

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

В.о. завідувача кафедри публічного управління
та державної служби
к.держ.упр., доц. Набока Л.В.

/Підпис/

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ В РЕФОРМУВАННІ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець

здобувач 2 курсу, групи ДПУА-23 _____

В.В. САГУН

/Підпис /

Науковий керівник

к.держ.упр.

_____ О.М. ОЛЕШКО

/Підпис /

Харків – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ.....	7
1.1 Поняття, сутність та функції державної служби в сучасному суспільстві	7
1.2 Реформування державної служби як умова підвищення її ефективності	14
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	23
2.1 Системи та моделі публічної служби розвинених країн.....	23
2.2 Досвід реформування державної служби в країнах Європи та його значення для України.....	36
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ.....	46
3.1 Можливості адаптації закордонного досвіду реформування державної служби в українських реаліях	46
3.2 Впровадження новітніх інструментів у систему державної служби України	52
ВИСНОВКИ.....	58
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	62
ДОДАТОК А.....	70

ВСТУП

Актуальність теми «Застосування закордонного досвіду в реформуванні державної служби в Україні» зумовлена потребою підвищення ефективності та прозорості управління в умовах євроінтеграційних процесів. Реформування державної служби є ключовим елементом для забезпечення відповідності європейським стандартам, боротьби з корупцією та розвитку демократичних інститутів. Використання успішних практик країн із розвиненими адміністративними системами сприяє адаптації сучасних методів управління до українських реалій. Закордонний досвід допомагає формувати ефективні механізми підбору кадрів, навчання, оцінювання результативності та дотримання принципів верховенства права. Це важливо для посилення довіри громадян до державних інституцій і зміцнення міжнародного іміджу України. Таким чином, аналіз та впровадження інновацій з інших країн стають пріоритетом у процесі модернізації державної служби.

Закордонний, зокрема європейський, досвід реформування державної служби є актуальним для України, оскільки він пропонує перевірені механізми забезпечення прозорості, ефективності та стійкості державного управління, що критично важливо в умовах воєнного стану. Європейські країни мають досвід адаптації адміністративних систем до кризових умов, що може бути корисним для підвищення оперативності рішень та координації державних органів в Україні. Крім того, інтеграція європейських стандартів управління сприяє зміцненню довіри міжнародних партнерів і залученню зовнішньої підтримки для відновлення країни. У часи війни важливо забезпечити стабільність інституцій та підвищити їх спроможність ефективно реагувати на виклики, зокрема через навчання державних службовців, цифровізацію процесів та дотримання принципів верховенства права. Використання цього досвіду сприятиме не лише

стабільності в кризових умовах, але й закладенню фундаменту для сталого розвитку в майбутньому.

Тема закордонного досвіду в реформуванні системи державної служби в Україні входить у коло наукових інтересів багатьох українських дослідників. Серед нових наукових доробків подібної тематики варто виділити статтю дослідниці Браташової на тему «Реформування державної служби в рамках проведення реформи державного управління України» [5] у якій розглядається процес трансформації державної служби України в контексті реформи державного управління, спрямованої на підвищення ефективності, прозорості та професіоналізму державних інституцій. Автор аналізує ключові зміни, виклики та перспективи імплементації європейських стандартів у державному управлінні України. Цікавою є стаття професорки Гончарук «Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні у контексті європейської інтеграції» [7]. Авторкою визначено мету, завдання та сутність понять «модернізація державної служби» та «управління людськими ресурсами на державній службі». Проаналізовано сучасний стан і проблеми модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні, розкрито основні складові елементи реформи, що забезпечують модернізацію державної служби й управління людськими ресурсами а умовах євроінтеграційних процесів. Цікавими роздумами й висновками ділиться у своїй статті «Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби» [10] дослідник Гуменюк. Автор наголошує, що реформа державної служби є однією з ключових реформ, адже без ефективних службовців та належної якості управління, неможливо побудувати сильну, економічно розвинуту та демократичну державу.

Незважаючи на численні публікації тема застосування закордонного досвіду в реформуванні державної служби в Україні лишається й досі цікавою для вивчення.

Мета і завдання дослідження. Метою дипломного дослідження є пошук успішних практик реформування системи державного управління в передових країнах Європи та світу, а також оцінка можливості застосування подібного досвіду в Україні.

Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити сутність поняття «державної служби», а також описати її основні функції в сучасному суспільстві;
- обґрунтувати сутність процесу реформування державної служби як умови підвищення її ефективності;
- вивчити системи та моделі публічної служби розвинених країн;
- оцінити досвід реформування державної служби в країнах Європи та його значення для України;
- розглянути можливості адаптації закордонного досвіду реформування державної служби в українських реаліях;
- описати стан впровадження новітніх інструментів у систему державної служби України.

Об'єкт дослідження. Системи державної служби розвинених країн Європи та світу, а також приклади їх реформування.

Предмет дослідження. Застосування закордонного досвіду в реформуванні державної служби в Україні.

Методи дослідження Для вирішення поставлених завдань були використані такі методи як аналіз (вивчення систем та моделей публічної служби розвинених країн); синтез (розгляд можливостей адаптації закордонного досвіду реформування державної служби в українських реаліях); систематизація (при визначенні сутності поняття «державної служби», а також описі її основних функцій в сучасному суспільстві); порівняння (при оцінці досвіду реформування державної служби в країнах Європи та його значення для України).

Практичне значення отриманих результатів. Практичне значення дипломного дослідження полягає у тому, що пропозиції й рекомендації отримані при виконанні роботи можуть бути використані органами публічної влади та їх підрозділами, при формуванні практичних заходів щодо впровадження дієвих закордонних інструментів у професійну діяльність державних службовців.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ

1.1 Поняття, сутність та функції державної служби в сучасному суспільстві

Інститут державної служби в Україні є важливою складовою системи державного управління, яка забезпечує реалізацію державної політики та надання публічних послуг громадянам. Сутність цього інституту полягає у виконанні функцій держави через професійний корпус державних службовців, які діють на основі закону, професійної етики та принципів публічної адміністрації.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII визначає державну службу як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [25]. Зазначений вище 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.

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Хто ж може бути державним службовцем в Україні? Відповідь на це питання дає стаття 38 Конституції України. У ній зазначається, що Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [18].

Державна служба в Україні функціонує у відповідності до принципів, які зазначені у статті 4 Закону України «Про державну службу». Рисунок 1.1 перелічує ці принципи.



Рисунок 1.1 – Принципи державної служби в Україні

Варто зауважити, що ключові принципи функціонування окремих органів державної влади можуть бути описані у окремих нормативно-правових документах. Приміром, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій описані у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [31].

Державна служба включає центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші державні установи. Державні службовці поділяються на категорії та ранги залежно від посади та рівня відповідальності. Всього є три категорії посад державної служби (А, Б, В). Кожна категорія містить 3 ранги. Якщо порівняти категорії і ранги державних службовців з посадовими особами місцевого самоврядування то у самоврядуванні налічується 7 категорій та 14 рангів. Це зазначається у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [33].

Виділяють такі функції державної служби:

- 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;
- забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- управління персоналом державних органів;
- реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [25].

Важливим для державної служби є питання етики. В українському нормативно-правовому полі існує спеціальний документ, який має назву

«Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», які затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 [15].

Ці правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [15].

Є ще один важливий документ у контексті етики державної служби, це Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII [32].

Ще одним важливим документом для державної служби є Закон України «Про Запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [26]. При проходженні конкурсного відбору на посади державної служби, це один з обов'язкових законів, знання якого вимагається від претендентів на посади. Цей Закон визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

Інститут державної служби в Україні є ключовим елементом державного управління, що забезпечує ефективне виконання функцій держави та надання публічних послуг. Його сутність полягає у створенні професійного, підзвітного та нейтрального корпусу державних службовців, які діють на основі законності та дотримання принципів публічної адміністрації. Успішне функціонування цього інституту є критично важливим для розвитку країни та підвищення якості життя громадян.

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та

реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) [30].

Місія НАДС – розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС.

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

У своїй роботі НАДС керується Конституцією, Законами України, Указами Президента України та Постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами. Основними є:

- Закон України «Про державну службу» [25];
- Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [30].

Цінності НАДС зображено на рисунку 1.2.

Головні завдання НАДС:

- забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах;
- участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснення функціонального управління державною службою [22].



