службовця керівником та комісією з оцінювання[49].

Існування подібного режиму організації кар'єри та доступу до державної служби дають нам підстави вважати литовську державну службу кар'єрною, але передбачені ст. 5 даного закону положення про укладення трудових договорів на державній службі переконливо свідчать про змішаний характер системи державної служби Литви.

Таким чином, публічна служба - це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні законодавства України) часто будуть вживатись, як синоніми. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби доцільно слід виокремити інших класифікаціях публічної служби: цивільна та мілітаризована; загальна цивільна служба та спеціалізована цивільна служба.

Ключовими принципами публічної служби є: верховенство права,

законність, патріотизм і публічність, професійність, політична нейтральність, прозорість і відкритість, стабільність, доброчесність.

В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар’єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар’єрної та посадової моделей. Аналіз зарубіжного досвіду показав, що в Європі та інших країнах демократії були розроблені різні моделі публічної служби, які об’єднуються загальною назвою «нове державне управління». Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію і необхідність досягнення критеріїв та вимог, що висувуються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання створення високопрофесійної державної служби як ключового елементу ефективної системи державного управління. А це потребує врахування досвіду розвинених країн під час обґрунтування параметрів моделі державної служби відповідно до вимог сучасного етапу державотворення.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

2.1. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічної служби

Систему нормативно-правового забезпечення державної служби вдало визначає М. Іншин, – як сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації та функціонування, а також службово-трудої діяльності їх особового складу, тобто державних службовців[17, с.26].

Провівши аналіз всієї законодавчої бази, можна виділили вісім типів нормативно-правових актів, котрі безпосередньо регулюють правовідносини з питань державної служби в Україні:

1. *Конституція України*[26] встановлює основоположні права громадян у публічно-правовій сфері, ключові принципи діяльності публічної адміністрації. Так, згідно з ч. 2 ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Дане конституційне положення повноцінно реалізоване з 01 травня 2016 року як дня набрання чинності нової редакції Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889[46], коли громадяни отримали право приймати участь у конкурсах на зайняття вакантних посад вищого корпусу державної служби та бути безумовно призначеними, у разі визначення їх переможцями конкурсних відборів. Правові положення щодо повноважень окремих суб'єктів призначення, таких як Верховна Рада України, визначені статтею 85, Президент України – статтями 106, 118, Кабінет Міністрів України – статтею 116 Основного Закону.

2. *Міжнародно-правові документи*, серед яких: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція

Міжнародної Організації Праці (МОП) "Про дискримінацію" 1958 р., яка забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р.

3. *Закон України від 10 грудня 2015 року №889-VII «Про державну службу»*.

Розвиток законодавства стосовно служби в органах державної влади в Україні бере свій початок у 1993 р. з прийняттям Верховною Радою України першого законодавчого акта, який регламентує діяльність держави щодо створення відповідних умов реалізації громадянами України права на державну службу й визначає загальні засади діяльності та статус державних службовців. Так з'являється перший Закон України від 16 грудня 1993 року №3723-XII «Про державну службу».

Але враховуючи поширення кризового стану, який охопив фінансово-економічну систему України та майже всі сфери суспільного життя у 2008 - 2009 рр., виникла нагальна потреба в оптимізації процесів державного управління загалом та інституту державної служби зокрема. Так, розпочинаючи впровадження та реалізацію адміністративної реформи у 2010 р., складовою частиною якої, безперечно, було реформування державної служби, логічно постає питання прийняття концептуально нового за своїм змістом законодавчого акта, який би регулював державно-службові відносини в Україні. Так, у 2011 р. був прийнятий Закон України «Про державну службу», який за своїм змістом мав більш розширену структуру та вводив принципово нові поняття та спосіб організації державної служби в Україні. Але набуття чинності закону щорічно відтерміновувалося Верховною Радою України аж до 1 січня 2016 р. та в подальшому йому так і не судилося набути чинності з певних причин, розглянутих нижче.

У 2013 - 2014 рр., потерпаючи від подій, що відбувалися в політиці, суспільстві та отримали назву «Революція гідності», Україна знову потребує суттєвих, кардинальних та принципово нових змін у системі державного

управління, вимагаючи максимальної прозорості, реальної рівності доступу громадян до державної служби, ефективності управлінських рішень тощо. Так з'являється новий проект закону «Про державну службу», який 10 грудня 2015 р. набуває статусу Закону України та стає чинний 1 травня 2016 р., тим самим скасовуючи закони 1993 р. (крім ст. 37 щодо пенсійного забезпечення державних службовців) та 2011 р., який так і не набув чинності.

Закон України від 10 грудня 2015 року №889-VII «Про державну службу» є загальним законодавчим актом у сфері правовідносин з питань державної служби. Закон 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. Цей Закон в основному спрямований на регулювання усіх питань прийняття на державну службу, її проходження та припинення. Поряд з цим, у Законі містяться також окремі положення, які передбачають можливість застосування інших законів України, у разі, якщо нормами таких законів передбачено інше регулювання відповідних відносин.

У вересні 2019 року до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року №889-VII було внесено ряд суттєвих змін Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19 вересня 2019 року № 117-IX.

4. До спеціальних законів України, які регулюють відносини у сфері державної служби, зокрема відносять закони України: "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про дипломатичну службу", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про запобігання корупції", "Про очищення влади".

5. Постановами Верховної Ради України визначаються основоположні напрями розвитку законодавства, зокрема у сфері державної служби (наприклад, Розділ VII "Децентралізація та реформа публічної адміністрації"

Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII). Крім того, до актів Верховної Ради України як суб'єкта призначення належать відповідно постанови і розпорядження про оголошення конкурсного відбору, призначення, присвоєння рангів, звільнення з посади.

6. *Укази Президента* визначають стратегічні орієнтири розвитку відповідних правовідносин (Указ від 12 січня 2015 року № 5 "Про стратегію сталого розвитку "Україна-2020"), а також покликані реалізовувати повноваження Глави держави, як суб'єкта призначення такими указами оголошуються конкурси, призначають ся переможці, присвоюються ранги, вирішуються питання притягання до дисциплінарної відповідальності).

7. *Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України*, встановлюють порядки, відповідно до яких регламентуються детальні процедури прийняття, проходження та припинення державної служби, а також визначають механізм реалізації повноважень уряду як суб'єкта призначення та звільнення. До них, зокрема, відносяться:

– Постанова Кабінету Міністрів України від 02 лютого 2011 року № 98 «Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 року № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з

підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 229 «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 230 «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 231 «Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 243 «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2016 року № 270 «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2016 року № 271 «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого

самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 393 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448 «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2016 року № 500 «Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 року № 622 «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2017 року № 243 «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 301 «Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 358 «Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя».

– Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 818 «Деякі питання проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 року № 930 «Питання оплати праці працівників Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України, посади яких не належать до посад державної служби».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 2018 року № 24 «Про впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2018 році».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 року № 193 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 року № 425 «Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження Національної програми стажування в центральних органах виконавчої влади».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 року № 906 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 і від 6 грудня 2017 р. № 930».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 року № 945 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 995 «Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2001 р. № 313 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 52 «Деякі питання реалізації пілотного проекту щодо запровадження Національної програми стажування в центральних органах виконавчої влади».

- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року №102 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2019 році».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 343 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 05 червня 2019 року № 469 «Про внесення зміни до Порядку призначення пенсій деяким категоріям осіб».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 року № 851 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304 і від 18 січня 2017 р. № 15».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 року № 886 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15».
- «Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 року № 888 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2019 року № 903 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2019 року № 906 «Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у

сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 974-р «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 342-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 липня 2018 року № 474-р «Деякі питання реалізації реформи державного управління».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р «Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 травня 2019 року № 305-р «Про підготовку та проведення фізкультурно-спортивних заходів серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 року № 487-р «Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2019 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 659-р «Про передачу цілісного майнового комплексу державної установи «Центр підвищення кваліфікації працівників сфери управління Міністерства соціальної політики України» до сфери управління Національного агентства з питань державної служби».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 961-р «Про внесення змін до пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 р. № 18».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 року № 1006-р «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу».

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 листопада 2019 року № 1031-р «Про зміну складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби».

8. Інші нормативні акти, які приймаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до закону. Зокрема:

– Наказ Міністерства соціальної політики України від 13 червня 2016 року № 646 «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 червня 2016 року за № 903/29033

– Наказ Міністерства соціальної політики України від 10 травня 2017 року № 750 «Про затвердження Порядку видачі довідок про заробітну плату для призначення пенсій окремим категоріям осіб у разі ліквідації державних органів, у яких особи працювали, а також перейменування (відсутності) їхніх посад», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 червня 2017 року за № 766/30634

– Наказ Міністерства юстиції України від 21 вересня 2017 року № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату

Міністерства юстиції України та його територіальних органів», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 вересня 2017 року за № 1164/31032.

– Наказ Міністерства закордонних справ України від 28 листопада 2017 року № 525 «Про затвердження Положення про порядок укладення контракту в системі органів дипломатичної служби України», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 09 січня 2018 року за № 29/31481.

– Наказ МОН від 29 жовтня 2018 року № 1172 «Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти».

– Наказ Секретаріату Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2018 року № 78 «Питання організації роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України» (*Витяг*).

– Наказ Міністерства молоді та спорту України від 03 липня 2019 року № 3391 "Про затвердження Положення про спартакіаду серед державних службовців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади", зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 липня 2019 року за № 821/33792.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 р. №500 визначено, що НАДС забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Загалом, НАДС з метою реалізації положень Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року №889-VII видано:

1) *накази*:

– Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 47 «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 438/28568.

- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 48 «Про затвердження Порядку стажування державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 439/28569.
- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 49 «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 456/28586.
- Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 50 «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 457/28587.
- Наказ НАДС від 22 березня 2016 року № 64 «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 квітня 2016 року за № 567/28697.
- Наказ НАДС від 06 квітня 2016 року № 72 «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27 квітня 2016 року за № 647/28777.
- Наказ НАДС від 12 квітня 2016 року № 76 «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 травня 2016 року за № 786/28916.
- Наказ НАДС від 25 травня 2016 року № 110 «Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10 червня 2016 року за № 841/28971.

- Наказ НАДС від 05 серпня 2016 року № 156 «Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 1200/29330.
- Наказ НАДС від 05 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 1203/29333.
- Наказ НАДС від 26 вересня 2016 року № 193 «Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19 жовтня 2016 року за № 1369/29499.
- Наказ НАДС від 21 жовтня 2016 року № 223 «Про затвердження форми звітності КСДС (квартальна) «Звіт про кількісний склад державних службовців» та Інструкції щодо її заповнення», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 листопада 2016 року за № 1477/29607.
- Наказ НАДС від 20 грудня 2016 року № 277 «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 січня 2017 року за № 28/29896.
- Наказ НАДС від 19 червня 2018 року № 149 «Про затвердження Порядку розгляду Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» або учасника конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12 липня 2018 року за № 811/32263.

– Наказ НАДС від 17 серпня 2018 року № 199-18 «Про затвердження Методики проведення аналізу посад державної служби категорій «Б» та «В» у центральних органах виконавчої влади», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 вересня 2018 року за № 1051/32503.

– Наказ НАДС від 03 вересня 2018 року № 212-18 «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19 вересня 2018 року за № 1075/32527.

– Наказ НАДС від 11 вересня 2019 року № 172-19 "Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій "Б" та "В", зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 вересня 2019 року за № 1077/34048.

– Наказ НАДС від 23 травня 2017 року № 108 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреби у професійному навчанні державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування».

– Наказ НАДС від 30 серпня 2017 року № 178 «Про затвердження Переліку тестових питань на знання законодавства з варіантами відповідей» *(із змінами, внесеними наказом НАДС від 26 вересня 2017 року № 191)*.

– Наказ НАДС від 19 вересня 2017 року № 189 «Про затвердження типових завдань для перевірки професійних знань» *(в редакції наказу НАДС від 16 жовтня 2019 року № 190-19)*.

– Наказ НАДС від 27 листопада 2017 року № 237 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» *(в редакції наказу НАДС від 11 вересня 2019 року № 171-19)*.

– Наказ НАДС від 27 листопада 2017 року № 236 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань та ключових показників результативності Генерального директора директорату, директора генерального департаменту та Генерального директора Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України на період випробовування».

– Наказ НАДС від 11 квітня 2018 року № 84 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

– Наказ НАДС від 20 квітня 2018 року № 93/1 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця».

– Наказ НАДС від 26 липня 2018 року № 185-18 «Про затвердження Переліку завдань для перевірки компетентностей» *(в редакції наказу НАДС від 14 листопада 2018 року № 266-18)*.

– Наказ НАДС від 29 серпня 2018 року № 208-18 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» *(в редакції наказу НАДС від 24 вересня 2019 року № 177-19)*.

– Наказ НАДС від 24 жовтня 2018 року № 245-18 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

2) *спільні накази:*

– Наказ НАДС та Міністерства охорони здоров'я України від 13 квітня 2016 року № 80/352 «Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових

обов'язків за станом здоров'я», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 квітня 2016 року за № 661/28791.

– Наказ НАДС та МОЗ від 10 липня 2019 року № 123-19/1598 «Про внесення зміни до пункту 4 Порядку надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 липня 2019 року за № 825/33796.

– Наказ Міністерства молоді та спорту України та НАДС від 16 липня 2019 року № 3630/128 «Про втрату чинності наказу Міністерства молоді та спорту України та Національного агентства України з питань державної служби від 11 листопада 2014 року № 3737/169», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 серпня 2019 р. за № 904/33875.

3) *Роз'яснення НАДС щодо застосування законодавства з питань державної служби (усі починаючи з 2016 року)*

Таким чином, правове регулювання державної служби в Україні здійснюється: 1) Конституцією України; 2) Законом України «Про державну службу»; 3) іншими законами України, що регулюють відносини у сфері державної служби; 4) постановами Верховної Ради України, а також указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби. Крім того, до законодавства належать міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окреслена система нормативно-правових актів впорядковує правове регулювання питань вступу на державну службу, її проходження та звільнення[17, с.28-29].

2.2. Аналіз функціонування публічної служби в Україні в умовах реформування

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію між

Україною та ЄС), укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 року[68], передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ з дотриманням встановлених рамок.

Послідовна і ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС повинна створити міцний базис подальшого стійкого політичного і економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування усіх ключових сфер державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення. Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені[37, с.14].

Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів [73, с.56].

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державного управління, зокрема державної служби, закріплене в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII [39, с.437].

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Пріоритетами реформи державної служби є:

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;

- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, і за результатами проведення у 2018 році експертами програми SIGMA оцінки стану державного управління, аудиту комплексної реформи державного управління Рахункової палати України, з урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами та у співпраці з державними органами влади, у тому числі з НАДС, за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18 грудня 2018 року № 1102-р затвердила нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки, схвалених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474[15]. Зазначена Стратегія відповідає європейським стандартам належного урядування та європейським принципам державного управління програми SIGMA[38, с.56].

Також за участю міжнародних експертів ЄС, програми SIGMA і представників громадськості була забезпечена розробка та прийняття Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який набув чинності 1 травня 2016 року. З метою ефективного впровадження нової моделі державної служби та Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» НАДС у співпраці з міжнародними експертами, зокрема експертами програми SIGMA, забезпечено прийняття усіх підзаконних актів визначених згаданим законом, перелік яких зазначено нами у попередньому у підрозділі 2.1

До прогресивних положень Закону України «Про державну службу» віднесено створення інституту державних секретарів, запровадження відкритого конкурсного відбору на всі вакантні посади державної служби, врегулювання питань звільнення з посади, проведення дисциплінарних проваджень, зміна системи оплати праці тощо[32, с.109].

Зазнало трансформації саме визначення державної служби. Також, ст. 3 Закону 2015 р. визначає перелік державних службовців, діяльність яких регулюється нормами вказаного закону та перелік осіб на яких не поширюється дія даного Закону.

Посади державної служби в державних органах поділяються на наступні категорії (ст. 6), в залежності від порядку призначення і обсягу повноважень для їх виконання :

- 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади:
 - Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств;
 - керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників;
 - керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників;
 - голів місцевих державних адміністрацій;
 - керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;
- 2) категорія «Б» – посади:
 - керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників;
 - керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників;
 - заступників голів місцевих державних адміністрацій;

– керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників;

– заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

При цьому, кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності.

Таким чином, зі сфери дії Закону було вилучено деякі політичні посади. Також помітним є перерозподіл посад за категоріями із віднесенням посад заступника голови місцевої державної адміністрації та заступників керівників державної служби в інших державних органах з категорії «А» до категорії «Б»[77, с.143].

Новелою стало запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, на якого покладено функції керівництва державної службою в межах структури Кабінету Міністрів. Поряд з тим запровадилися посади секретарів міністерств. Вперше дані посади було передбачено ще Концепцією адміністративної реформи у 1998 р. Проте практична реалізація даного положення відбувається у зв'язку з виконанням Закону України «Про державну службу». Необхідність запровадження посад секретарів міністерств пов'язана із спробою розмежувати політичні та адміністративні функції керівництва міністерства. Не менш важливим також є зменшення навантаженості міністрів шляхом усунення від вирішення повсякденних адміністративних питань.

Державний секретар міністерства вважається вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства, будучи підзвітним і підконтрольним безпосередньо міністру. Зазначимо, що посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств віднесено до категорії «А» – вищий корпус державної служби. Завданням

даної групи секретарів є:– забезпечення діяльності та організація роботи апарату міністерства; –забезпечення стабільності та наступності у функціонування міністерства;– вироблення шляхів реалізації ініціатив міністра;– організація поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням безпосередніх повноважень.

Законом враховано рекомендації європейських експертів щодо реалізації принципу політичної неупередженості. Передбачено призупинення членства в політичних партіях лише для державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А». Проте для всіх державних службовців все ж таки є забороненим обіймати посади в керівних органах політичної партії.

Практичні потреби збереження кадрового потенціалу державної служби в місцевих державних адміністраціях, територіальних органах міністерств та інших центральних органах виконавчої влади сприяли скасуванню заборони на суміщення роботи на посаді державної служби зі статусом депутата місцевої ради. Виняток з даної норми передбачено для державних службовців на посадах категорії «А».

Також, новим є підхід і до присвоєння рангів державним службовцям. Згідно норм Закону розрізняють дев'ять рангів державних службовців. Так, відповідно до ст. 39 Закону присвоюються наступні ранги:

- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Законом у ст. 50 вперше чітко визначено структуру заробітної плати державних службовців та змінено саму систему оплати праці.

Питання дисциплінарної відповідальності регулюється ст. 65 Закону, де визначено перелік дисциплінарних проступків, збільшений строк протягом якого державного службовця може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Новим є також впровадження для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку дисциплінарних комісій з розгляду дисциплінарних справ (стаття 69 Закону)[53].

Серед інституційних змін важливо виокремити створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, Положення про яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 25 березня 2016 р. № 243. Дана Комісія утворена з метою усунення корупційних ризиків, які виникають при наборі на державну службу. Також вбачається, що дана установа перешкоджатиме здійсненню політичного впливу, суб'єктивізму при прийнятті рішень суб'єктом призначення. Що, у свою чергу, має гарантувати громадянам реалізовувати право рівного доступу до державної служби, захисту їх законних прав у сфері державної служби. У подальшій перспективі такі заходи мають забезпечити формування професійного та кваліфікованого корпусу державної служби. Комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка включає 12 членів, представників всіх гілок влади України, і також 4 представників громадських об'єднань, наукових установ та навчальних закладів.

Для належної і прозорої організації процесу конкурсного відбору на посади державної служби створений і функціонує веб-портал вакансій державної служби <https://career.gov.ua/>. Також інформація про оголошення конкурсів на вакантні посади державної служби та результати проведених конкурсів розміщується на веб-сайті <http://www.nads.gov.ua/>.

За результатом конкурсу у 2018 році призначено 28100 державних службовців. Для відбору найкращих кандидатів на державну службу Уряд

затвердив низку змін до конкурсної процедури на посади державної служби категорії «А» та фахівців з питань реформ. Зокрема, для держслужбовців категорії «А» Уряд затвердив вимоги щодо володіння однією з офіційних мов Ради Європи та вищі вимоги до компетентностей. Зміни також включають автоматизацію перевірки професійних знань, зменшення кількості етапів, зменшення прохідного балу, мотиваційну анкету та удосконалену перевірку знання іноземних мов. Ці зміни дозволили оптимізувати конкурс та зробити його більш ефективним та прозорим[21].

На посади категорії «А» впродовж 2018 року оголошено 21 та проведено 19 конкурсів. Динаміку заповнення посад категорії «А» у 2016-2018 роках можна прослідкувати у рис. 2.1.

Динаміка заповнення посад категорії «А»:

	2016	2017	2018
Оголошено конкурсів	109	99	21
Проведено конкурсів	109	97	19
Призначено переможців	36	100	14
Вакантні посади		44	50

Рис.2.1. Динаміка заповнення посад категорії «А»

На посади державної служби категорій «Б» і «В» призначено державних службовців у IV кварталі 2016 року 6656 осіб, у 2017 році – 32325 осіб, у 2018 році 28100 осіб (рис.2.2):

КВАРТАЛ	КАТЕГОРІЇ «Б»	КАТЕГОРІЇ «В»
I	1241	6301
II	1035	5130
III	1039	5195
IV	1623	6536
Рік	4938	23162
РАЗОМ	28100	

Рис.2.2 Призначені по категоріях

За результатами конкурсу призначено понад 500 фахівців з питань реформ. Станом на кінець 2018 року в 10 міністерствах, Секретаріаті КМУ, Національному агентстві України з питань державної служби і Державному агентстві з питань електронного врядування України створено 58 директоратів (генеральних департаментів), в яких станом на 31 грудня 2018 року працювало 532 фахівці з питань реформ.

Постановою КМУ від 18 серпня 2017 р. № 647 «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління», зокрема, встановлено граничну кількість посад фахівців з питань реформ у директоратах Секретаріату КМУ, міністерств, генеральних департаментах інших ЦОВВ та Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції. При цьому пріоритет надається якісному, а не кількісному показнику залучених фахівців з питань реформ. Загалом у директорати відібрано 43 генеральних директори. Серед них 58% складають чоловіки і 42% жінки; 53% до перемоги в конкурсі були держслужбовцями відповідного органу влади, 25,5% не мали досвіду державної служби.

У конкурсах на посади фахівців з питань реформ взяло участь 18703 громадян, подано понад 30 тисяч анкет, а сам конкурс становив в середньому 25 претендентів на одну вакансію. Кількість фахівців з питань реформ, яких звільнено за період з 1 січня по 31 грудня 2018 року, становить 28 осіб. На

веб-порталі career.gov.ua, де розміщується інформація про перебіг конкурсного відбору та вакансії фахівців з питань реформ, було зареєстровано понад 27 тисяч анкет кандидатів на посади.

Серед переможців на всі посади фахівців з питань реформ – 54% жінок і 46% чоловіків (серед генеральних директорів 58% чоловіків). Також, 38% переможців на всі посади не мали попереднього досвіду держслужби; 62% мають такий досвід, в тому числі 40% з них — отримали цей досвід в іншому органі, ніж той, в якому вони перемогли на конкурсі. Ці дані свідчать про досить високий ступінь оновлення особового складу державних службовців.

Водночас з метою забезпечення визначення оптимальної чисельності державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури органів державного управління, оптимізації чисельності працівників органів державного управління НАДС запустила портал автоматизованого збору даних щодо кількісного складу державних службовців – ksds.nads.gov.ua. Онлайн-система збору даних, розроблена вперше в Україні, працює практично в режимі реального часу і охоплює 898 державних органів (129 органів виконавчої влади та 769 судової влади). Розробка та впровадження виконані Національним Агентством з питань державної служби за допомогою команд iGov та Проектного офісу Національної ради реформ, без витрат державних коштів.

У 2018 році вперше відбувся повний цикл оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: встановлено річні показники, проведено їх оцінку, за результатами підготовлено пропозиції до індивідуальних програм підвищення кваліфікації.

В цілому система щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців представлена в рис.2.3

СИСТЕМА ЩОРІЧНОЇ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ



Рис. 2.3 Система щорічної оцінки

Результати щорічної оцінки результатів службової діяльності НАДС:

– підготовлено чотири методичні рекомендації та створено інформаційний ресурс «Ключові показники ефективності» на веб-платформі Спільнота практик: сталий розвиток DESPRO;

– проведено ряд семінарів, на яких презентовано практикум: «Як правильно формулювати завдання та ключові показники?», у якому пояснюється, що таке завдання державного службовця і ключовий показник, яка послідовність дій для визначення завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців.

Кількість фахівців з питань реформ, які у 2018 році пройшли оцінювання результатів службової діяльності – 170 осіб, з них отримали оцінку «відмінна» – 125 осіб, і 45 – отримали оцінку «позитивна». Найбільша кількість відмінних оцінок у Міністерстві юстиції – 24; найбільша кількість

фахівців з питань реформ, які тримали позитивну оцінку в Секретаріаті КМУ – 18 осіб[21].

У 2018 році НАДС розроблено методологію моніторингу рівня спроможності служб управління персоналом та проведено його пілотну оцінку в 6 державних органах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ: Мінфіні, Мінкульті, Мін'юсті, Мінінфраструктури, НАДС та ДАЕУ. Крім того, проведено два опитування працівників служб управління персоналом (опитано 659 працівників та працівниць служб) і на основі отриманих результатів визначено потреби щодо методичної допомоги. З метою приведення системи управління персоналом у відповідність з європейськими стандартами та посилення спроможності НАДС для комплексного розвитку державної служби для працівників служб управління персоналом органів державної влади проведено 15 семінарів, конференцій і тренінгів з питань впровадження законодавства та сучасних інструментів управління персоналом на державній службі.

Підвищено кваліфікацію 150 працівників служб управління персоналом з питань організації та проведення оцінювання результатів службової діяльності. Проведено Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом», у якому взяли участь 23 служби управління персоналом місцевих та центральних органів виконавчої влади.

У 2018 році ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів, яким затверджено план заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування. Концепція передбачає, зокрема, орієнтацію навчання на індивідуальні потреби державного службовця. Тому у 2018 році вперше за результатами оцінювання службової діяльності державних службовців були розроблені індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності.

Здійснюється повне перезавантаження системи професійного навчання. Результатом реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має стати нова система із цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає:

- визначення потреб у професійному навчанні;
- формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності;
- забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- моніторинг та оцінку якості навчання.

2018 році НАДС згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 року № 474-р розпочато реорганізацію Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та перейменовано в Українську школу урядування (далі – УШУ). В складі УШУ утворено три центри: центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби; тренінговий центр; центр мовної підготовки.