Рисунок 1.2 – Цінності НАДС [22]

Інститут державної служби продовжує функціонувати і в умовах воєнного стану. Звіти очільника НАДС за 2022 та 2023 роки [35; 37] свідчать про збільшення вакантних посад на державній службі на 4211 (Рисунок 1.2). Власне, кількість самих працюючих державних службовців за ці роки змінилась на 5518 осіб (Рисунок 1.3). Такі цифри пояснюються різними чинниками. Приміром, за даними звіту за 2023 рік 4089 державних службовців перебувають на непідконтрольних територіях або в межах районів бойових дій. Мобілізованих державних службовців і тих, хто проходить службу у військах тероборони ЗСУ та добровольчих формуваннях територіальних громад станом на кінець 2023 року 4138, з них 774 жінки.



Рисунок 1.2 – Динаміка вакансій на державній службі у 2022-2023 роках



Рисунок 1.3 – Динаміка кількості працюючих державних службовців у 2022-2023 роках

Також варто сказати, що за період воєнного стану (станом на кінець 2023 року) в країні загинуло 138 державних службовців, 263 поранено.

Важливим здобутком останніх років є організація професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за кордоном. Підготовлено постанову КМУ від 15 вересня 2023 року № 990 «Деякі питання організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за кордоном» [12]. Документ визначає умови організації та проходження професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у закладах освіти, установах, організаціях за кордоном. Прийняття цього документу є важливим моментом для реформування публічної служби. Навчання за кордоном є ефективним способом інтеграції української державної служби в європейський простір. Воно сприяє поширенню кращих практик, формуванню професійної спільноти, а також забезпечує гармонізацію стандартів відповідно до вимог ЄС.

1.2 Реформування державної служби як умова підвищення її ефективності

Історія застосування закордонного досвіду в реформуванні державної служби в Україні охоплює кілька етапів та джерел впливу. Основні напрями реформування включають модернізацію законодавчої бази, впровадження європейських стандартів управління, оптимізацію структури державних органів та покращення якості надання державних послуг.

Перший етап, це «Пострадянський період (1991-2004)». Після здобуття незалежності у 1991 році Україна почала розробляти власну систему державного управління, орієнтуючись на досвід пострадянських країн та радянську

спадщину. Було прийнято перші закони про державну службу, але вони мали радше декларативний характер.

Другий етап, «Європейська інтеграція (2004-2014)». Після Помаранчевої революції 2004 року Україна взяла курс на євроінтеграцію. В цей період активно вивчався досвід країн Центральної та Східної Європи, що успішно реформували свої державні служби в контексті підготовки до вступу в ЄС. Відбулося значне співробітництво з міжнародними організаціями, такими як ОЕСР (Організація економічного співробітництва і розвитку), Європейський Союз та Світовий банк, які надавали експертну допомогу і фінансування. Результатом цього етапу є підписання Україною документу «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [40].

Третій етап «Воєнний період (2014-до тепер)». Після Революції Гідності 2014 року та початку агресії з боку росії Україна значно активізувала реформи, зокрема у державній службі. У 2015 році було прийнято новий Закон «Про державну службу» [25], який став результатом тісної співпраці з ЄС та іншими міжнародними партнерами. Закон передбачав нові принципи набору та просування по службі, підвищення прозорості та підзвітності. Було створено Національне агентство з питань державної служби (НАДС), яке займається координацією реформ та моніторингом їх впровадження [30].

Загалом, Необхідність реформування державної служби пов'язана перш за все із розвитком суспільства, зміною світу та необхідністю ефективно виконувати поставлені завдання, адже саме державна служба є основою державного управління [48]. Реформа державної служби, розпочата у 2015 році триває до сьогодні. Цілями реформи держслужби були: оновлення для відповідності вимогам часу, протидія та подолання корупції, розширення

можливостей щодо формування політики, незалежність від будь-яких впливів та підвищення престижності шляхом введення конкурентної заробітної плати [5; 9].

Всю інформацію, яка стосується вже проведених та поточних реформ в державному управлінні можна знайти на сайті «Реформа державного управління» [36]. Там же розміщена інформація про SIGMA – спільну програму Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/ OECD) та Європейського Союзу, яка спрямована на вдосконалення державного управління. Крім цього, інформацію про реформи можна знайти на сайті Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), яке було створене для досягнення цілей реформ. Серед всіх завдань НАДС для досягнення поставлених цілей головними є: формування, а також реалізація державної політики у сфері державної служби; функціональне управління державною службою в державних органах і консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Слід зауважити, що починаючи від свого створення до сьогодні НАДС успішно справляється із поставленими завданнями. Проте, зважаючи на велику кількість завдань, які повинні бути вирішені, необхідно визначити їх пріоритетність для забезпечення високої результативності та швидкості впровадження подальших реформ державної служби [43].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від № 831-р від 21 липня 2021 р. [13] було затверджено нову Стратегію реформування державної служби на 2022–2025 рр. Відповідно до неї основними стратегічними цілями реформування державної служби визначались:

- забезпечення надання якісних послуг, а також розвиток зручної адміністративної процедури для громадян та бізнесу;
- побудова системи професійної та політично нейтральної державної служби, яка орієнтована на захист інтересів громадян;
- побудова ефективних державних інституцій, які підзвітні

громадянам, розробляють державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку країни [43].

Для встановлення повного переліку реформ, які мали проводитись у рамках цієї Стратегії, стратегічного плану НАДС на 2022-2024 р. та переліку реформ, які планувалося провести відповідно до робочого плану SIGMA грудень 2022 – березень 2023 рр. було проведено аналіз літературних джерел, за результатами якого було укладено відповідну таблицю (див. Таблиця 1.1). Порівнявши дані в цій таблиці видно, що реформи державної служби, вказані у робочому плані SIGMA є більш загальними, порівняно з стратегічним планом НАДС, який є більш детальним. Зокрема, цілі у стратегічному плані НАДС № 1, 2, 4, 5 вказують на конкретні напрями, в яких необхідно проводити роботу для реформування державної служби та закономірно впливають із цілей робочого плану SIGMA. Більше, того, у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. [39] кожна ціль має детально розписані завдання (Додаток А).

З огляду на сказане вище можна зробити висновок, що цілі, вказані у робочому плані SIGMA та цілі, вказані у стратегічному плані НАДС є взаємовідповідними. Напрямків, реформування державної служби, які вказані в цілях робочого плану SIGMA, але не вказані стратегічному плані НАДС немає. Тому саме серед цілей, вказаних у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. необхідно визначати пріоритетність напрямків реформування державної служби України.

Ціль № 3 у стратегічному плані НАДС стосується виключно організації та підвищення якості роботи НАДС та не має аналогу у робочому плані SIGMA, проте, вона логічно впливає з його цілей. Це спричинено необхідністю функціонування інституції, яка б була рушійною силою, формувала завдання та мала контролювати отримані результати процесу реформування державної служби. Більше того, наявність такої цілі мала значно підвищити загальну

результативність впровадження реформ державної служби та забезпечити регулювання цього процесу, а також їх подальше функціонування.

Таблиця 1.1 – Порівняння реформ відповідно до Стратегії, стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та переліку реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA грудень 2022 – березень 2023 рр. [43]

№	Стратегічний план НАДС	Робочий план SIGMA
1.	Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом.	Удосконалення сучасної законодавчої бази сучасного державного управління.
2.	Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців.	Оновлення нормативно-правової бази для розробки політики, щоб покращити аналітичний потенціал і зробити документи планування більш реалістичними, завдяки кращому узгодженню з бюджетами.
3.	Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби.	Удосконалення механізму громадських та міжвідомчих консультацій.
4.	Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад.	
5.	Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.	

З огляду на сказане вище можна зробити висновок, що цілі, вказані у робочому плані SIGMA та цілі, вказані у стратегічному плані НАДС є

взаємовідповідними. Напрямоків, реформування державної служби, які вказані в цілях робочого плану SIGMA, але не вказані стратегічному плані НАДС немає. Тому саме серед цілей, вказаних у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. необхідно визначати пріоритетність напрямків реформування державної служби України.

Для визначення пріоритетності напрямів реформування державної служби, перелічених у Додатку А було використано метод Делфі. Експертами було обрано спеціалістів з вищих навчальних закладів: 6 професорів, докторів наук та 6 доцентів, кандидатів наук. Для отримання фінішних результатів думки експертів було використано метод середнього арифметичного з врахуванням вагового коефіцієнта (для доктора наук – 2, для кандидата наук – 1). Коефіцієнт варіації становив 1, що забезпечило повну збіжність висловлених думок. Таким чином, було встановлено, що, виходячи з інформації у таблиці додатку А пріоритетність напрямів реформування державної служби слід розмістити у такому порядку:

1. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад. Зокрема, особливу увагу слід приділяти підвищенню показників hard-skills та soft-skills управлінців, які задіяні в системі управління персоналом, серед яких одним із найважливіших є високий рівень емоційного інтелекту та стресостійкості. Крім них ключовими є критичне та креативне мислення, а також вміння працювати в умовах тайм-менеджменту та здатність до командної роботи. Управлінцям не обійтися без лідерських навичок. Цей пріоритет забезпечить основу для цілі другого пріоритету, яка не зможе бути досяжною без реалізації цілі першого пріоритету.

2. Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері

державної служби та управління персоналом. Саме його основне завдання – автоматизація процесів, систем управління людськими ресурсами із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби стане визначальним для забезпечення результативності та ефективності реформ державної служби у ВАНІ-світі [38]. Зокрема, особливу увагу слід приділяти формуванню сучасних систем HR-менеджменту.

3. Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців. Зокрема, це забезпечить підвищення престижності державної служби та служитиме додатковим стимулом підвищення результативності державних службовців.

4. Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби. Зокрема, це забезпечить подальше успішне впровадження реформ державної служби.

5. Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу. Зокрема, забезпечення впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади стане додатковим важелем підвищення ефективності державних службовців [43].

Ще кілька слів про «Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки». Метою цієї Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Реформування системи державного управління здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (далі – Програма SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління». Зазначений документ містить систему

принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав – членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – Європейські принципи). Ця Стратегія розроблена з урахуванням Європейських принципів та результатів проведеної у 2018 році експертами Програми SIGMA оцінки стану державного управління в Україні, а також досвіду, набутого на попередньому етапі проведення реформи державного управління [1].

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року були:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Стратегія передбачала питання реформування системи оплати праці, держава встигла розпочати цей процес.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р було схвалено «Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців» [34]. Саме завдяки цьому документу мала змінитись модель системи оплати праці державних службовців. Схематично процес зміни цієї моделі зображено на рисунку 1.4.

Документ, власне передбачає закріплення посадового окладу як ключового (найвагомішого) елемента в структурі заробітної плати державного службовця при тому, що частка фіксованих виплат становить не менш як 70 відсотків, а інших (змінних) виплат не більш як 30 відсотків [34].

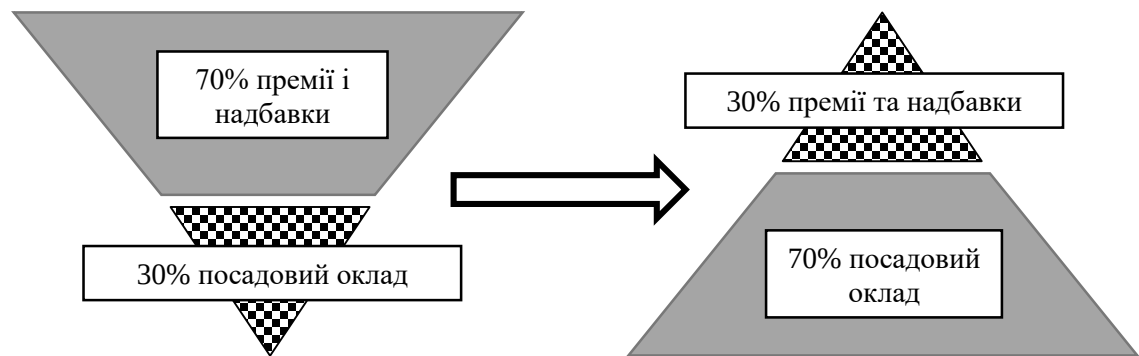


Рисунок 1.4 – Зміна моделі оплати праці державного службовця

З одного боку ця модель гарантує стабільну очікувану оплату праці державних службовців, але з іншого боку, в деякій мірі, встановлює обмеження для більш ефективної роботи. Ймовірно, це може знизити мотивацію до більш продуктивної діяльності.

Реформування державної служби в Україні є довготривалим і комплексним процесом, який активно використовує закордонний досвід, особливо країн ЄС та міжнародних організацій. Попри численні виклики, такі як корупція та бюрократичний спротив, Україна продовжує рухатися у напрямку створення ефективної, прозорої та підзвітної системи державного управління.

Вивчення історичного контексту використання закордонного досвіду державної служби для впровадження його в інститут державної служби своєї країни може мати й інший аспект. Приміром деякі країни Європи, які пройшли шлях вступу до ЄС вже мають інтеграційний досвід. Очевидно, що аналізуючи їх шлях євроінтеграції, їхні помилки та здобутки, можна запобігти подібним помилкам формуючи євроінтеграційні стратегії для української держави.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

2.1 Системи та моделі публічної служби розвинених країн

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 заміщатися кандидатами з приватного сектору. 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.

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 % [42, с. 240].

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 [51].

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 [19, с. 322].

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 [21, с.140].

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 складали службовці підвищеного (52 %) та середнього (24 %) рівнів. До посадовців вищого рівня належало 16 %, а до посадовців простого – 8 % [54, с. 69].

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 [54, с.71].

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 [54, с. 72].

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 [54, с.72].

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 % [54, с. 73].

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 одної. 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» [51, с. 47].

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 [11, с. 54].

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 [4, с. 339].

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 [19, с. 13].

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 [4].

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 [4].

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 [4].

Отже, 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.

Державна служба в більшості демократично розвинених країнах (США, Великобританія, Німеччина, Франція та ін.) розглядається в межах такого інституту як «публічна служба» – служба в установах з публічно-правовим статусом, якими виступає держава в особі своїх органів та організацій (в окремих випадках і підприємств), місцеві органи влади та інші публічні установи з незалежним правовим статусом (соціальні та комунальні служби, університети,

лікарні). Публічна служба де-юре поділяється на цивільну службу та службу в спеціалізованих відомствах (правоохоронних, військових, освітянських тощо). Разом з тим, законодавці європейських країн по різному вирішують проблему зарахування працівників означених служб до категорій державних службовців. Головним теоретично-правовим критерієм встановлення правового статусу державного службовця є наявність особливостей публічно-правового статусу з одностороннім характером, котрий базується на нормативних і законодавчих положеннях, утворюючи право державної адміністрації [49, с. 11].

Варто зауважити, що в українському нормативно-правовому полі термін «публічна служба» згадується лише в одному документі, це «Кодекс адміністративного судочинства України» від 6 липня 2005 року № 2747-IV. У цьому документі термін «публічна служба» визначається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [17].

В іноземних дослідженнях відносно моделі державних адміністрацій країн Європейського Співтовариства зауважується співвідношення категорії державних службовців з іншим персоналом публічно-правових структур (працівників, прийнятих на службу за наймом). Дослідники поділяють ці країни на три групи та слушно зауважують, що: у першій групі – державні службовці є практично є синонімом персоналу адміністрацій (Франція, Португалія, Іспанія, Бельгія, Ірландія, Греція, Нідерланди); у Люксембурзі та Німеччині розподіл за функціональною властивістю протиставляє державних службовців з публічно-правовим статусом й службовців та робітників адміністрацій (хоча саме в цих країнах численними є випадки, коли однакові посади обіймають як функціонери

(державні службовці) так і нефункціонери (працівники за наймом), зокрема, на пошті і залізниці, а також у загальних адміністративних службах); у Великій Британії до державних службовців відносять виключно цивільних агентів держави, які становлять менше однієї шостої персоналу адміністрації [49, с. 11].

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація державної служби має здійснюватися в напрямках: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; регламентування порядку надання державних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби, удосконалення системи професійного навчання державних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації державної служби, засад організації навчання державних службовців в країнах членах ЄС [7, с. 29]. Досвід європейських держав, зокрема Німеччини та Баварії, показує, що побудова демократичного суспільства потребує інноваційних підходів до формування стратегії демократичного розвитку з урахуванням європейських стандартів, в тому числі і передусім це стосується державного управління. Реформа державної служби є однією з ключових реформ, адже без ефективних службовців та належної якості управління, неможливо побудувати сильну, економічно розвинуту та демократичну державу [10].

Виділяють ще одну модель державної служби, яка має назву патримоніальна. Ця модель характерна для країн із низьким рівнем інституційного розвитку (деякі країни Африки, Латинської Америки). Служба часто базується на патронажі та персональних зв'язках, а не на професіоналізмі чи прозорості.