В напрямі підвищення якості галузевої освіти НАДС затверджено критерії конкурсного відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Використання цих критеріїв для оцінювання конкурсних пропозицій закладів освіти – учасників конкурсу – дозволило об'єктивно оцінити їх потенціал, на основі принципів добросовісної конкуренції, відкритості й прозорості відібрати заклади вищої освіти, а також заклади післядипломної освіти, серед яких було розміщено державне замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління

та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Розроблено та впроваджено дві програми спеціалізованих короткострокових навчальних курсів за змішаною (очно-дистанційною) формою навчання з використанням веб-платформи «Prometheus» – громадського проекту масових відкритих онлайн-курсів:

- онлайн-курс для керівників та заступників керівників служб управління персоналом державних органів – «Управління персоналом на державній службі»;

- онлайн-курс для державних службовців, які є членами конкурсних комісій для відбору фахівців з питань реформ – «Порядок проведення конкурсного відбору кандидатів на посади фахівців з питань реформ».

Також у 2018 році створено Координаційну раду з питань професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, розпочато роботу ради управління людськими ресурсами при НАДС. До Ради увійшли представники HR-департаментів 68 центральних органів виконавчої влади, проведено три засідання Ради. Керівні документи Ради, протоколи, порядки денні, презентаційні та інформаційні матеріали розміщено на офіційному веб-сайті НАДС[4, с.41-43].

Завдяки відчутному прогресу у здійсненні реформ згідно з показниками Індексу глобальної конкурентоспроможності Світового економічного форуму Україна протягом 2016–2018 років підвищила рейтинг на 34 позиції й посіла 65-те місце у категорії «Прозорість формування політики». Загалом реформа державного управління є безперервним процесом постійного вдосконалення[55].

Окремо слід звернути увагу на те, що за період з 2016 по 2019 роки практична реалізація Закону України від 10 грудня 2015 року №889-VIII «Про державну службу» довела його певну невваженість та потребу у

проведенні комплексних заходів щодо реформування вже існуючої системи. У зв'язку із цим було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117-IX (далі – Закон № 117), який набрав чинності 25.09.2019. Він уніс зміни до Законів України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» та інші, та найбільших змін зазнав саме Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон № 889). Деякі зміни чинні вже з 25.09.2019, окремі – з 01.01.2020.

Зокрема, зміни стосуються: спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів своєї діяльності, усунення зайвих проміжних органів оскарження, при збереженні безумовного права на судове оскарження, запровадження можливості контрактної державної служби та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання зазначених суспільних відносин, а відповідні повноваження делегуються Кабінету Міністрів України.

Нова класифікація посад державної служби. Посади державної служби поділяють на три категорії — «А», «Б», «В». Закон № 117 передбачає з 01.01.2020 у кожній із цих категорій додатково виділити підкатегорії і визначити посади державної служби для кожної підкатегорії. Наразі посади державної служби розмежовують між дев'ятьма групами оплати праці, аби визначити посадові оклади. З 01.01.2020 ці групи замінять на п'ять рівнів держорганів і розмір посадового окладу визначатимуть відповідно до ієрархії держорганів: Апарат ВРУ, Секретаріат КМУ, постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України, апарати/секретаріати РНБО, Рахункової палати, Конституційного Суду України, Верховного Суду, Офісу Генерального прокурора; Міністерства, ЦОВВ зі спеціальним статусом, апарати/секретаріати вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; Інші держоргани, юрисдикція

яких поширюється на всю територію України; Держоргани, юрисдикція яких поширюється на територію АР Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя; Державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення. Слід звернути увагу на те, що визначення підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом міністрів України за поданням Нацдержслужби. Наразі такого поділу ще не відбулось, тому очікуємо на новації.

Також з 01 січня 2019 року змінилося визначення деяких термінів. Зокрема, термін «рівнозначна посада» означає посаду державної служби, що належить до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія), зокрема, проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А». Закон № 117 підкоригував склад Комісії та ввів процедуру тестування для кандидатів до складу Комісії перед їх призначенням. Тестування проводитимуть за Порядком проведення конкурсу для кандидатів на зайняття посад державної служби категорії «А». Якщо кандидат до складу Комісії не склав тест, він не набуде членства у Комісії. Також Закон № 117 уточнює: якщо член Комісії подає заяву про участь у конкурсі на зайняття посади державної служби категорії «А», його повноваження призупиняють із дня подання цієї заяви до дня оприлюднення результатів конкурсу на Єдиному порталі вакансій державної служби. Окрім цього, Закон № 117 визнає засідання Комісії правомочним, якщо у ньому бере участь хоча б половина від загального складу Комісії. Раніше для цього потрібно було дві третини загального складу Комісії. Такі ж вимоги – до правомочності засідань конкурсних комісій.

Конкурс на зайняття посад державної служби. Конкурс на зайняття посад державної служби проводиться з метою добору осіб, які здатні

професійно виконувати посадові обов'язки. Однак Закон № 117 визначив ще й підстави, за яких його слід проводити. Тож конкурс проводитимуть на зайняття: вакантної посади державної служби; посади на період заміщення тимчасово відсутнього держслужбовця, за яким зберігають посаду державної служби; посади державної служби, що займає особа, якій має виповнитися 65 років; посади державної служби категорії «А», що займає особа, у якої спливає строк призначення. На зайнятті не вакантні посади конкурс можна оголошувати не раніше ніж за два місяці до того, як держслужбовцю, який обіймає посаду, виповниться 65 років чи спливе строк його призначення.

Закон № 117 дозволяє проводити один конкурс на декілька посад державної служби категорій «Б» і «В» у держоргані — за умови однакових посадових обов'язків і вимог до професійних компетентностей. Оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу оприлюднюють на Єдиному порталі вакансій державної служби. Тепер не обов'язково оприлюднювати ці відомості на веб-сайті держоргану, який оголошує конкурс, чи на інших веб-сайтах. Якщо за результатами конкурсу укладатимуть контракт на проходження державної служби, в цьому оголошенні слід розмістити істотні умови контракту.

Закон № 117 також змінив методіку, за якою визначатимуть результати конкурсу. Тепер Комісія чи конкурсна комісія визначатиме кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами загального рейтингу кандидатів — не більше п'яти осіб на одну посаду. Після цього суб'єкт призначення або керівник державної служби обиратиме з цих кандидатур переможця конкурсу. Раніше переможцем конкурсу вважали кандидата, який набрав найбільшу кількість балів. Рішення про призначення на посаду державної служби приймає суб'єкт призначення не пізніше п'яти календарних днів з дня, коли надійшли результати спеціальної перевірки. Раніше таке рішення приймали не пізніше 30 календарних днів з дня, коли оприлюднили інформацію про переможця конкурсу.

Строкове призначення на посаду та контракт. Раніше Закон № 889 визначав дві підстави строкового призначення на посаду державної служби:

- призначення на посаду державної служби категорії «А» — на п'ять років з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії на рівнозначну або нижчу посаду до іншого держоргану;

- заміщення посади державної служби — на період відсутності держслужбовця, за яким зберігається посада державної служби.

Закон № 117 уточнено одну із підстав та додано третю. Тож відтепер держслужбовця, який займає посаду державної служби категорії «А» протягом п'яти років можуть повторно призначити ще на один строк без конкурсу. Нова підстава — потреба організувати та виконати завдання, що мають тимчасовий характер. Для цього державний орган укладатиме контракт на посади державної служби категорій «Б» і «В».

Також Закон № 117 обмежує чисельність строкових посад державної служби — їх кількість не може перевищувати 7% загальної штатної чисельності посад державної служби в держоргані.

Контракт про проходження державної служби, аби виконати завдання, які мають тимчасовий характер, укладатимуть з 01 січня 2020 року. Розроблятиме порядок, як і типові форми контракту, Нацдержслужба, а затверджуватиме — Кабінет Міністрів України. Цей порядок визначатиме: умови, за яких призначення на посаду державної служби здійснюватимуть на умовах, які передбачає контракт; строк проходження державної служби за контрактом та порядок, за яким контракт набирає чинності; що і в якому порядку узгоджуватимуть додаткові умови контракту; порядок, за яким укладатимуть контракти; відповідальність сторін та порядок вирішення спорів; порядок продовження строку, зміни умов, припинення дії та розірвання контракту; особливості укладання окремих контрактів.

Умови контракту про проходження державної служби можуть передбачати, що держслужбовець виконуватиме роботу дистанційно, поза

приміщенням держоргану, зокрема віддалено за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Контракт про проходження державної служби укладатиме суб'єкт призначення або керівник державної служби строком до трьох років. Якщо держслужбовець виконуватиме контракт належно, його дію можуть один раз продовжити за угодою сторін на той самий строк. Також Закон № 117 доповнив Закон № 889 статтею 31-1, яка визначає підстави припинення дії контракту.

В цілому ж запровадження контрактної форми працевлаштування державних службовців за певними посадами і напрямками виглядає логічним кроком.

Переведення на посади. Закон № 117 уточнив, що суб'єкт призначення може урахувати професійну підготовку та професійні компетентності держслужбовців і прийняти рішення про одночасне переведення не менше двох держслужбовців між посадами, які вони займають. У такому разі держслужбовців буде переведено за їх згодою та на рівнозначні посади. Однак таке переведення не зупинятиме перебігу п'ятирічного строку призначення на посаду державної служби категорії «А». Відлік цього строку проводять з дати, з якої призначили на посаду зазначеної категорії.

Зміна істотних умов служби. Керівник державної служби письмово повідомляє держслужбовця про зміну істотних умов служби. Однак раніше він це робив за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, а тепер цей строк зменшили вдвічі — до 30 календарних днів. Строк, аби держслужбовець подав заяву про звільнення чи переведення, якщо він не згоден продовжувати службу, Закон № 117 також зменшив. Тепер замість 60 він становить 30 календарних днів із дня, коли держслужбовець ознайомився з повідомленням про зміну істотних умов державної служби. Отже, тепер нові умови держслужби застосовуватимуть також після спливу цього строку.

Оцінка результату службової діяльності. Раніше Закон № 889 був більш лояльним до держслужбовців, які отримували негативні оцінки за результатами оцінювання їх службової діяльності: якщо отримав негативну оцінку — через три місяці чергове оцінювання; лише після двох підряд негативних оцінок — звільнення. Тепер достатньо однієї негативної оцінки за результатом оцінювання службової діяльності держслужбовця, аби його звільнити.

Спосіб повідомлення держслужбовців. Закон № 117 доповнив Закон № 889 статтею 9-1. Вона визначає порядок, за яким доводитимуть до відома держслужбовця інформацію або документи. Аби довести до відома держслужбовця відомості чи документи, їх або вручають особисто, або надсилають поштою. Зокрема, державний орган може використовувати й інші засоби телекомунікаційного зв'язку, однак цей спосіб він має зафіксувати протоколом у порядку, який затверджуватиме Кабінет Міністрів України. Коли держслужбовець вступає на державну службу чи проходить її, він зобов'язаний повідомити службі управління персоналом свою електронну пошту чи інші засоби телекомунікаційного зв'язку, аби держорган міг довести до його відома відомості чи документи. Якщо відомості чи документи держорган надішле поштою, зокрема електронною, або за допомогою інших засобів зв'язку, вважатимуть, що їх довели до відома держслужбовця на п'ятий календарний день з дати, коли їх відправили. Тож з 25.09.2019 держслужбовців ознайомлюють із наказами чи іншими документами за більш простою процедурою.

Оскарження права на державну службу. Якщо порушено право держслужбовця на державну службу чи виникли перешкоди у реалізації цього права, він подає скаргу керівнику державної служби. До 25.09.2019 керівник державної служби мав створити відповідну комісію. Тепер створювати таку комісію не обов'язково. Також раніше, якщо держслужбовець був не згодний з відповіддю керівника державної служби чи висновком комісії, яка перевіряла питання, що містить скарга, він подавав

відповідну скаргу до Нацдержслужби. Закон № 117 скасував таке право держслужбовця як і право Нацдержслужби розглядати скарги. Наразі держслужбовець має право оскаржити відповідь керівника держслужби тільки у суді.

Припинення державної служби. Закон № 117 дозволяє видавати наказ/розпорядження про звільнення держслужбовця за ініціативою суб'єкта призначення у період: тимчасової непрацездатності держслужбовця — зазначають дату звільнення, яка є першим робочим днем, наступним за днем закінчення тимчасової непрацездатності, яку містить листок непрацездатності; відпустки держслужбовця — зазначають дату звільнення, яка є першим робочим днем після закінчення відпустки.

Також Закон № 117 вилучив із Закону № 889 посилання на те, що необхідно дотримувати законодавство про працю за припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, якщо: скорочують чисельність або штат держслужбовців; скорочують посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису держоргану без скорочення чисельності або штату держслужбовців; реорганізують державний орган.

Окрім цього, серед підстав припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення є такі: держслужбовець не відповідає займаній посаді протягом строку випробування; держслужбовець отримав негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності. Закон № 117 уточнює строк, протягом якого слід звільнити держслужбовця за однією з цих підстав. Таке рішення суб'єкт призначення приймає у п'ятиденний строк з дня, коли настане відповідний факт.