Ця модель є похідною від патримоніальної моделі держави. Патримоніалізм – це форма правління, за якої вся влада походить безпосередньо

від правителя. Немає різниці між публічним і приватним доменами. Ці режими є автократичними або олігархічними і виключають нижчий, середній і вищий класи від влади. Лідери цих країн зазвичай користуються абсолютною особистою владою. Зазвичай армії цих країн лояльні до лідера, а не до держави. Патримоніальна теорія (К. Галлер). Представники цієї теорії вважають, що держава є похідною від права власності на землю (патримоніум). Із права володіння землею влада автоматично розповсюджується й на людей, які проживають на ній. Саме в такий спосіб обґрунтовується ідея феодального сюзеренітету. Концептуально цілісний аналіз як функцій, так і дисфункцій патримоніалізму не створює можливостей розпізнати потенціал патримоніальних моделей управління в політичному процесі. Недостатня і розмита концептуалізація патримоніалізму не дозволяє виявити його дисфункції та майже позбавляє дослідників можливості до їх подолання [53].

Отже, державна служба повинна бути сформована у вигляді інституту, що вимагає, аби її члени мали певний ступінь професіоналізму і неупередженості, а також демонстрували знання адміністративного і конституційного законодавства.

2.2 Досвід реформування державної служби в країнах Європи та його значення для України

Реформування державної служби є великою складовою модернізації державного управління в країнах Європи. Основні приклади реформ спрямовані на підвищення ефективності, прозорості, підзвітності та адаптацію до викликів сучасності. Розглянемо деякі ключові приклади реформ у різних країнах.

Розглянемо які зміни відбувалися у системі державної служби Великобританії. В цілому діяльність інституту державної служби цієї країни вирізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що в значній мірі визначається раціональністю сучасної управлінської моделі, покладеної в його основу. Налагоджений контроль над діяльністю чиновників усіх рівнів створює атмосферу високої відповідальності в державному апараті.

Сучасний вигляд інституту державної служби у Великобританії багато в чому визначили великі адміністративні реформи 1970-1980-х рр. Для їх підготовки був створений Комітет з реформи цивільної служби (Комітет Фултона), що представив уряду доповідь, в якому запропонував принципово нову модель цивільної служби – менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб перейняти раціональні і ефективні методи керівництва, використовувані в бізнесі. В основу реорганізації цивільної служби покладено американська модель адміністративно-державного управління. Проведення реформи почалося у січні 1971 р. Першим етапом стало скасування системи класів. Були утворені три основні групи чиновників. Перша група старших політичних і адміністративних керівників включає чиновників адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Ці чиновники несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром за керівництво в своїй сфері адміністративно-державного управління. Друга – адміністративна – включає два ступені: учень адміністратора і старший виконавець. У компетенції адміністративної групи знаходиться велике коло питань: від координації діяльності державного апарату управління та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків. Третя група об'єднує професійних науковців і технічних фахівців. До неї входять вчені, архітектори, інженери, зайняті проблемами освіти і професійної підготовки чиновників. Створена також допоміжна група технічних працівників (креслярі, діловоди, що

виконують просту виконавську роботу). Новий поштовх реформам надало прийняття урядом двох важливих пактів, ухвалених у 1999 р.: «Модернізація державного управління» (березень) та «Реформа державної служби» (жовтень). Сутність запропонованих реформ була пов'язана з переходом до «концепції активізуючої держави». Засобами досягнення цієї мети стали: – розподіл усіх урядових структур на дві категорії; – перетворення служб, які виконують рішення в напівнезалежні агенції; – збереження єдиної тарифної сітки та пільг лише за персоналом центрів формування політики і деяких неприватизованих підприємств. Зокрема, на міністерства і державних службовців, які в них працюють, були покладені обов'язки вироблення політики, незалежні агенції повинні були здійснювати реалізацію державної політики, а їх керівники – повністю відповідати за свою роботу та всі кадрові питання включно. Запровадження реформ дозволило скоротити державні витрати, зробити агенції більш дешевими для суспільства, а уніфіковану державну службу Великої Британії було фактично замінено багатоманітністю структур, умов трудових угод, шкал оплати, пенсійного забезпечення. У рамках реформування системи державної служби було розроблено систему оцінки компетентності державних службовців. Запровадження її створило могутній імпульс позитивної мотивації для вдосконалення державними службовцями професійних навичок, освоєння нових знань, ефективних методів роботи. При цьому відповідальність за розвиток і реалізацію кар'єрного потенціалу на державній службі було покладено виключно на конкретну особу, яка повинна досягати високих результатів у своїй роботі, постійно вдосконалювати свої знання, вміння та навички [8]. Формально у Великій Британії керівництво державною службою належить монархії в особі королеви. Між тим, фактично від імені монархії системою державної служби керують вищі органи держави і посадові особи, а саме: Прем'єр-міністр, Кабінет міністрів, міністри. Отже, у системі підготовки кадрів для державної служби у

Великобританії, на нашу думку, можна виділити такі відмінні чинники, як існування чітких критеріїв оцінки компетентності держслужбовців, що створює позитивний стимул для підвищення їх рівня освіти і професійних навичок, та наявність навчальних центрів і програм, які дозволяють системі державної служби оперативно реагувати на цілі й завдання політичної і соціально-економічної ситуації в країні. Великобританія має сильні традиції самоврядування в рамках унітарної системи адміністративно-державного управління. Протягом усього XIX століття посилення місцевого рівня управління сприяло деякій децентралізації адміністративної влади в країні. Всі графства і міста Великобританії обирають свої Поради, які формують постійні адміністративні комітети, відповідальні кожний за свою конкретну сферу управління. Поради керують поліцією, освітою, охороною здоров'я та соціальним питаннями. Центральна адміністрація має право в будь-який момент втручатися в місцеві справи і виправляти рішення місцевої влади на свій розсуд, але на практиці таке відбувається лише в надзвичайних випадках, так як британці високо цінують місцеву автономію. Державну службу Великобританії характеризують такі ознаки: 1) в основу державної служби покладено «менеджеральна» модель, близька до американської; 2) система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях; 3) у державних структурах часто використовується "інтегральна" ієрархія; 4) особлива система адміністративного права відсутня, судовий контроль заснований на доктрині загального права. Центральна адміністрація британського уряду очолюється сьогодні постійним секретарем (професійний адміністратор), йому допомагають численні помічники, заступники і службовці на більш низьких рівнях адміністративного управління [20]. На нашу думку, з досвіду діяльності уряду Великобританії для української практики було б корисним розробити чіткі критерії оцінки компетентності державних службовців і оцінювати їх за результатами навчання і просування по

службі. При цьому критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б упровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дозволить більш чітко сформулювати обов'язки державних службовців та обумовити необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму, а прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі, створюватиме позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи.

Цікавим для України може бути досвід Швейцарії. Згідно з індексом демократії V-Dem, Швейцарія у 2023 році була найбільш демократичною країною у світі, де громадяни беруть участь у прийнятті рішень. Аналітичний відділ журналу «The Economist» оцінив Швейцарію як «повну демократію» у 2022 р. [55].

Справа в тому, що в Швейцарії дуже велика кількість державних і місцевих питань вирішуються через різноманітні вибори та референдуми, тобто за допомогою інструментів прямої демократії. Для внесення будь-яких змін до Конституції референдум є обов'язковим (обов'язковий референдум). Для внесення будь-яких змін до закону референдум може бути призначений (факультативний референдум). Народ може виступити з конституційною народною ініціативою щодо внесення поправок до федеральної конституції. Народ також бере на себе роль, подібну до ролі конституційного суду, якого не існує у Швейцарії, і таким чином виступає гарантом верховенства права.

Обов'язковий референдум – це референдум, проведення якого вимагається законом за певних обставин. Факультативний референдум – це референдум, який проводиться на вимогу органів державної влади або громадськості. Найвідомішими типами факультативних референдумів є народна ініціатива щодо прийняття закону та народний референдум щодо скасування закону (анулюючий). Зазвичай для організації факультативного референдуму

необхідний збір підписів громадян, але деякі юрисдикції дозволяють державним установам також вимагати проведення референдуму. Це форма прямої демократії. Факультативний референдум відрізняється від обов'язкового референдуму тим, що він є референдумом за запитом, тоді як предмет обов'язкового референдуму є обов'язковим для винесення на референдум законом.

Існує кілька основних типів факультативних референдумів:

- владний плебісцит – референдум, який добровільно вноситься до голосування державним органом (зазвичай законодавчим);
- ініціативний референдум – ініціатива громадян щодо пропозиції та голосування за запропонований закон;
- народний референдум – ініціатива громадян проти закону або його скасування;
- референдум про відкликання – ініціатива громадян щодо усунення обраної посадової особи до закінчення терміну її повноважень. Залежно від області та посади відкликання може стосуватися конкретної особи, наприклад окремого законотворця, або більш загального характеру, наприклад цілого законодавчого органу.

У Швейцарії також відбувалась певна еволюція системи публічної служби. Найближчі до нас у часі реформи відбувалися у другій половині дев'яностих років. Це була поглиблена модернізація HRM у державному секторі: швейцарський шлях (Bundespersonalgesetz). Human resources management (HRM) – Управління людськими ресурсами [47]. Управління людськими ресурсами (HRM), безсумнівно, є сферою державного сектора, яка зазнала найбільшого розвитку за останні 25 років, особливо у Швейцарії. Особи, які обіймають відповідальні політичні посади в радах та виконавчих органах, усвідомили, що модернізація державного сектора не може бути досягнута без глибокої реформи

статутів і процесів управління персоналом; потреба вже була аргументована досить давно (OECD 1997 р.) [47].

Державні службовці також часто стверджували, що їм потрібно більше простору для маневру в управлінні своїм персоналом. Населення з правом голосу підтримало реформи. У 2000 році після референдуму майже дві третини виборців схвалили новий статус федеральних державних службовців (тепер їх називають публічними службовцями), ухваливши Федеральний закон про персонал Швейцарії (das Schweizerische Bundespersonalgesetz (Bundeskanzler 2000) [47].

Стаття 1. (Федеральне кадрове положення) Предмет і сфера застосування

Це положення регулює трудові відносини:

- персонал адміністративних одиниць центральної федеральної адміністрації та організаційно самостійних адміністративних одиниць без статусу юридичної особи децентралізованої федеральної адміністрації;
- персонал організаційно самостійних адміністративних одиниць децентралізованої федеральної адміністрації згідно з додатком;
- федеральні прокурори та співробітники Федеральної прокуратури;
- співробітники секретаріату наглядового органу федеральної прокуратури;
- персоналу парламентських служб, якщо Федеральні збори не видають додаткові або інші положення [47].

Традиційна бюрократизована система кар'єри з її запрограмованим і майже автоматичним просуванням по кар'єрній службі в основному зникла у Швейцарії, за винятком кількох органів, таких як поліція. Нинішня домовленість структурує просування по службі навколо отримання нових навичок і компетенцій або завершення навчальних модулів.

Сертифікація потрібна для того, щоб взяти на себе більш високий рівень відповідальності або виконувати більш спеціалізовані завдання. Таке навчання,

або набуття технічних, соціальних та управлінських навичок, було значно розширено за останні 15 років, що зробило швейцарські органи державного управління справді кваліфікованими організаціями, які надалі розвивають працевлаштування свого персоналу. У більшості державних адміністрацій підготовка базового, середнього та вищого керівництва є предметом спеціальних і обов'язкових семінарів, як і у федеральній адміністрації.

Завдяки реформуванню державної служби з'явилися, так звані, «Гібридні публічні статуси». Нові практики управління персоналом у державному секторі базуються на офіційних статутах, часто у формі закону, за який голосує парламент; ці статuti значно еволюціонували. У міжнародному масштабі умови працевлаштування в державному секторі дедалі більше збігаються з умовами в приватному секторі, за винятком країн із давньою традицією системи державної служби, заснованої на кар'єрі, таких як Франція, Німеччина чи Австрія.

Більшість країн Європейського Союзу (ЄС) зберегли певну форму гарантій зайнятості для своїх державних службовців, але Швейцарія пройшла довгий шлях у трансформації своїх статутів як на федеральному, так і на кантональному рівнях, наблизивши умови працевлаштування на державній службі до тих, що існують у приватному секторі.

Глибша еволюція відповідної правової бази ілюструє гібридний характер того, що дослідники називають «постдержавною службою», оскільки ця основа зазвичай передбачає публічно-правовий договір як правову форму найму. Це також дозволяє роботодавцю та працівнику разом узгодити конкретні умови працевлаштування, хоча й у рамках статуту персоналу, який визначає основні права та обов'язки державних службовців.

Наведемо деякі фактори успіху швейцарської моделі HRM. Порівняно високий рівень винагороди швейцарських державних службовців. Однак це не

стосується посад вищого керівництва, де приватний сектор є більш привабливим, враховуючи його свободу встановлювати власні схеми винагороди.

Досить прагматичне «соціальне партнерство», особливо в німецькомовній частині Швейцарії, де всі зусилля з модернізації державного управління, включно з HRM, не призвели до значної політичної мобілізації. Це не так у франкомовній Швейцарії, особливо в Женеві, де реформи статутів, що регулюють державні службовці, залишаються об'єктом сильного спротиву, особливо з боку профспілок.

Слід згадати інших ключових гравців: політичних лідерів, членів органів виконавчої влади, які відкриті до реформ. Їх відкритість відображає швейцарську культуру, в якій принципи доброї організації та загального менеджменту (часто помилково прийнятого за приватне управління) часто вітаються. Слід пам'ятати, що багато швейцарських жінок і чоловіків у політиці є кар'єрними професіоналами, які обіймають посади в різних політичних органах країни лише неповний робочий день. На федеральному рівні цей конкретний профіль політичної кар'єри «міліцейського політика» змінюється. Але той факт, що багато швейцарських політиків мають досвід роботи в приватному секторі, означає, що модернізація та інновації в державному управлінні можуть тривати, навіть якщо вони часто відбуваються поступовими темпами.

Цікавим для України може стати досвід професіоналізації швейцарського державного управління. Протягом 1980-х років потреба в академічних дослідженнях і викладанні в державному управлінні була повністю визнана в Швейцарії. Відповіддю на це стало створення Швейцарської вищої школи державного управління (фр. Institut des hautes études en Administration publique , IDHEAP) У 2014 році незалежний навчальний заклад був інтегрований в Університет Лозанни.

У школі проводяться курси магістратури та аспірантури для керівників державного сектору та студентів, які бажають працювати на державній службі. Школа також забезпечує професійну перепідготовку працівників адміністративних органів.

Заклад отримує підтримку від Швейцарської Конфедерації відповідно до Федерального закону Швейцарії про фінансування університетів. Окрім освітньої діяльності, IDHEAP також проводить дослідження та консультації щодо державного сектора. IDHEAP було призначено провідною установою Швейцарської системи державного управління.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ

3.1 Можливості адаптації закордонного досвіду реформування державної служби в українських реаліях

Україна активно працює над реформами державної служби з метою приведення у відповідність з європейськими стандартами та наближення до членства в ЄС. Угода про асоціацію між ЄС та Україною [40; 6] вимагає проведення реформ, у тому числі в державній службі. Незважаючи на те, що Україна перебуває у повномасштабній війні з Росією, кандидатура України на вступ до ЄС у 2022 році ще більше прискорила реформаторські зусилля. Державна служба відіграє вирішальну роль у реалізації державної політики та забезпеченні функціонування державних інституцій. Удосконалення державної служби має важливе значення для прагнення України приєднатися до ЄС та забезпечити ефективне та професійне державне управління. Вивчення досвіду ЄС є цінним, оскільки він підтримує високі стандарти державного управління, включаючи незалежність, ефективність, професіоналізм, прозорість, відкритість, повагу до прав людини та гендерну рівність.

Україна шукає натхнення для реформування державної служби, і одним із найцікавіших для нас прикладів є державна служба Естонії, яка наразі вважається лідером у цій сфері завдяки своїм цифровим рішенням, прозорості, відкритості, гнучкості та професіоналізму. Чому ж естонський приклад такий привабливий і важливий для нас? По-перше, Естонія є однією з країн, яка вирвалася з-під російської окупації та успішно розбудувала свою державність. Цей контекст робить досвід Естонії особливо цікавим для України, яка також перебуває у

складній ситуації. По-друге, державна служба Естонії базується на цифровій трансформації та застосуванні передових технологій. Це забезпечує високу ефективність та якість надання державних послуг. Естонія стала відомою своїми інноваційними проектами, такими як електронне голосування, електронне урядування та електронна ідентифікація громадян. Це дає змогу зменшити бюрократію, покращити доступність послуг та забезпечити прозорість державного управління. Тому досвід Естонії є цінним для України, оскільки він поєднує успішне державотворення з передовими цифровими рішеннями. Вивчення та впровадження цих ідей може стати ключовим фактором підвищення ефективності та якості державної служби в Україні [46].