Іще Закон № 117 вводить додаткові підстави звільнення держслужбовця з посади державної служби категорії «А». Суб'єкт призначення може його звільнити з одночасним зарахуванням за штат відповідного держоргану: з власної ініціативи; за поданням Прем'єр-міністра України — протягом чотирьох місяців з дня призначення Прем'єр-міністра України; за поданням міністра — протягом чотирьох місяців з дня призначення міністра;

за поданням керівника ЦОВВ/керівника держоргану — протягом чотирьох місяців з дня призначення керівника ЦОВВ/керівника держоргану. За штатом такий держслужбовець може перебувати не більше шести місяців. За згодою його можуть перевести без проведення конкурсу на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у держорганах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. Після спливу 6-місячного строку керівник держоргану, за штатом якого перебуває держслужбовець, звільняє його з державної служби: з виплатою вихідної допомоги у розмірі шести посадових окладів за останньою посадою — якщо протягом шестимісячного строку йому не запропонували переведення; без виплати вихідної допомоги — якщо протягом цього строку він тричі відмовився від переведення на іншу посаду. Умови оплати праці держслужбовців, яких зараховують за штат, визначатиме Кабінет Міністрів України.

Таким чином, з аналізу змін до Закону України «Про державну службу», можна стверджувати, що для Закону №117 характерна тенденція до закріплення одноосібного прийняття рішення керівником відносно державних службовців.

2.3. Аналіз управлінської діяльності Національного агентства України з питань державної служби в контексті реформування системи публічного управління

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.

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.

Враховуючи вказане місією НАДС є: розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС, країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР); забезпечення якісного та ефективного функціонального управління державною службою в державних органах.

Стратегічні цілі діяльності НАДС: посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів; підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, законних прав та інтересів державних службовців; посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості діяльності НАДС у сфері державної служби; формування ефективної системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.



Рис. 2.4. Стратегічні завдання НАДС

Система управління державною службою включає:

- Кабінет Міністрів України;
- НАДС;
- Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- керівників державної служби;
- служби управління персоналом.

Реалізація громадянами права на державну службу є одним із основоположних елементів реформи державного управління в Україні. Саме тому НАДС виділяє функцію захисту зазначених прав, як одну з ключових, на досягнення якої спрямовується максимум зусиль.

З метою виконання означеної функції НАДС забезпечується розгляд скарг учасників конкурсів та державних службовців категорій «Б» та «В»; проводяться у державних органах перевірки стану дотримання вимог Закону України «Про державну службу», а також службові розслідування за фактом подання скарги державного службовця у разі порушення його прав або створення перешкод у їх реалізації. З метою поновлення порушених прав

НАДС може направити відповідному державному органу обов'язкову до виконання вимогу про усунення відповідних порушень.

Національне агентство України з питань державної служби підтримує партнерські зв'язки у рамках меморандумів та угод про співпрацю з 13 іноземними інституціями та організаціями у сфері розвитку державної служби. Зокрема активно здійснюється співпраця з іноземними партнерами щодо удосконалення підходів в управлінні персоналом на державній службі, реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та налагодження ефективної взаємодії державних органів з громадськістю.

У I півріччі 2019 року у НАДС впроваджувалося 5 проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки урядів Канади, Швейцарії, Європейського Союзу та Туреччини, з яких 2 – завершено та 3 перебувають у стані реалізації.

Програма MATRA з питань верховенства права. Тренінги у рамках програми MATRA реалізуються Нідерландським гелсінським комітетом, Лейденською школою права та Гаазькою академією місцевого самоврядування за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди.

Протягом 2017-2018 рр. програмою MATRA з питань верховенства права на території Королівства Нідерланди проведено 14 тренінгів у сфері державних закупівель, державних фінансів, адміністрування правосуддя, захисту прав людини, доброчесності на державній службі, свободи масової інформації та децентралізації, участь у яких взяло 64 державних службовця від України.

За ініціативи НАДС розвиваються електронні сервіси для державних службовців. Зокрема запрацював Career-бот, який доступний за посиланням <https://t.me/CareerGovUABot>, дозволяє шукати вакансії за категоріями посад (А, Б та В), а також за шестизначним кодом вакансії чи ключовим словом. У

результатах пошуку відображається посилання на вебсайті carrer.gov.ua для кожної з вакансій, яка відповідає обраним параметрам пошуку.

Чат-бот спрощує пошук вакансій на державній службі і робить вибір більш зручним для кандидатів, Після відновлення повноцінної роботи порталу carrer.gov.ua, завдання полягає у вдосконаленні пошуку і додавання нових інструментів та функціоналу, який спростить пошук релевантних вакансій. Створення Career-бот - одна із таких нових інструментів.

Чат-бот є частиною системи ІТ-підтримки для кандидатів на державні посади. Разом із презентованим нещодавно сервісом HelpDesk, а також розбудовою сервісу технічної підтримки, чат-бот має забезпечити всебічний супровід кандидатів і налагодити функцію зворотного зв'язку. Сервіси клієнтської підтримки є стандартом для всіх провідних компаній. Державна служба змагається за кадри з приватним сектором, отже НАДС має забезпечити зручність і сервіс, які відповідають найкращим практикам.

НАДС також запущено у режимі дослідної експлуатації Портал управління знаннями pdf.nacs.gov.ua. Портал надає безоплатний доступ до каталогу інформаційних послуг у сфері професійного навчання для державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій та їхніх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

Мова йде про освітньо-професійні та освітньо-наукові програми підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації. Після створення особистого кабінету публічні службовці отримують доступ до всіх функцій Порталу: перегляд програм, запис на навчання, оцінювання тренерів/викладачів, формування плану професійного розвитку тощо.

Функціонал Порталу дозволяє зареєстрованим користувачам здійснювати пошук програм за ключовими словами з назви, видами та тривалістю навчання, назвою регіону, напрямом підготовки та підвищення кваліфікації, датою проведення навчання. А також здійснити електронну реєстрацію на навчання за обраною програмою.

Наразі на Порталі зареєстровано більше 70 провайдерів, у тому числі Українська школа урядування, Український католицький університет (УКУ), Київська школа економіки (KSE), Київський національний університет ім. Т. Шевченка, Національна академія державного управління при Президентові України, регіональні центри підвищення кваліфікації. Загальна кількість програм на Порталі складає понад 400.

Новий Портал управління знаннями - це важливий крок у реформуванні системи професійного розвитку державних службовців. НАДС пропонує величезне меню, велику кількість освітніх програм, які забезпечують потреби у професійному навчанні представників державної сфери. У ролі провайдерів (надавачів освітніх послуг) можуть виступати не лише заклади вищої освіти, заклади післядипломної освіти, а ще й неурядові організації, програми міжнародної технічної допомоги. При цьому викладачі можуть формувати запити на співпрацю з провайдерами щодо залучення їх до проведення навчання. Портал відкриває великі можливості для всіх суб'єктів освітнього ринку: провайдерів, державних службовців, яких сьогодні більше 200 тисяч».

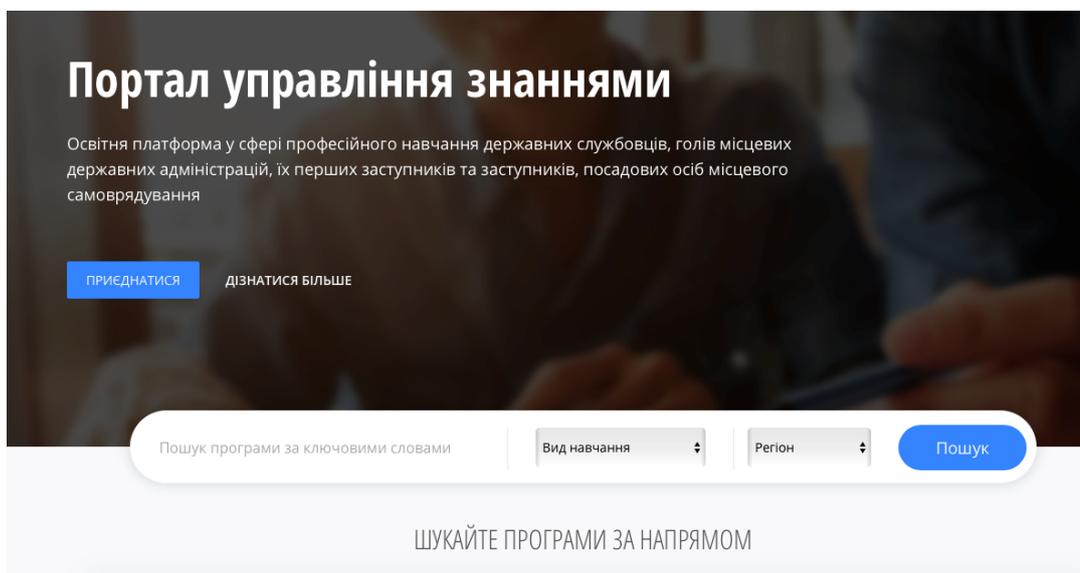


Рисунок 2.5. Портал управління знаннями [42]

Таким чином, систему нормативно-правового забезпечення державної служби слід визначити сукупність законів та підзаконних нормативних актів,

які створюють правове поле для її організації та функціонування, а також службово-трудової діяльності державних службовців. До них слід віднести: Конституцією України; Законом України "Про державну службу"; інші Законами України, що регулюють відносини у сфері державної служби; постанови Верховної Ради України, а також укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби. Крім того, до законодавства належать міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Загальним законодавчим актом у сфері правовідносин з питань державної служби є Закон України від 10 грудня 2015 року №889-VII «Про державну службу», що 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. Саме із набранням чинності у травні 2016 р. цим Законом, розпочався сучасний етап реформування державної служби та було докорінно змінено основи її функціонування, що отримало схвалення міжнародними та вітчизняними експертами.

Основними напрямками запровадженої реформи були: забезпечення рівного доступу громадян до державної служби; відокремлення політичних посад від адміністративних; проведення відкритого конкурсу; принципово нова класифікація посад державної служби; створення ефективного механізму управління людськими ресурсами на державній службі; підвищенні професійної компетентності державних службовців.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Перспективи розвитку публічної служби в Україні

Ключова ідея реформи держуправління – це побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. На практиці це означає розбудову сильних державних інституцій, підготовку якісних урядових рішень, формування професійної публічної служби, запровадження електронного урядування та надання зручних послуг громадянам[35, с.106].

Реалізація багатьох реформ, які потрібні для економічного розвитку, залучення інвестицій та створення робочих місць по всій країні, залежить від спроможності державного апарату розробляти та впроваджувати ефективну політику, мінімізуючи адміністративне навантаження на підприємців[23].

Сучасне державне управління також є ключовим елементом у побудові довіри громадян до держави, у тому числі завдяки наданню якісних та доступних публічних послуг на рівні не гірше приватного сектору. Однак, створення ефективної та добросовісної державної служби, яка буде працювати на результат та захищати суспільні інтереси, - нелегке та довготривале завдання навіть для успішних західних країн. Канада витратила на це 15 років, а Швеція - майже 40 років[41].

Реформа держуправління розпочалася у 2016 році із запровадження нового Закону України «Про державну службу» та прийняття комплексної Стратегії на 5 років, які були позитивно оцінені європейськими експертами та посадовцями, внаслідок чого Україна вже отримала десятки мільйонів євро фінансової допомоги[56].

Підзвітне державне управління – це важлива передумова євроінтеграційного курсу України, без якої неможливо побудувати сильну демократичну державу. Європейський Союз продовжує підтримувати реформу держуправління, надаючи значну експертну, технічну та фінансову

допомогу та включаючи її в перелік нечисленних успішних реформ в Україні[65].

У 2019 році місія OECD/SIGMA вперше провела масштабну оцінку системи державного управління України, оцінюючи не стільки прогрес у реформуванні, скільки поточний стан всієї державної машини. Оцінювали навіть сфери, що не входять до стратегії, наприклад, парламентський контроль та адміністративні спори. Експерти ЄС дослідили проблеми, їх причини та підготували комплексні рекомендації для подальшої розбудови європейської системи державного управління в Україні.

На основі оцінки та рекомендацій європейських експертів, а також аналізу вже отриманого досвіду за майже 3 роки реформування, було оновлено Стратегію реформування держуправління. Чому це важливо? Сучасний світ змінюється занадто швидко. Переосмислення стратегій та перегляд планів – це вимога часу, прояв відповідальності та бажання дійсно вирішувати проблеми. В Україні особливо складно змінити культуру державної служби з підходу «в межах та способ» (відповідно до статті 19 Конституції України «посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України») на принципи «належного врядування»[41].

Всі напрями та цілі Стратегії не є відокремленими, а взаємно доповнюють один одного. Наприклад, якісні проекти урядових рішень не можуть бути підготовлені слабкими та неефективними державними службовцями. Або надання послуг, орієнтованих на громадян, неможливе без ефективних процесів в самих державних органах[70].

Таким чином, основними напрямками реформування є:

Професійна державна служба. Забезпечення сталого розвитку країни може відбуватися тільки в прозорому, відкритому та підзвітному державному апараті. Саме тому новим пунктом Стратегії стало формування організаційної культури на основі цінностей нової державної служби -

досягнення результатів, відповідальність, інноваційність, відкритість комунікацій та філософії служіння.

Для перетворення держави на конкурентного роботодавця, крім культурних трансформацій, потрібно впровадити найкращі практики управління людськими ресурсами, що використовуються в сучасних організаціях, від бізнесу до публічного сектору. Фактично це означає впровадження сучасного HR циклу на державній службі – від рекрутингу, навчання, мотивації до оцінювання результатів, відповідальності та припинення служби[8].