Крім того, є позитивні приклади в інших країнах Європи, які варто вивчати для підвищення ефективності державного управління в Україні.

Наприклад, державна служба Греції довгий час вважалася однією з найменш ефективних. Це сталося через повільність процесів, відсутність ефективних механізмів фінансового контролю та непрозору систему відбору кандидатів на державну службу. Але все змінилося завдяки реформам, спрямованим на зміну організаційної структури уряду, управління людськими ресурсами, державних фінансів, децентралізації, регуляторних реформ та управління, орієнтованого на результати. Реформа «державного апарату» стала ключовим завданням у 2014 році, зосередившись на зменшенні розміру державного управління та скороченні витрат. Вирішальною була адміністративна реформа, яка призвела до утворення 18 із понад 20 міністерств із подібними функціями. Ці реформи мали на меті підвищити продуктивність, ефективність і контроль над витратами державних установ, одночасно покращивши якість надання державних послуг. Для полегшення доступу до державних послуг та зменшення бюрократії активно впроваджувалося електронне урядування, включаючи онлайн-системи звернень громадян і надання послуг. Основними

цілями державної служби Греції є зміцнення демократії, впровадження законів і постанов, забезпечення належного функціонування державних установ, захист прав громадян, розробка ефективної політики, управління державними коштами, підтримка інновацій і забезпечення прозорості. Важливі кроки для підвищення ефективності включають прозорі процеси найму, підвищення прозорості урядових рішень і зосередженість на стратегічних завданнях через децентралізацію. Таким чином, під час здійснення реформування процедури вступу на державну службу в Україні та проведення гармонізації національного законодавства із законодавством країн Європейського Союзу важливим і необхідним є використання позитивного досвіду Грецької Республіки. При цьому слід враховувати національну специфіку функціонування інституту державної служби і можливі позитиви та ризики внаслідок проведення тих чи інших змін [44].

Франція також провела реформу державної служби. У 2019 році уряд Франції розпочав реформу державного управління та державної служби. Ця законодавча пропозиція мала на меті скоротити чисельність державних службовців на 120 тис. осіб та суттєво оптимізувати їх роботу. У липні 2020 року було створено Міністерство трансформації та державної служби з метою прискорення впровадження пріоритетних державних політик, модернізації державних послуг та розвитку державної служби Франції. Для досягнення цих цілей міністру було надано повноваження наглядати за декількома департаментами центральної адміністрації, об'єднаними в одне міністерство [46]. Реформа оптимізувала функціонування державного управління, підвищила гнучкість управління, скоротила чисельність посадовців, сприяла більшому залученню до державної роботи тимчасових працівників, які не мають статусу державних службовців.

Безсумнівно, Хорватія також є цікавим випадком для України, оскільки вона побудувала діючу демократію та зуміла подолати тяжкі наслідки війни та успішно пройти шлях європейської інтеграції до повноправного членства в ЄС. Звичайно, реформа державного управління не обійшлася без проблем. Реформа державного управління в Хорватії, яка здійснювалася з 2008 по 2011 рік, мала на меті покращити ефективність управління, якість адміністративних послуг, прозорість, доступність та соціальну чутливість органів влади. Цього було досягнуто шляхом структурних змін, удосконалення законів та нормативних актів, створення сучасної державної служби, навчання державних службовців, а також спрощення та модернізації адміністративних процедур. Міністерство адміністрації відповідало за нагляд за впровадженням реформи. Запроваджено суттєві новації, зокрема визнання права на доступ до публічної інформації, створення офіційного електронного майданчика для державних закупівель, прийняття нових законів. Хорватія продовжує вдосконалювати свою систему державного управління як повноправний член Європейського Союзу [45]. Результатами реформи є приведення обсягу та якості державних послуг у відповідність до потреб громадян, упорядкування процесу надання послуг, підвищення компетентності державних службовців.

Варто також пам'ятати про нашого найближчого сусіда – Польщу, яка свого часу повалила комуністичну систему та розпочала своє процвітаюче європейське майбутнє. Отже, як реформувалась польська державна служба? Він відбувся за значної підтримки Європейського Союзу. ЄС надав фінансову та технічну допомогу, сприяв прийняттю законодавства, що відповідає європейським стандартам, сприяв розвитку людських ресурсів. Крім того, ЄС провів моніторинг та оцінку, щоб оцінити прогрес і визначити сфери для подальшого вдосконалення. Від Польщі вимагали прийняти законодавство, яке відповідало б європейським стандартам, що передбачало створення нових

законів про прийом на роботу, кваліфікацію, розподіл посад і професійні стандарти для державних службовців. ЄС також зробив внесок у розвиток людських ресурсів державної служби в Польщі. Це включало підтримку у створенні навчальних закладів, шкіл та навчальних центрів для підвищення професійного розвитку та підготовки державних службовців за європейськими стандартами. Що стосується моніторингу та оцінки, ЄС провів цей процес, щоб визначити прогрес, визначити виклики та надати рекомендації щодо подальшого розвитку реформи державної служби. Загалом допомога ЄС у реформуванні державної служби в Польщі сприяла наближенню її до європейських стандартів і підготовці країни до членства в ЄС [46]. Одним з головних факторів успішного проведення реформи публічної адміністрації в Польщі стала зацікавленість та потреба державних установ. Це спричинило високу мотивацію, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі ротації кадрів, оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати [11].

Крім того, значна кількість польських державних службовців підвищили кваліфікацію в Коледжі Європи в Брюгге. Більше того, у 1992 році, після падіння залізної завіси, було вирішено відкрити кампус у польському місті Натолін. Зараз Україна проходить схожий шлях. Коледж Європи в Натоліні надає українським державним службовцям безкоштовні онлайн-курси з європейської інтеграції, на які вже зареєструвалося понад 3000 державних службовців. Більше того, Європейський коледж у Натоліні розробив програму спеціально для українських державних службовців, які братимуть участь у переговорному процесі щодо вступу України до Європейського Союзу. У планах – навчити 50 державних службовців, з них 16 вже пройшли навчання, в тому числі і я. Можливо, Україна піде ще далі і, як Польща, колись відкриє кампус Коледжу Європи. Наприклад, на урочистому засіданні Верховної Ради з нагоди Дня державності у липні 2022

року Президент Володимир Зеленський заявив, що Україна має намір створити власний кампус Коледжу Європи, про що вже підписано меморандум між Урядом України. України та Коледжу Європи в Натоліні [46].

Водночас в Україні є певні практики, які ще потребують вдосконалення для досягнення європейських стандартів у сфері державної служби. Наприклад, зменшення політичного впливу на державну службу на практиці, створення ефективної системи управління персоналом, забезпечення достатньої кількості кваліфікованих, мотивованих, високоморальних кадрів, реформування оплати праці державних службовців, покращення іміджу державних службовців у суспільстві, а також підвищення рівня технічної оснащеності та використання інформаційних технологій. Україна вже робить певний прогрес. З метою реформування державної служби в Україні прийнято Закон України «Про державну службу» [25], який встановлює правила вступу, критерії професійної компетентності, порядок просування по службі та принципи діяльності державних службовців. Запроваджено електронне декларування, що забезпечує вищий рівень прозорості діяльності державних службовців. Також передбачено підвищення вимог до декларування майна та доходів, що має зменшити можливість корупції в державних структурах.

Загалом реформування державної служби – складний і багатогранний процес, який потребує багато часу та зусиль. Це також соціально чутливо. Проте, на прикладі країн ЄС, використання сучасних підходів до державної служби сприяє підвищенню якості державного управління та забезпеченню ефективності виконання функцій держави.

Загалом європейська державна служба має багато позитивних рис, які були б корисними для України. Україна вже робить певні кроки для покращення державної служби, але для досягнення європейських стандартів потрібно ще багато працювати. Я переконаний, що чим ефективніше Україна проводитиме

реформу державної служби, тим благополучнішим буде її майбутнє, адже висока самоорганізація та ефективна державна служба є міцним фундаментом для зростання та розвитку.

Крім того, у цьому контексті також важливо провести інформаційну кампанію про важливість державної служби, як це було зроблено в Європейському Союзі. Така інформаційна кампанія змінила світогляд і життя мільйонів європейців і може стати справжньою інтелектуальною скарбницею для розвитку України.

Реформування державної служби є одним із важливих напрямків євроінтеграції України. Прогрес, якого вже досягнуто за підтримки ЄС, є значним, але для досягнення європейських стандартів у цій сфері необхідно продовжувати докладати зусиль та вдосконалювати практики, які забезпечують ефективну та професійну роботу державних службовців.

3.2 Впровадження новітніх інструментів у систему державної служби України

Незважаючи на умови воєнного стану в Україні тривають процеси модернізації системи державного управління й державної служби, зокрема.

Так ще у лютому 2019 розпочалися процеси щодо впровадження у практику державної служби системи HRMIS, інформаційної системи управління людськими ресурсами. HRMIS (Human Resource Management Information System) – це автоматизована система збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців, інших працівників державних органів, що формується і використовується для функціонування централізованої бази даних держслужбовців, інших працівників державних органів, а також для

автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з управління персоналом. Розробка та впровадження здійснюється в рамках Гранту Світового банку №TF0A5324 від 26 червня 2017 року щодо проєкту «Зміцнення управління державними ресурсами», що фінансується ЄС в рамках програми з реформування держуправління та державних фінансів (EUroPAF) [3].

Система HRMIS ефективно використовується у багатьох країнах, в тому числі й країнах пострадянського простору, таких як Литва, Латвія, Естонія, Грузія та інші.

Документи, які регламентують впровадження системи HRMIS у сферу державного управління це Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [14], Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2020 р. № 1343 «Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах» [29], Наказ НАДС від 16.01.2021 № 6-21 «Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах» [24].

Також важливим документом щодо впровадження згаданої системи є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [12]. Цей документ схвалює Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, та план заходів щодо реалізації Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах.

HRMIS – це сучасне програмне забезпечення, яке об'єднує та автоматизує низку функцій управління персоналом та аналітичних інструментів, таких як зберігання даних про співробітників, керування платіжними відомостями,

наймання та адміністрування пільг. Він також надає публічний доступ до відкритих даних, пов'язаних із чисельністю та заробітною платою в установах державного управління.

Введення воєнного стану в країні не перешкодило впровадженню інформаційної системи управління персоналом. За перший місяць після повномасштабного вторгнення до системи приєдналося 11 нових організацій. Загалом актуальність HRMIS в умовах воєнного стану проілюстрована на діаграмі (рисунок 3.1).

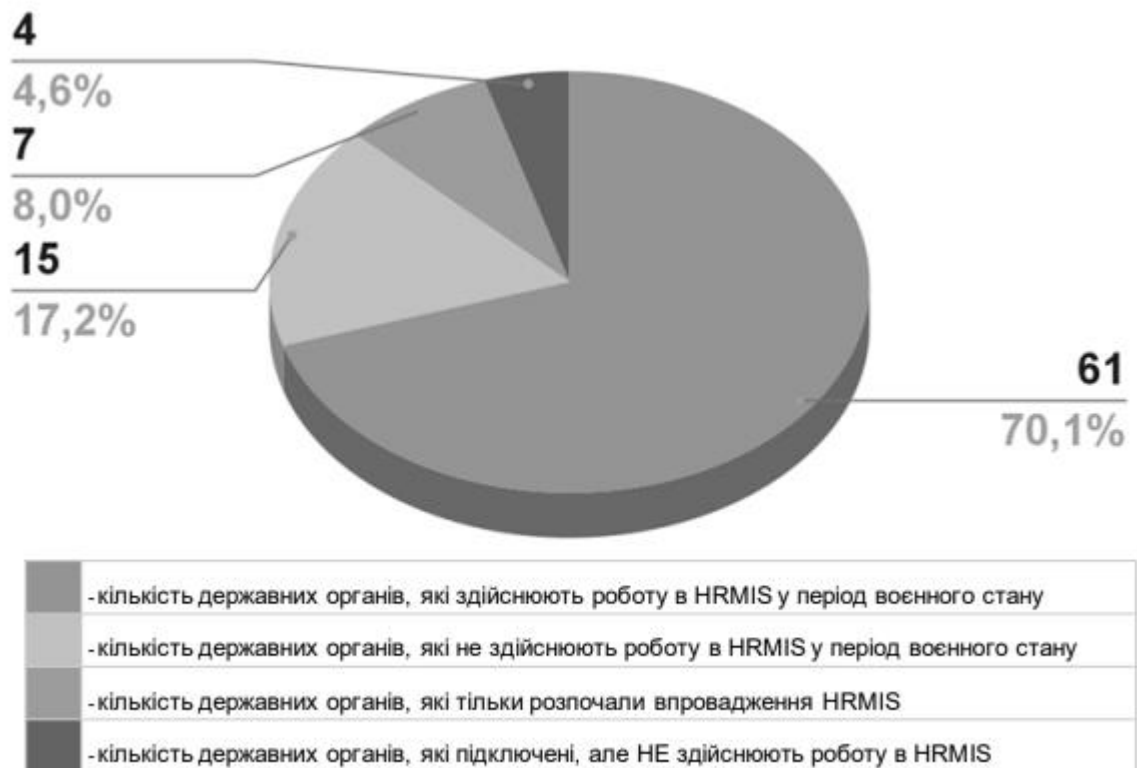


Рисунок 3.1 – Кількість органів влади в HRMIS [50].

За даними звіту про виконання завдань, визначених Планом роботи Національного агентства України з питань державної служби на 2023 рік, на початок поточного року 50 % служб управління персоналом міністерств, інших

центральных органів виконавчої влади пройшли навчання щодо використання інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS) [16]. Забезпечено проведення навчальних заходів для служб управління персоналом 650 державних органів, що складає 85% від 762 підключених до системи у першій фазі впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах. Разом з тим, для Державної казначейської служби України проведено виїзні консультації а також розпочато навчальні заходи для працівників Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Загалом можна сказати, що HRMIS – крок до цифрової державної служби в Україні.

Ще одним інноваційним інструментом у сфері державного управління України, який успішно зарекомендував себе у багатьох передових демократичних країнах, є система Управління якістю CAF, впровадження якої розпочато ще у 2021 році.

Загальна схема оцінювання CAF (Common Assessment Framework) – це інструмент, що дозволяє поліпшити якість і підвищити ефективність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі самооцінки. CAF є частиною програм реформування державного управління та місцевого самоврядування.

CAF було засновано у 2000 році в результаті об'єднання моделі досконалості Європейського фонду управління якістю і моделі «Spreyer» Німецького університету адміністративних наук у м. Шпайер, Німеччина. Він спеціально розроблений для організацій державного сектору з урахуванням їх характеристик [41].

28-29 листопада 2019 року в м. Гельсінкі (Фінляндія) під час засідання міністрів країн Європейського Союзу, відповідальних за питання державного

управління, було схвалено нових членів Робочої групи національних кореспондентів CAF EUPAN, зокрема Україна в особі НАДС отримала статус спостерігача у Робочій групі. Тоді ж Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу отримав статус Українського національного ресурсного центру CAF, а його обрані працівники – статус національних кореспондентів [41].

У 2019 році на виконання розпоряджень КМУ від 18 грудня 2018 року № 1030-р та № 1031-р [27] та в рамках виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019-2021 роки, затвердженого розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 року № 474-р було проведено попереднє обстеження систем управління якістю в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади відповідно до моделі CAF – 2013 [41].

Станом на 2021 рік система управління якістю, створена відповідно до вимог Загальної схеми оцінювання (CAF), ефективно функціонує в 4160 організаціях із 59 країн світу [23].

З метою практичного впровадження CAF, організації навчання та консультацій для користувачів моделі в 2001 році при Європейському інституті державного управління (EIPA) був утворений Європейський ресурсний центр CAF.

Кожна країна, що впроваджує CAF має національний ресурсний центр та свого національного кореспондента CAF (CAF National Correspondent). Європейський ресурсний центр CAF функціонує в тісній співпраці з мережею національних кореспондентів CAF. 28-29 листопада 2019 року в м. Гельсінкі (Фінляндія) під час засідання міністрів країн Європейського Союзу, відповідальних за питання державного управління, було схвалено нових членів Робочої групи національних кореспондентів CAF EUPAN, зокрема Україна в

особі НАДС отримала статус спостерігача у Робочій групі. Статус спостерігача сприяє підвищенню ефективності впровадження рекомендацій експертів програми SIGMA, реалізації реформи державного управління та державної служби в Україні, а також сприяє отриманню можливості НАДС офіційно залучати ресурси та впроваджувати в Україні європейську модель управління якістю CAF [23].

Документом, який лежить в основі запровадження системи CAF у сфері державного управління є наказ НАДС №230-20 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади» [28].

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу отримав статус Українського національного ресурсного центру CAF, а його обрані працівники – статус національних кореспондентів.