Ключові завдання є реформуванні державної служби наступні:

1) *Єдина електронна система управління людськими ресурсами «PoClick» (HRMIS).*

Питання діджиталізації управління HR процесами на державній службі на сьогодні є центром уваги, оскільки розвиток інформаційної сфери та діджиталізація державних послуг, реінжиніринг процесів в органах державної влади, автоматизація алгоритмів ухвалення рішень є одним із напрямків належного і дієвого публічного управління, а також запорукою успішного втілення будь-яких реформ.

Інформаційна система «PoClick» (HRMIS) є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з метою формування нового типу держави, політика якої орієнтована на задоволення потреб громадян. По суті, інформаційна система «PoClick» (HRMIS) дозволить перевести в електронний вигляд всі ключові процеси і дані держслужби. Побачити величезну кількість закритих раніше даних можна буде хоч у комп'ютері, хоч у смартфоні і таким чином здійснити значний технологічний стрибок.

На сьогодні інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів у сфері управління людськими ресурсами не відповідає потребам держави у

проведенні реформи державного управління, її європейському вибору, європейським стандартам належного управління державою, а також сучасному рівню розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. З огляду на викладене, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 1 грудня 2017 року № 844-р схвалив Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердив план заходів щодо реалізації цієї Концепції. Метою Концепції є визначення напрямів, механізму і строків впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (рис.3.1.)[21]

ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ТА НАРАХУВАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ



рис. 3.1.

Інформаційна система «PoClick» – це сукупність організаційних і технічних засобів, які забезпечують формування інформаційного ресурсу щодо управління персоналом в державних органах, включаючи інформацію про структуру та штатний розпис державних органів, посади державної служби, особові справи державних службовців відповідно до частини першої статті 37 Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, нарахування і оплати праці, заохочення, відпустки, службову кар’єру, службову дисципліну, професійну компетентність та професійне навчання.

Модулями інформаційної системи, які створюватимуться поетапно, є:

1. модуль внутрішнього переведення державних службовців та проведення конкурсу на заміщення вакантних посад;
2. модуль визначення фонду оплати праці та підготовки фінансової аналітики;
3. модуль ведення особових справ державних службовців (кар’єра, оцінка результатів службової діяльності, компетентностей, професійне навчання тощо);
4. модуль пошуку та підбору кадрів у системі державних органів.

Слід зазначити, що PoClick – важливий внесок у процес втілення концепції Президента України “державна служба у смартфоні”. Цей внесок забезпечить створення зручної, автоматизованої і майже “безпаперової” системи управління людськими ресурсами на державній службі.

Цілями інформаційної системи “PoClick” є:

1. Ефективність - покращення ефективності прийняття управлінських рішень в контексті впровадження стратегії.
2. Прозорість - налагодження горизонтальної інтеграції та координації процесів управління людськими ресурсами з можливістю доступу користувачів через єдине вікно. Забезпечення процесів управління людськими ресурсами в державних органах. Формування кадрової документації в електронному вигляді.

3. Відкритість - забезпечення вільного доступу громадян до інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в державних органах відповідно до чинного законодавства.

4. Сучасність - застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій[21].

Розробка та впровадження інформаційної системи здійснюється за підтримки ЄС та Міжнародного банку реконструкції та розвитку (Світового банку) в рамках проекту ЄС “Зміцнення управління державними ресурсами” (Частина А Проекту “Зміцнення управління людськими ресурсами в системі державної служби”). Реалізацію проекту було розпочато у 2017 році. Він є частиною великої Програми ЄС з реформування державного управління та управління державними фінансами (EURoPAF). Протягом 2018 року НАДС забезпечено розробку функціональних та інституційних вимог до системи та її архітектури, розроблено технічну і тендерну документацію, а також проведено тендерну процедуру та обрано переможця на закупівлю програмного забезпечення інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Закупівля послуг з впровадження системи відбулась за процедурою Світового банку. У I півріччі 2019 року підписано Контрактну угоду з постачальником (Спільним підприємством ТОВ “IQusion IT”, ТОВ “Softline IT” та Softengi Holding Limited) щодо придбання та встановлення програмного забезпечення. 27 березня 2019 Кабінет Міністрів України затвердив пілотний проект із впровадження інформаційної системи. Проект реалізується з використанням досвіду реформи публічних закупівель та запуску системи ProZorro[41].

Разом з тим, впровадження такої глобальної мережевої системи неможливе без залучення представників усіх державних органів з урахуванням їх індивідуального практичного досвіду та пропозицій. Якість програми, зручність у застосуванні не лише підвищить мотивацію та продуктивність роботи користувачів, але й виконуватиме запит громадськості на прозорість і доступність інформації стосовно

персонального складу та розміру заробітної плати працівників. На цей час триває робота з напрацювання проекту функціональних вимог до інформаційної системи та розпочато внутрішню роботу з установами, в яких буде впроваджуватися пілотний проект.

Впровадження інформаційної системи “PoClick” дасть змогу, зокрема:

1. узагальнити інформацію про людські ресурси, що сприяє ефективному обміну інформацією між усіма державними органами;
2. підвищити продуктивність робочого процесу за рахунок швидкої обробки даних, поліпшити робоче середовище, зменшити рівень дублювання робіт і автоматизації процедур;
3. поліпшити процес прийняття рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи;
4. забезпечити електронний обмін інформацією між державними органами;
5. удосконалити робочі процеси і процедури, що дасть змогу більше часу займатися стратегічними завданнями аналізу і планування;
6. забезпечити самостійну перевірку статусу кожної виконаної операції та самостійне формування необхідних звітів;
7. підвищити мотивацію та продуктивність;
8. покращити показники результативності та ефективності діяльності державних органів.

В цілому можливості системи представлені в рис. 3.2

ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ТА НАРАХУВАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ



Рис. 3.2.

2) *Реформування системи оплати праці державних службовців.* Чинна система оплати праці має низку недоліків, які так і не вдалося повністю усунути під час перехідного періоду з моменту набуття чинності Законом України «Про державну службу» 1 травня 2016 року і до кінця 2018 року. За умов обмежених фінансових ресурсів дотримуватись норм закону про структуру оплати праці та вийти на оптимальні співвідношення розмірів оплати праці між різними державними органами та різними групами державних службовців у чинній системі складно. Прогнозованість оплати, зокрема на центральному рівні, залишається низькою, диференціація середніх розмірів оплати в межах однорідних груп державних службовців у

різних державних органах залишається високою. Попри покращення структури заробітної плати державних службовців порівняно з 2015 роком, вона все ще далека від цільових показників, передбачених Стратегією реформи державного управління[63].

Виходячи із вищевикладеного, що для удосконалення системи оплати праці державних службовців потрібно, зокрема:

1. якнайшвидше запуснути інформаційну систему «PoClick» (HRMIS), щоб отримувати актуальну та достовірну інформацію про оплату праці та фактичну чисельність персоналу;
2. регулярно відстежувати тенденції на ринку праці і оцінювати конкурентність оплати;
3. делегувати повноваження розробки та впровадження політики оплати праці одному державному органу, який би повністю займався кадровою політикою на державній службі.

3) *Сучасний рекрутинг*. Мова йде про удосконалення конкурсів на державну службу як для кандидатів, так і для конкурсних комісій. Зокрема, на базі Національного агентства з питань державної служби вже створено Центр оцінювання кандидатів, де спочатку можна буде проходити тестування на аналітичні, вербальні та математичні здібності, а потім централізувати інші етапи конкурсу.

Окрім того, вже створено портал career.gov.ua - урядовий вебпортал, на якому розміщуються актуальні вакансії органів державної влади, вся інформація про перебіг конкурсу на вакантні посади, а також тут можна в електронному вигляді подати документи на конкурс. На сьогодні завдяки порталу career.gov.ua міністерства прийняли до своїх команд більше 600 фахівці з питань реформ. Загалом же через веб-ресурс свої анкети на державну службу подали понад 30 тисяч кандидатів[4, с.43].

Нове життя портал здобув у 2018 році, коли за підтримки проекту ЄС «Підтримка стратегічних комунікацій та підвищення обізнаності про реформу державного управління в Україні» було проведено його масштабну

модернізацію. Веб-портал вакансій суттєво спростив весь процес працевлаштування кандидатів - від пошуку необхідної вакансії до відслідковування результатів конкурсу. Зокрема, ключовим досягненням є простий, швидкий та зручний спосіб подання документів. Навіть перебування кандидата за кордоном не є перешкодою, оскільки увесь пакет можна подати в електронному вигляді. Вбудований у платформу аналітичний модуль дозволяє в реальному часі відслідковувати тенденції рекрутингу на державну службу, здійснювати якісну аналітику та реагувати на дисбаланс в системі. На сьогодні робота на career.gov.ua продовжується - у планах також інтегрувати його з системою управління людськими ресурсами - «PoClick» (HRMIS).

Окремим і складним завданням є проведення інформаційних кампаній по залученню професіоналів і збільшенню престижу та інтересу до державної служби.

4) Професійне навчання та розвиток навичок необхідних в сучасному світі. Цей напрям передбачає відкриття ринку навчальних послуг, що розширить можливості та швидко адаптацію навчання до реальних потреб держслужби, включаючи лідерство, інновації та сучасні підходи до прийняття управлінських рішень.

На сьогодні все більшої актуальності набувають платформи масових відкритих онлайн-курсів таких як, Prometheus, ВУМ, EdEra. Навчальні курси на цих платформах, сформовані з відео-лекцій, практичних завдань та контрольних запитань (для перевірки набутих знань). Це курси від провідних викладачів бізнес-шкіл, громадського сектору, практиків та соціальної сфери. Теми навчальних курсів пов'язані з: персональним розвитком та реалізацією потенціалу, розумінням побудови та діяльності відкритого суспільства і його формування в Україні тощо. Такі курси можуть стати важливим елементом самоосвіти державних службовців та економією бюджетних коштів.

Підзвітні органи державної влади. У цій сфері особливо важливо подолати "ефект фортець", коли кожне міністерство та агентство є

незалежним органом зі статусом окремої юридичної особи. В Україні існує чимала практика судових спорів між державними органами, що є абсурдним з точки зору європейської практики, не кажучи вже про витрати на адміністрування кожного окремого органу замість централізації та оптимізації наскрізних функцій. У рамках забезпечення підзвітності, насамперед, мова йде про реорганізацію системи органів виконавчої влади таким чином, щоб досягти максимально чіткого розподілу сфер відповідальності кожного державного органу і посадовця та уникнути дублювання чи перетину їх компетенції.

Необхідно запровадити сучасні підходи делегування повноважень для зменшення «мікроменеджменту» та підвищення відповідальності кожного окремого органу та його керівника[70].

В оновленій Стратегії більше уваги приділяється і вдосконаленню вільного доступу до публічної інформації. Важливо подавати інформацію про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі та зрозумілою мовою. Інформація на веб-сайтах міністерств та інших органів, включаючи річні плани, бюджети, звіти тощо, повинна орієнтуватися на користувача, розміщуватися вчасно і у максимально зручній формі. Інформування громадськості має бути не одностороннім рухом, а двосторонньою комунікацією, де громадянина завжди чують.

Якісні та доступні публічні послуги. У спілкуванні держави та громадянина держави має ставати менше, а громадянина більше. Саме тому у фокусі Стратегії «діджиталізація» всіх процесів державного управління, підвищення якості адміністративних послуг в ЦНАП, надання більшої кількості онлайн послуг. Окремим важливим пріоритетом є запровадження єдиної зручної для громадян процедури взаємодії з державними органами шляхом прийняття революційного для України закону про адміністративну процедуру.

Новим завданням стратегії стало створення сучасного ІТ-хабу - Центру компетенцій у сфері електронного урядування, що дозволить посилити

координацію та сконцентрувати найсучасніші ідеї та розробки для діджиталізації державного сектору.

Е-урядування – ключ до реформ в Україні, потужний інструмент цифровізації та критично важливий елемент підвищення інституційної спроможності державних органів. З одного боку, це оптимізація внутрішніх процесів та збільшення ефективності роботи держуправління, з іншого - нова якість та зручна взаємодія громадян та бізнесу з державою.

Дуже важливо розуміти, що впровадження е-урядування - це перш за все правильне регулювання ключових питань сучасної "діджиталізації", що стоять на глобальному порядку денному: електронна ідентифікація, захист та обробка персональних даних, електронна демократія та інші.

Оцінка OECD/SIGMA та оновлена Стратегія – це важливі кроки для подальшої розбудови в Україні ефективної публічної адміністрації, що відповідає європейським принципам належного врядування. Але потрібно розуміти, що реформа виконавчої влади, Кабміну та міністерств, не може бути успішною без синхронного реформування парламенту та якісного законотворчого процесу. У будь-якому випадку подальші результати реформи залежатимуть від спільної роботи та реальних практичних кроків ключових політичних елементів, міжнародних партнерів та громадських організацій.

3.2. КРІ в системі публічного управління як чинник підвищення ефективності роботи публічного службовця

Побудова нової системи оцінювання державних службовців наразі є одним з проєктів, який просуває Кабінет міністрів та Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Основною запропонованою системи є два інструменти – показники КРІ та управління за цілями (management by objective, MBO) [42].

Першим застереженням щодо запропонованої реформи є те, що вона розробляється як окремий блок та не враховує загальний контекст державної

служби, так би мовити, big picture – загальну картину. А ця картина не дуже сильно змінилася з радянських часів.

Втім варто пам'ятати неможливо запровадити лише систему оцінювання, лише КРІ та МВО, не змінюючи водночас загальну картину уявлення про сутність державної служби, її мету, місію, цінності, поведінку.

Система КРІ є допоміжним інструментом у стратегічному менеджменті. Ніколи КРІ не будуються самі по собі – вони завжди розробляються на підґрунті мети, бачення та місії компанії.

Ці показники встановлюються на рівні фірми, її бізнес-одиниць та їхніх підрозділів. А оцінюють за КРІ менеджерів лише тому, що менеджери несуть персональну відповідальність за діяльність свого підрозділу, тобто не існує персональних КРІ самих по собі.

Аналіз пропозицій КМУ та НАДС вказує на те, що вони розглядають персональні КРІ та поєднують їх із завданнями конкретних держслужбовців.

Це може призвести до викривлення механізму КРІ, особливо враховуючи те, що раніше він у публічному секторі не використовувався. Тому важливо не перестрибувати через сходи.

Отже, спочатку потрібно визначити мету, місію, цілі органів виконавчої влади. Далі – розробити кількісні показники для них, а вже тоді дивитися, від яких допоміжних показників залежать КРІ організації – це і будуть КРІ підрозділів, а нижче – відділів, тощо.

Коли ми відразу переходимо до постановки завдань окремим співробітникам, не пройшовши етап визначення мети, місії, цілей організації та розробки відповідних КРІ, то такі завдання не будуть мати внутрішнього зв'язку з ними. Звідки взяти завдання, якщо бракує такого зв'язку?

Виникає спокуса брати їх з поточної діяльності державних службовців, тобто ставити завдання не заради досягнення суспільно значущої мети, а виходячи з внутрішніх процесів самої державної служби.

Відповідно, замість цілей, спрямованих на результат, маємо цілі, спрямовані на процес. Приклад такої цілі: «Розробити і подати на підпис міністру документи на виконання плану дій уряду на поточний рік».

Міністерства існують не задля того, щоб обслуговувати уряд – вони мають обслуговувати громадян. Тому і цілі потрібно ставити виходячи з показників, які є важливими для громадян, а не для уряду (приклади буде наведено в другій частині статті).

Треба розрізнити завдання та показники КРІ. За правильної реалізації, система КРІ містить показники, які не змінюються майже ніколи. Якщо КРІ – це частка ринку, то завжди частка ринку, і показник не потрібно переглядати щороку. А завдання або цілі – це те, що ставиться на конкретний проміжок часу.

Власне, досягнення цілей і має вимірюватися за допомогою КРІ. Цілі та завдання можуть змінюватися, якщо змінюється ситуація, обставини, стратегія. А показники КРІ зазвичай залишаються незмінними багато років і змінюються лише за кардинальної зміни стратегії або реструктуризації.

По-третє, система МВО – це інструмент управління персоналом (HR-менеджменту), який у теорії можна запровадити окремо, але на практиці він має бути коректно вписаний у загальну картину.

Керівництво НАДС теж бачить вказані нижче недоліки поточної реалізації, але вона обумовлена вимогами законодавства та підзаконних актів. Сутність системи МВО полягає в тому, що в кожного менеджера, починаючи з генерального директора, є особисті цілі (на відміну від КРІ, які є показниками організації та її підрозділів) на визначений проміжок часу. Цілі підлеглих мають сприяти досягненню цілей керівників.

Тому система МВО будується виключно згори донизу, і, за правильної побудови, цілі всіх співробітників узгоджені між собою та спрямовані на досягнення мети організації.

Поточна реалізація МВО у державній службі не відповідає цій моделі – вона починалася з державних службовців класу "Б" та "В". Але, як запевнили

в НАДС, з наступного року вона будуватиметься згори, проте лише від службовців класу "А", тобто не включатиме міністрів та їхніх заступників.

З теорії менеджменту відомо, що зміни в організації працюватимуть лише за умови, що їх починають із себе перші особи компанії. Виключення міністрів з системи оцінювання не лише спотворює методологію МВО, а й підриває довіру до серйозності змін.

Наступне, МВО передбачає не «спускання завдань» згори, а діалог між керівником та підлеглим. Хоча ніде в плані імплементації системи оцінювання державних службовців не йшлося про формат постановки цілей, а від державних секретарів низки міністерств я почув побоювання щодо того, що цілі та завдання їм будуть саме спускатися. Так МВО не працює.

Коректнішою є зустріч між керівником та підлеглим, на якій керівник показує свої цілі (отже, важливо, щоб МВО було і на рівні міністрів) та запитує у підлеглого, як його чи її підрозділи можуть сприяти досягненню цих цілей. Завдяки цьому досягається розуміння підлеглими їхнього впливу на результат керівника та всієї організації. В ідеалі, підлеглі мають самі сформулювати власні цілі, щоб підтримати керівника – людина краще відповідає за зобов'язання, які взяла на себе сама, ніж за нав'язані ззовні.

Оцінювання за МВО має проводитися після завершення періоду – якщо це річний МВО, то в січні або лютому наступного року, тому що на цей час мають бути підраховані КРІ за звітний період. Аналіз поточного стану показав, що існує проблема – нарахувати премію можна лише в тому році, коли проводиться оцінювання, тому, як приклад, пропонується проводити оцінювання в листопаді звітного року за показниками 10 місяців.

Це спотворює механізм МВО та надає спокусу ставити складні цілі на грудень, щоб їхнє виконання неможливо було оцінити.

Наразі НАДС пропонує оцінювати виконання цілей за балами, як у школі. У бізнесі так не робиться, зазвичай оцінюють у відсотках. Хоча різниця не здається принциповою, другий формат є більш гнучким. Так, якщо премія (бонус) надається за виконання цілей МВО понад 75%, то можна

розробити формулу – за кожен відсоток виконання понад 75% надається 4% премії, тобто виконав цілі на 90% – отримуєш $(90 - 75) * 4\% = 60\%$ премії [42].

НАДС запропоноване визначення ключового показника — це сукупність вимірюваних кількісних та/або якісних індикаторів/параметрів, які дозволяють оцінити прогрес у виконанні державним службовцем визначених завдань, обраних для оцінки ефективності його діяльності в звітному періоді.

При цьому всі ключові показники мають відповідати SMART-КРИТЕРІЯМ, а саме:

1. Конкретність (Specific).
2. Вимірюваність (Measurable).
3. Досяжність (Attainable).
4. Відповідність (Reasonable).
5. Обмеженість часу (Time frame).

Певний практичний досвід, який уже набули державні органи з організації підготовки Завдань, ключових показників на етапі визначенні ключових показників окремих професійних груп, свідчить про певні складнощі в підборі індикаторів прогресу. Насамперед йдеться про працівників, відповідальних за апаратну роботу державного органу.

Так, це посадові особи, діяльність яких спрямована на забезпечення організаційного розвитку державного органу, тобто підтримка його «життєспроможності». Серед них: служба управління персоналом, фінансова, діловодна, юридична служба, інші підрозділи або посадові особи, що переважно зорієнтовані на внутрішні потреби функціонування державного органу (планування роботи, організація особистого прийому громадян, режимно-секретна робота, контроль за станом виконавської дисципліни тощо).

Спільні риси для цієї групи державних службовців [42]:

1) службова діяльність передбачає постійну активну комунікацію як з працівниками відповідного держоргану, так і з іншими установами, організаціями, громадянами, тому виміряти її ефективність (прогрес) об'єктивними методами неможливо – складно дотриматися критерію «Конкретність»;

2) результати діяльності не мають безпосереднього відношення до виробничих галузей чи сфери послуг, що підлягають нормуванню, тобто кінцеві результати не можливо спроектувати в практичну площину виміру або взагалі немає кінцевого продукту як такого – не відповідає критерію «Вимірюваність»;

3) в основі посадових обов'язків закладено постійну і недискретну діяльність, тобто такі державні службовці покликані забезпечувати певну функцію державного органу, що складно пов'язується з критерієм «Обмеженість часу».

Беручи до уваги спрямованість посадових обов'язків таких працівників на забезпечення власне процесів діяльності, знаходимо шлях до вирішення питання, що полягає у диференціації індикаторів і підбору їх згідно зі специфікою діяльності державних службовців.

Отже, ключові показники умовно можна розділити на групи: мають кінцевий ефект діяльності державного органу; мають безпосередній результат від виконання управлінських рішень; є індикаторами процесів забезпечення виконання таких рішень.

Тобто остання група ключових показників власне характеризує якісні і кількісні параметри організаційного, кадрового, юридично-правового, діловодного та іншого забезпечення державного органу.

Оскільки форми та методи організації роботи, способи здійснення контролю за виконанням доручень в державному органі є типовими інструментами управлінської діяльності, при підготовці Завдань, ключових показників службі управління персоналом доцільно розробити зразки-шаблони або надати ряд зразків заповнення форми, розроблених для

працівників, які обіймають різні посади за категоріями та групами оплати праці тощо.

3.3. Перспективні заходи запровадження досвіду публічної служби країн ЄС у вітчизняну практику

Глибинні трансформації в усіх сферах життєдіяльності суспільства, пов'язані з глобальними світовими цивілізаційними процесами, прагнення України інтегруватися у Європейський Союз потребують ефективної стратегії державного управління, адаптованої до міжнародних стандартів[54]. Запозичення європейського досвіду та впровадження кращої управлінської практики органів ЄС у національну систему державної служби, адаптація або пристосування національних процедур до норм, стандартів і правил ЄС є запорукою не лише плідного міжнародного співробітництва, але й виходу України із трансформаційної кризи, характерної для більшості пострадянських країн. Саме тому актуальною є проблема розвитку системи державного управління із дотриманням демократичних європейських стандартів[61, с.182].

Вивчення, врахування та впровадження міжнародного досвіду є важливим аспектом діяльності Національного агентства України з питань державної служби. Основними напрямками двохстороннього співробітництва є країни Європейського Союзу (Польща, Грецька Республіка, Угорська Республіка, Італійська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Словацька Республіка, Французька Республіка, Королівство Данія, Королівство Іспанія, Ірландія і т.д.), країни Північної Америки (Сполучені Штати Америки, Канада), країни Південного Кавказу, Центральної Азії та Далекого Сходу (Азербайджан, Республіка Казахстан, Киргизька Республіка, Республіка Вірменія, Грузія).

Звичайно, співпраця з різними країнами переслідує специфічні завдання у кожному конкретному випадку, проте основними пріоритетами співробітництва виступають: обмін досвідом у сфері законодавства та

допомога у підготовці нормативно-правових актів з питань державної служби відповідно до міжнародних стандартів; адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу у питаннях управління персоналом на державній службі, адміністративних інновацій та професійного навчання; розробка пропозицій щодо державної політики у сфері державної служби; оцінка професійної діяльності державних службовців; реформування системи професійного навчання державних службовців; розвиток системи розгляду порушень прав державних службовців, захисту державних службовців від незаконного політичного впливу їх керівників та оскарження таких рішень; врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції; розвиток законодавства про державну службу; модернізація державної служби через впровадження сучасних інформаційних технологій, насамперед запровадження офіційного електронного реєстру державних службовців, виконання тренінгових програм, організація заходів за участю іноземних партнерів, співпраця з аналогічними іноземними школами тощо[62, с.192].

За підтримки Європейської комісії Національне агентство України з питань державної служби в 2006 році розпочала використовувати три ключові інструменти інституційного будівництва, які впроваджені в Євросоюзі. Це програма SIGMA — моніторинг розвитку державного управління та його наближення до євростандартів. Другий компонент цього процесу — Twinning, тобто споріднення вітчизняних державних органів з державними структурами країн членів ЄС. Третім є TAIEX — мобільний та фінансовий ресурс для розв'язання через систему держслужби нагальних проблем європейської інтеграції України. Так, з метою моніторингу та оцінки вихідного стану системи державного управління програмою SIGMA у 2018 році було проведено оцінку стану справ у сфері державного управління в Україні. загалом експерти програми SIGMA відзначають, що Україна вже досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер державного управління. Зокрема, у сфері державної служби запроваджено нове

законодавство, що визначило загальну рамку державної служби та запровадило низку підходів, спрямованих на подальшу професіоналізацію державної служби. Іншою сферою, в якій також можна спостерігати конкретні позитивні результати реформи, є адміністративне судочинство. В інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, реформа вже почалася, і хоча ситуація покращилася, вона, як і раніше, ще далека від відповідності принципам державного управління. Відбулись важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців, але необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів цього[56].

Саме тому, аналіз систем підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Європи, а також оцінка можливостей імплементації їх досвіду у вітчизняній практиці на сьогодні є досить важливим у процесі реформування державної служби. Сам процес реформування потребує посилення вимог до професіоналізму публічних службовців, ефективності їх навчання.

Так, досліджуючи міжнародний досвід підготовки кадрів для державної служби, можна виділити ряд загальних для всіх країн параметрів, а саме те, що обов'язковою умовою для вступу на державну службу є наявність базової освіти та спеціальної профільної підготовки. Крім того, для підвищення професійних навичок державний службовець повинен регулярно відвідувати різноманітні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, проходити стажування тощо. Зокрема, у Великобританії переважна частина службовців середньої та вищої ланки навчається в Коледжі державної служби, де заняття проводяться за програмами підготовки майбутніх керівників. Водночас існує широка система семінарів, конференцій та освітніх курсів, що організовуються міністерствами та відомствами, у статуті яких є хоча б віддалена згадка про відповідальність за підготовку кадрового складу. Зміст навчання та програми професійного зростання державних

службовців формуються з урахуванням індивідуального підходу, специфіки функцій і посад, які займають ті чи інші чиновники[13, с.70].

Для української практики організації навчання управлінців, за прикладом Великобританії, була б корисною наявність чітких критеріїв оцінювання компетентності державних службовців, що створює великий позитивний стимул для підвищення рівня освіти та професійних навичок. Крім того, у Великобританії існує чітка система контролю якості отриманої освіти та сильна правова підготовка[45].

Для того щоб вступити на державну службу в Німеччині, претендент повинен пройти попередню спеціальну підготовку. Вид та діяльність такої підготовки встановлюються відповідно до рівня службової ієрархії. Навчальні програми Німеччини характеризуються збалансованістю між теоретичними знаннями та набуттям практичних навичок. Усі програми передбачають стажування в органах державної служби, яке триває декілька місяців[60, с.194].

Певну специфіку, яка є цікавою для України, має система підвищення кваліфікації державних службовців. У Німеччині існують спеціальні нормативні акти, які регулюють підвищення кваліфікації державних службовців, зайнятих у таких сферах, як управління внутрішніми зборами, податками і акцизами, управління праці та управління соціального забезпечення. Державні службовці категорії «А» зобов'язані пройти дворічну підготовку після прийняття на роботу в орган державної влади. Крім того, для вперше прийнятих на роботу існує підготовчий цикл з питань загального управління тривалістю від шести до восьми місяців[74, с.97].

У Франції сьогодні створена й ефективно функціонує система професійної підготовки державних службовців, яка включає загальнонаціональні, призначені для підготовки керівного персоналу державної служби, регіональні й спеціалізовані галузеві навчальні заклади та забезпечує здобуття кожним державним службовцем ґрунтовних знань у сфері державного управління, високої адміністративної та професійної

культури, компетентності, професіоналізму, вміння ефективно й професійно спілкуватись як у межах адміністрації, так і з громадянами, споживачами державних послуг, що надзвичайно важливо в сучасних умовах. У Франції здійснено уніфікацію вимог до прийому на державну службу, підготовки службовців і проходження ними кар'єри. Крім того, у Франції існують різні форми навчання: курси підвищення кваліфікації; навчання, пов'язане з просуванням працівників державного апарату на службі (підготовка до професійних конкурсів чи конкурсів, які організуються для тих, хто проходить службу на певній посаді, з метою підвищити чин чи перейти до іншого корпусу); удосконалення професійної підготовки, коли працівник для самостійних занять чи наукових розробок, що є суспільно корисними, тимчасово відраховується зі служби до резерву чи отримує відпустку для підвищення кваліфікації.

Відзначаючи характерні ознаки французької моделі, варто зазначити, що на особливу увагу заслуговує практика підготовки до вступного конкурсу в корпус державних службовців. Для України це дало б можливість залучити на державну службу кращих випускників вищих навчальних закладів.

Школи кадрового резерву, які розвинулись в Україні, у сучасних умовах такого ефекту не забезпечують. Заслуговує на увагу та можливу імплементацію навчання, пов'язане з просуванням по службі працівників державного апарату (підготовка до конкурсів тих, хто проходить службу на певній посаді, з метою підвищити чин чи перейти до іншого корпусу). Запровадження такої практики в Україні дозволило б скоротити термін адаптації державного службовця на новій посаді, підвищити рівень його професіоналізму.

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що у європейських державах втілюється політика безперервної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, вона спрямована на пошук найкращої мотивації та найбільшої ефективності. Водночас очевидно, що механічно переносити досвід організації навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у

зарубіжних країнах на систему, що існує в Україні, неможливо. Він потребує осмислення й певної адаптації[65, с.337].

Також, на особливу увагу заслуговує вивчення досвіду підвищення кваліфікації викладацького корпусу освітніх закладів зарубіжних країн, що забезпечують підготовку і підвищення кваліфікації. Крім того, під час реформування державної служби порушується ряд питань, а саме: удосконалення набору кадрів на державну службу, формування ефективної комунікації в державному управлінні тощо. Водночас дещо осторонь залишається питання майбутньої співпраці та комунікації в межах існуючих норм та стандартів діяльності державної служби країн-членів ЄС з огляду на мовну політику об'єднаної Європи. Враховуючи практику європейських країн, виникає необхідність володіння іноземною мовою, особливо англійською, державними службовцями, що сприяє модернізації державної служби. Наприклад, у Чехії у прийнятому парламентом законі «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» зазначено, що однією з передумов допущення до підготовки до служби, є відповідна професійна освіта або знання іноземної мови, чи виконання іншої обґрунтованої професійної вимоги, встановленої службовим органом як необхідної для виконання служби [20]. У Латвії перед початком періоду її головування в Раді ЄС (січень – червень 2015 року) більш ніж 1700 державних службовців пройшли курси з англійської мови. Необхідний рівень володіння мовою визначався відповідно до займаної посади та обов'язків державного службовця. Управління державної служби Польщі приймає кандидатів на посади із сертифікатами на знання англійської мови, з показниками від шостого рівня і вище[13, с.72].

Відповідно, якщо Україна прагне до активного та ефективного співробітництва з ЄС, підвищення іншомовної (особливо англомовної) компетентності для державних службовців нашої держави є край важливим. Уже сьогодні необхідно законодавчо та інституційно просувати ідею

професійного вивчення англійської мови в освітніх та професійних закладах державної служби України, не тільки стосовно співробітників державних структур з Євроінтеграції, а також фахівців інших сфер у центральному державному апараті управління та на місцях, сприяти мобільності державних службовців і встановленню особистих контактів з представниками державної служби країн-членів ЄС.

Таким чином, ключова ідея реформи держуправління – це побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. На практиці це означає розбудову сильних державних інституцій, підготовку якісних урядових рішень, формування професійної публічної служби(що передбачає запровадження єдиної електронної системи управління людськими ресурсами«PoClick» (HRMIS), реформування системи оплати праці державних службовців, сучасний рекрутинг, професійне навчання та розвиток навичок, необхідних в сучасному світі), підзвітність державних органів та надання зручних та доступних послуг громадянам.

Одним із основних напрямків підвищення ефективності діяльності Головного управління як органу державної влади є кадрове оновлення та добір професійно підготовлених молодих кадрів з сучасним мисленням, здатних до ефективного виконання управлінських функцій.Крім того, перспективним напрямком є формування такої служби управління персоналом, яка б створила базу даних про психологічні типи працівників,розробилановий мотиваційний механізм, який би забезпечив прагнення державного службовця до постійного оновлення своїх професійних знань, вмінь та навичок. При цьому, служба управління персоналом не повинна бути лише технічним додатком управлінських структур, що займається переважно організаційно-оформлювальною роботою, вона має активно допомагати керівництву державного органу у визначенні його кадрової політики. Адже від об'єднання зусиль і плідної діяльності керівників та служб управління персоналом багато у чому

залежитиме максимально ефективно використання людських ресурсів та успішна реалізація реформ у державі.

При цьому, сам процес реформування потребує посилення вимог до професіоналізму публічних службовців, ефективності їх навчання. Так, досліджуючи міжнародний досвід підготовки кадрів для державної служби, можна виділити ряд загальних для всіх країн параметрів, а саме те, що обов'язковою умовою для вступу на державну службу є наявність базової освіти та спеціальної профільної підготовки. Крім того, для підвищення професійних навичок державний службовець повинен регулярно відвідувати різноманітні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, проходити стажування тощо. Тобто, у європейських державах втілюється політика безперервної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, вона спрямована на пошук найкращої мотивації та найбільшої ефективності. Водночас очевидно, що механічно переносити досвід організації навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах на систему, що існує в Україні, неможливо. Він потребує осмислення й певної адаптації. Крім того, якщо Україна прагне до активного та ефективного співробітництва з ЄС. Уже сьогодні необхідно законодавчо та інституційно просувати ідею професійного вивчення англійської мови в освітніх та професійних закладах державної служби України, не тільки стосовно співробітників державних структур з Євроінтеграції, а також фахівців інших сфер у центральному державному апараті управління та на місцях, сприяти мобільності державних службовців і встановленню особистих контактів з представниками державної служби країн-членів ЄС

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі проаналізовано поняття, ознаки та принципи публічної служби, досліджено й оцінено сучасний стан розвитку та функціонування публічної служби в Україні в умовах реформування та управлінська діяльність Національного агентства України з питань державної служби України. Основні наукові та практичні результати, отримані в результаті проведеного дослідження, полягають у наступному:

1. Публічна служба - це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в т.ч. діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби, до яких слід віднести: верховенство права, законності, патріотизму і публічності; професійності; політичної нейтральності; прозорості і відкритості; стабільності; доброчесності.

2. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні

законодавства України) часто вживались, як синоніми. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби виокремлено інші класифікації публічної служби: цивільна та мілітаризована; загальна цивільна служба та спеціалізована цивільна служба.

3. Систему нормативно-правового забезпечення державної служби слід визначити як сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації та функціонування, а також службово-трудової діяльності їх особового складу, тобто державних службовців. Провівши аналіз всієї нормативно-правової бази, виділено такі типи нормативно-правових актів, котрі безпосередньо регулюють правовідносини з питань державної служби в Україні: Конституція України; Закон України «Про державну службу»; інші Закони України, що регулюють відносини у сфері державної служби; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України; акти Національного агентства України з питань державної служби. Крім того, до законодавства належать міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окреслена система нормативно-правових актів впорядковує правове регулювання питань вступу на державну службу, її проходження та звільнення.

Загальним законодавчим актом у сфері правовідносин з питань державної служби є Закон України від 10 грудня 2015 року №889-VII «Про державну службу», саме із його прийняттям розпочався сучасний етап реформування державної служби. Основними напрямками запровадженої реформи були: забезпечення рівного доступу громадян до державної служби; відокремлення політичних посад від адміністративних; проведення відкритого конкурсу; принципово нова класифікація посад державної служби; створення ефективного механізму управління людськими ресурсами на державній службі; підвищенні професійної компетентності державних службовців; установа відкритої моделі оплати праці, забезпечення

прозорості; комунікативності та підзвітності державних органів шляхом співпраці з об'єднаннями громадянського суспільства.

4. Разом з тим, ключова ідея реформи держуправління – це побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. На практиці це означає розбудову сильних державних інституцій, підготовку якісних урядових рішень, формування професійної публічної служби(що передбачає запровадження єдиної електронної системи управління людськими ресурсами «PoClick» (HRMIS), реформування системи оплати праці державних службовців, сучасний рекрутинг, професійне навчання та розвиток навичок, необхідних в сучасному світі), підзвітність державних органів та надання зручних та доступних послуг громадянам.

5. Одним із основних напрямків підвищення ефективності діяльності органів державної влади є кадрове оновлення та добір професійно підготовлених молодих кадрів з сучасним мисленням, здатних до ефективного виконання управлінських функцій. Крім того, перспективним напрямком є формування такої служби управління персоналом, яка б створила базу даних про психологічні типи працівників, розробила новий мотиваційний механізм, який би забезпечив прагнення державного службовця до постійного оновлення своїх професійних знань, вмінь та навичок. При цьому, служба управління персоналом не повинна бути лише технічним додатком управлінських структур, що займається переважно організаційно-оформлювальною роботою, вона має активно допомагати керівництву державного органу у визначенні його кадрової політики. Адже від об'єднання зусиль і плідної діяльності керівників та служб управління персоналом багато у чому залежатиме максимально ефективного використання людських ресурсів та успішна реалізація реформ у державі.

При цьому, сам процес реформування потребує посилення вимог до професіоналізму публічних службовців, ефективності їх навчання. Так, досліджуючи міжнародний досвід підготовки кадрів для державної служби, можна виділити ряд загальних для всіх країн параметрів, а саме те, що

обов'язковою умовою для вступу на державну службу є наявність базової освіти та спеціальної профільної підготовки. Крім того, для підвищення професійних навичок державний службовець повинен регулярно відвідувати різноманітні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, проходити стажування тощо. Тобто, у європейських державах втілюється політика безперервної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, вона спрямована на пошук найкращої мотивації та найбільшої ефективності.

6. Водночас очевидно, що механічно переносити досвід організації навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах на систему, що існує в Україні, неможливо. Він потребує осмислення й певної адаптації. Крім того, якщо Україна прагне до активного та ефективного співробітництва з ЄС, підвищення іншомовної (особливо англійської) компетентності для державних службовців нашої держави є край важливим. Уже сьогодні необхідно законодавчо та інституційно просувати ідею професійного вивчення англійської мови в освітніх та професійних закладах державної служби України, не тільки стосовно співробітників державних структур з Євроінтеграції, а також фахівців інших сфер у центральному державному апараті управління та на місцях, сприяти мобільності державних службовців і встановленню особистих контактів з представниками державної служби країн-членів ЄС

Загальний аналіз зарубіжного досвіду проходження державної служби показав, що в Європі та інших країнах демократії були розроблені різні моделі державної служби, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління». В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей.

До основних тенденцій розвитку інституту проходження державної служби в країнах демократії слід віднести: розробку програм реформування й модернізації державної служби та прийняття нового законодавства про адміністративну реформу і про державну службу; оптимізацію та створення в

системі державної служби нових організаційних структур; існування спеціальних інститутів управління державною службою; послідовне скорочення державного апарату; створення інституту вищих керівників; використання методів менеджменту, запозичених з приватного сектора; ротації кадрів; наявність кодексів етики; забезпечення процесу безперервної професійної освіти державних службовців. Таким чином, зарубіжний досвід проходження державної служби в умовах її реформування та модернізації є дуже цінним для України. Його адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню й модернізації державної служби, вдосконаленню її проходження в умовах реформи державного управління в Україні.

7. Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію і необхідність досягнення критеріїв та вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання створення високопрофесійної державної служби як ключового елементу ефективної системи державного управління. А це потребує врахування досвіду розвинених країн під час обґрунтування параметрів моделі державної служби відповідно до вимог сучасного етапу державотворення. Враховуючи викладене, можна сформулювати концептуальні положення, які в перспективі варто покласти в основу нової моделі публічної служби в Україні, основні серед них: 1) публічна служба будується навколо тактичних і стратегічних потреб та інтересів людей; 2) формування системи органів публічної служби та визначення їх чисельності має відбуватися з урахуванням здатності її суб'єктів ефективно й результативно працювати для досягнення конкретних суспільних результатів; 3) принципи організації публічної служби в державі зрозумілі для суспільства і забезпечують її відкритість, прозорість і підзвітність народу; 4) усі публічні службовці прагнуть постійно підвищувати свою продуктивність і знижувати витрати на надання публічних послуг; 5) умови проходження публічної служби є такі, що приваблюють, утримують і стимулюють продуктивну діяльність

талановитих і кваліфікованих фахівців, заохочують гендерну рівність; 6) керівники публічного сектору мають не тільки великий досвід практичної роботи, а й глибокі знання щодо публічного управління; 7) публічні службовці зацікавлені у взаємодії з громадськістю для отримання конкретних спільних результатів; 8) у державі посилюється координаційна роль публічної влади; 9) публічні структури забезпечені ресурсами, яких достатньо для досягнення визначених цілей, у тому числі достовірною інформацією, що має не вузько спрямований, а системний характер; 10) у державі високий рівень довіри громадян до публічних інституцій.

Модель добросовісної публічної служби, яка обрана урядом України для впровадження в державі, є дійсно важливою для подолання проблем корупції, закритості і суспільної довіри.

СПИСОК ВИКОРИТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та вимог належного урядування («good governance») / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 4 – 12
2. Бородін Є. І. Поняття «державна служба» в Україні: досвід запровадження та розвитку / Є. І. Бородін. – // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/3.pdf).
3. Бурдяк В. Державна служба як особливий різновид суспільно-корисної праці / В. Бурдяк // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоц. д-рів наук з держ. упр. – Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – 2011. – № 1 (5). – С. 140 – 147.
4. Ващенко К. Реформа державної служби відповідно до стандартів Європейського Союзу: основні досягнення та виклики / К. Ващенко// Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. – С. 38-45
5. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
6. Грай М. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні / М. Грай // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 3. – С. 57 – 64
7. Грайнер Є.В. Проблеми реформування інституту державної служби України в контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції /Є.В. Грайнер// Державне будівництво. – 2015. – № 1. – С. 1-12
8. Грибіненко О.М. Діджиталізація економіки в новій парадигмі цифрової трансформації / О.М. Грибіненко// [Електронний ресурс] – Режим доступу : <file:///C:/Users/User/Downloads/3523-12970-1-PB.pdf>
9. Головата В. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського союзу / В.Головата

//[Електронний ресурс] – Режим доступу :
<http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/78428/33-Golovata.pdf?sequence=1>

10. Гончарук Н.Т, Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні/Н.Т. Гончарук., Л.В. Прудіус // Аспекти публічного правління. – 2018. – № 1-2. – С. 42 –51.
11. Гришина Н. В. Основні та моральні принципи діяльності державних службовців / Н. В. Гришина // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2013. – № 1082, вип. 16. – С. 81 – 83
12. Грищук А. Б. Історіографія питання становлення і розвитку інституту державної служби в Україні / А. Б. Грищук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : Юридична. – 2013. – Вип. 3. – С. 3-10
13. Громова-Логвинчук О. Європейський досвід реформування державної служби: кращі практики та інновації /О. Громова-Литвинчук// Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. – С. 69-73
14. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П.Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ваценка, Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – Київ : НАДУ, 2012. – 72 с.
15. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>
16. Динник І.П. Місце та роль державної служби у побудові сучасної держави/Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю

- (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2016. – С.106-107.
17. Заболотний А.В. Система нормативно-правового регулювання державної служби / А.В. Заболотний // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : Державне управління. – 2017. – № 2 (9). – С. 26 – 29.
 18. Западинчук О. П. Особливості формування інституту державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні / О. П. Западинчук // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 4 (25). – С. 74 – 81.
 19. Золотарьов В. Ф. Сутність управління кадровими процесами у сфері державної служби / В. Ф. Золотарьов // Теорія та практика державного управління. - 2011. - Вип. 2. - С. 360-364
 20. Золотарьов В.Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади / В. Ф. Золотарьов. // Державне будівництво. - 2014. - № 1.
 21. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf
 22. Кердзевадзе І.Р. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної служби в Україні/ І.Р. Кердзевадзе // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2016. – № 41 (3). – С. 89 – 92.
 23. Колісніченко Н. М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням / Н. М. Колісніченко // Державне будівництво. – 2007. – № 1 (2). – // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN /DeBu_2007_1\(2\)__45](http://nbuv.gov.ua/UJRN /DeBu_2007_1(2)__45)
 24. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 №2747-IV// [Електронний ресурс] - Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
 25. Костюк В. Л. Інституційні новації державної служби через призму

- новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект / В. Л. Костюк // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. - 2016. - Т. 181. - С. 26-32.
26. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
27. Кохан С. О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду / С. О. Кохан // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kohan.pdf
28. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи / Л. Курочка // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 3. – С. 66 – 72.
29. Куйбіда В. С. Розвиток публічного управління в Україні: виклики і можливості. Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст] : пленар. засід. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12 – 13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. — С. 30-38
30. Линдюк О. А. Основні підходи до інтерпретації поняття «державна служба» / О. А. Линдюк. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/11.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/11.pdf).
31. Липовська Н. А. Інтерпретація концепту «державна служба» з позицій організаційного підходу / Н. А. Липовська // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 7 (9). – С. 58 – 66.
32. Лихач Ю. Співпраця України з програмою SIGMA у сфері удосконалення державної служби /Ю. Лихач // Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 186. – С.108-115
33. Лукашева Н. А. Мотиваційно-ціннісний компонент готовності

- державних службовців до професійної діяльності в умовах сучасних глобальних змін / Н. А. Лукашева // Грані. – 2013. – № 5. – С. 161 – 165.
34. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби / Г. В. Мамчур // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Державне управління. – 2014. – Вип. 1 (1). – С. 41 – 45.
35. Матвейчук Л.О. Державна служба та нові технології: перспективи розвитку /Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2016. – С.106-107.
36. Методичні матеріали : «Професіоналізація державної служби» / уклад. К. К. Баранцева. – Київ : ДПС України, 2012. – 36 с. – Режим доступу : <http://www.centre-kiev.kiev.ua/bib/files/nmm/13.pdf>.
37. Муравйов В. Правові засади імплементації положень права Європейського Союзу у правопорядку України / В. Муравйов // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : зб. наук.-практ. матеріалів. – Київ : ТОВ АТОПОЛінк, 2005. – Вип. 4. – С. 13 – 18.
38. Неліпа Д.В. Адаптація державної служби до сучасних світових стандартів / Д.В. Неліпа // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2014. – № 1. – С. 55 – 62
39. Необхідність і проблеми адаптації інституту державної служби в Україні до вимог Європейського Союзу / Л. І. Аведян, Ю. С. Руденко // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 436 – 440
40. Нижник Н. Р. Правове забезпечення державної служби в Україні / Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 листоп. 2012 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 7-11.
41. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України/За матеріалами Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу //[Електронний ресурс] – Режим

- доступу : <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/1873-%D0%>
42. Офіційний вебсайт Національного агентства України з питань державної служби // [Електронний ресурс] – Режим доступу : nads.gov.ua
 43. Письменна І. І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку / І. І. Письменна // Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 144 – 150.
 44. Письменний І. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Липовська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 4 (27). – С. 200 – 210.
 45. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу / Європейський інформаційно-дослідницький центр // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/poryadok_vidboru_derzhavnyh_sluzhbovciv.pdf.
 46. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
 47. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 № 117-IX // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20/paran51>
 48. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від від 01.02.2012 № 45/2012. – Офіційний вісник України. – 2012. - № 10. – С.44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
 49. Прокопенко Л. Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л. Л. Прокопенко, І. А. Шабатіна // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
 50. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від

- 07.06.2001 р. за № 2493-III // ВВР України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
51. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. — Київ : Конус-Ю, 2007. — 735 с.
52. Пузанова Т. А. Поняття та значення принципів державної служби / Т. А. Пузанова // Право і Безпека. — 2009. — № 5. — С. 53 — 56
53. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : [практ. посібн. для керівн. служб упр-ня персоналом] / М. Канавець [та ін.]. - К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. - 176 с.
54. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до вимог Європейського Союзу // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. — Київ, 2008. — Вип. 13. — С. 292 — 300.
55. Сабадош Г., Олівінська І. Реформування публічної служби України в умовах донорського впливу міжнародних організацій / Г. Сабадош, І. Олівінська// [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30351/МО_2019_8.pdf;jsessionid=E359AC6F3D5E331A4BADBA97B5B1A2E4?sequence=1
56. Саймойленко Л.Я. Впровадження європейських стандартів у вітчизняну практику державного управління / Л.Я. Самойленко // [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://www.investplan.com.ua/pdf/12_2013/31.pdf
57. Стецюк Н. Модернізація державної служби: організаційний аспект управління персоналом/ Н. Стецюк// [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://www.investplan.com.ua/pdf/12_2013/31.pdf
58. Стельмашук А. С. Сутність інституту державної служби: аналіз наукової літератури / А. С. Стельмашук // [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2012/24.pdf
59. Сильчук Т. Інституційний розвиток державної служби України: організаційний аспект / Т. Сильчук // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. — 2012. — Вип. 2. — С. 59 — 67

60. Скоропад О. Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору / О. Скоропад // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 192 – 195.
61. Скоропад О. Стандарти державного управління та державної служби країн-членів ЄС / О. Скоропад // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 181 – 183.
62. Скоропад О. Сутність державної служби в країнах-членах Європейського союзу / О. Скоропад // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 1 (53). – С. 191 – 194.
63. Сорока С. Реформа державної служби: що зроблено, що провалено і як рухатись далі?/ С. Сорока // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/08/12/7223353/>
64. Стельмащук А. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах / А. С. Стельмащук // Економіка та держава. – 2012. – № 4. – С. 125 – 129.
65. Стрельцов В. Організаційно-правові механізми управління європейською державною службою / В. Стрельцов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 29. – С. 335 – 341.
66. Суший О. Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку / О. Суший // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2012. – № 4. – С. 38 – 47.
65. Тертишна О. Стан та перспективи розвитку державної служби в Україні в контексті адаптації до вимог ЄС / О. Тертишина // [Електронний ресурс]– Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Tertishna.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Tertishna.pdf)

68. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27 черв. 2014 р. –
//[Електронний ресурс Режим доступу :
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
69. Хорошенко О. В. Принципи організації та діяльності системи публічної служби в Україні / О. В. Хорошенко // Університетські наук. записки : Часопис Хмельницького ун-ту упр. та права. — 2009. — № 1. — С. 382-385.
70. Хілобок І. Ремонт Української бюрократії. Куди рухається реформа державного управління/ І. Хілобок//[Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/02/27/645664/>
71. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби в Україні: порівняльний аналіз та пропозиції для України/ О.В. Хорошенко // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf>
72. Цуркан М. І. Щодо визначення поняття та змісту проходження державної служби / М. І. Цуркан // Право і Безпека. – 2008. – Т. 7, № 2. – С. 98 – 102.
73. Чаркіна А. О. Адаптація інституту державної служби в Україні до вимог Європейського Союзу: загальний аналіз / А. О. Чаркіна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Державне управління. – 2016. – № 2 (6). – С. 55 – 58.
74. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах Європейського Союзу (на прикладі Польщі та Німеччини) / А. О. Чаркіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 16 – С. 95 – 99.
75. Чаркіна А. О. Засоби подолання корупції в органах державної влади: Європейський досвід / А. О. Чаркіна // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2016. – № 2 (54). – С. 106 – 110.
76. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах Європейського Союзу (на прикладі Латвійської республіки) / А. О. Чаркіна //

- Перспективи розвитку сучасної науки : матеріали доповідей та виступів IV Міжнар. наук.-практ. конф., (2-3 груд. 2016 р., Львів) : в 2 ч. / редкол. : А. Юдашкін, Н. Кузнєцова. – Львів : Вид. дім «Гельветика», 2016. – Ч. 2. – С. 149 – 151.
77. Чаркіна А. О. Особливості реформування державної служби в Україні: загальний аналіз / А. О. Чаркіна // Дні науки філософського факультету-2016 : матеріали доп. та виступів міжнар. наук. конф. студентів, аспірантів та молодих учених (20-21 квіт. 2016 р.) : [в 10 ч]. / редкол. : А. Є. Конверський [та ін.]. – Київ : Вид.-поліграф. центр «Київ. ун-т», 2021. – Ч. 10. – С. 142 – 144.
78. Шапран О. Ю. Перспективи розвитку державної служби в Україні у контексті запровадження нового законодавства про державну службу/ О.Ю. Шапран // Вісник НАДУ. – 2014. – № 3.– С. 99 – 103.
79. Шульга І. Л. Публічна служба в Україні як інструмент реалізації соціальних потреб громадян на регіональному рівні / І. Л. Шульга // Економіка та держава. – 2011. – № 12. – С. 124 – 126.
80. Янюк Н. Принципи державної служби як основа її професійності і стабільності / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія : Юридична. – 2019. – № 48. – С. 119 – 127.