ВИСНОВКИ

При вивченні змісту поняття «державна служба», з'ясовано, що це поняття у різних країнах відображає особливості їхніх правових, адміністративних і політичних систем. В Україні державна служба визначається як професійна діяльність громадян, які займають посади в органах державної влади та реалізують функції держави на основі принципів законності, прозорості, ефективності та неупередженості. У більшості європейських країн державна служба ґрунтується на принципах меритократії, зокрема у Франції та Німеччині, акцент робиться на професіоналізмі, політичній нейтральності та кар'єрному зростанні на основі заслуг. У Сполучених штатах Америки система державної служби орієнтована на «служіння народу» з акцентом на прозорість, підзвітність і конкуренцію при наборі кадрів, значна частина посад має політичний характер. Державна служба у Великій Британії має чіткий поділ на політичні та адміністративні функції, основою є принцип постійності, що дозволяє забезпечувати стабільність і наступність політики. Отже, у різних країнах державна служба відображає баланс між традиціями, політичним контекстом і сучасними викликами.

При дослідженні сутності процесу реформування державної служби як умови підвищення її ефективності, було з'ясовано, що загалом, необхідність реформування державної служби зумовлена розвитком суспільства, змінами у світі та потребою забезпечувати ефективне виконання поставлених завдань, оскільки саме вона становить основу державного управління. Метою реформування державної служби є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Відповідно, очікуваними результатами реформування системи державної служби мають бути: забезпечення умов

надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Вивчення систем та моделей публічної служби розвинених країн показало, що існує кілька основних моделей державної служби, які відображають різні підходи до її організації та функціонування. Найпоширенішими є кадрова (кар'єрна) модель. Ця модель характерна для таких країн, як Франція, Німеччина, Японія. Основою кар'єрної моделі є довгострокове працевлаштування на державній службі, кар'єрний ріст залежить від заслуг і стажу. Особлива увага у цій моделі приділяється спеціалізованій підготовці службовців та їх лояльності до держави. Поширеною є посадова модель, яка притаманна США, Канаді, Великій Британії. У відповідності до посадової моделі державні службовці наймаються на конкретну посаду на певний період часу, мобільність між посадами є меншою. Відбір проводиться на основі відкритих конкурсів, а акцент робиться на кваліфікацію для виконання конкретних завдань. Також дослідники виділяють змішану модель, яка застосовується в багатьох країнах, включаючи Україну. Ця модель поєднує елементи кадрової та посадової моделей: можливий як довгостроковий кар'єрний ріст, так і набір спеціалістів на конкретні посади через конкурси. Найменш поширеною у сучасному світі є патримоніальна модель. Вона характерна для країн із низьким рівнем інституційного розвитку (деякі країни Африки, Латинської Америки). У цій моделі служба часто базується на патронажі та персональних зв'язках, а не на професіоналізмі чи прозорості. Отже, кожна модель має свої переваги та недоліки, і вибір залежить від культурного, історичного та політичного контексту країни.

Оцінка досвіду реформування державної служби в країнах Європи, зокрема Великої Британії та Швейцарії показало, що реформування державної служби є важливою складовою модернізації державного управління, і досвід Великобританії та Швейцарії надає нам цінні приклади. У Великобританії впроваджено «менеджеральну» модель, засновану на бізнес-принципах, що підвищило ефективність і прозорість роботи державних службовців різних рівнів. Швейцарія ж акцентує увагу на професіоналізації та децентралізації, зокрема через активне залучення громадян до прийняття рішень за допомогою референдумів. Обидві країни запровадили чіткі критерії оцінки компетентності держслужбовців, створивши стимули для професійного розвитку. Також важливим є управління людськими ресурсами, яке в Швейцарії адаптоване до сучасних вимог. Цей досвід може бути корисним для України в контексті вдосконалення системи державного управління.

Розгляд можливостей адаптації закордонного досвіду реформування державної служби в українських реаліях показав, що зокрема, досвід таких країн, як Естонія, Греція, Франція, Хорватія та Польща, є корисним для вдосконалення української системи державної служби, враховуючи їх успішні приклади цифровізації, прозорості та модернізації. Особливий інтерес становить приклад Естонії з її передовими технологіями, які дозволяють спростити бюрократію та підвищити ефективність надання послуг. Польща, як сусід і країна з подібним історичним досвідом, також слугує моделлю для наслідування щодо адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. Водночас в Україні все ще існують виклики, пов'язані з мінімізацією політичного впливу, вдосконаленням системи управління кадрами та підвищенням рівня прозорості. Попри труднощі, прогрес у цьому напрямку є вагомим, і успіх реформ залежить від впровадження найкращих європейських практик з урахуванням національної специфіки.

Попри воєнний стан у країні, який триває від лютого 2022 року, впровадження новітніх інструментів у систему державної служби України поволі відбувається. Зокрема, впроваджується інформаційна система управління людськими ресурсами HRMIS, яка автоматизує процеси управління персоналом і сприяє цифровізації держслужби. HRMIS забезпечує ефективність у збиранні, обробці та зберіганні даних про держслужбовців. Її впровадження підтримується грантом Світового банку та регулюється низкою нормативних актів Кабінету Міністрів України. У рамках реформування державного управління в Україні активно впроваджується система управління якістю CAF, яка спрямована на підвищення ефективності роботи органів влади через самооцінювання. Вона базується на європейських стандартах і успішно й ефективно функціонує в багатьох країнах. Також Україна отримала статус спостерігача в міжнародній мережі CAF EUPAN, що сприяє впровадженню рекомендацій європейських експертів, а також підвищенню стандартів управління якістю на рівні міністерств і державних органів. Розробка та впровадження CAF і HRMIS є важливими кроками на шляху до цифровізації та інтеграції української державної служби до європейських стандартів, забезпечуючи прозорість і підвищуючи ефективність управління.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf> (дата звернення: 29.11.2024).
2. HRMIS: Міністерство юстиції зареєструвало Наказ НАДС «Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах»: Національне агентство України з питань державної служби. 26 лютого 2021 р. URL: <http://surl.li/lxcvef> (дата звернення: 29.11.2024).
3. Алюшина Н. HRMIS – крок до цифрової державної служби в Україні. Урядовий портал, 08 квітня 2022 р. URL: <http://surl.li/tyelmr> (дата звернення: 29.11.2024).
4. Боссарт, Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; пер. з англ. О. М.Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
5. Браташова Я. Реформування державної служби в рамках проведення реформи державного управління України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. 1(1) С. 119–125.
6. Впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу. 01.04.2024 р. URL: <http://surl.li/eyqsio>
7. Гончарук Н. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні у контексті європейської інтеграції. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 14-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 травня 2017 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 28-31.

8. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України – Львів: Вид,во ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. – Вип. 6/7. – С. 442.

9. Грищук А. Принцип професіоналізму в державній службі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2021. 65. С. 227–232.

10. Гуменюк Т. І. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби: Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. №9, 2021 р. URL: <http://surl.li/uarln> (дата звернення: 29.05.2024 р.).

11. Деміхов О.І. Самодай К.С. Досвід реформування державної служби Польщі та його застосування в Україні : СУМДУ SumDU Repository 2020 р. URL: <http://surl.li/mmcfou>

12. Деякі питання організації професійного навчання державних службовців та ПОМС за кордоном : Постанову КМУ від 15 вересня 2023 року № 990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

13. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 831-р Київ від 21 липня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

14. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

15. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства

України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення 29.05.2024 р.).

16. Звіт про виконання завдань, визначених Планом роботи Національного агентства України з питань державної служби на 2023 рік, від 08 лютого 2024 року. URL: <http://surl.li/rsugcv> (дата звернення: 29.11.2024).

17. Кодекс адміністративного судочинства України, від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 29.05.2024 р.).

18. Конституція України: Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 29.05.2024).

19. Корнута, Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини / Р. Корнута // Проблеми реформування державного управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С.129 – 170.

20. Мирна О.В. Державний службовець у сполученому королівстві Великої Британії та Північної Ірландії: система просування по службі і менеджеральна модель. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/55.pdf>

21. Михненко, А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. – 2005. – № 1. – С 9 – 13.

22. Місія НАДС: Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads> (дата звернення 29.05.2024 р.).

23. Підсумковий звіт про результати проведеного у 2021 році обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади - Київ, 2022 – 12 с. URL: <http://surl.li/posxii> (дата звернення: 29.11.2024).

24. Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах : Наказ НАДС від 16.01.2021 № 6-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-21#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

25. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 29.05.2024).

26. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 29.05.2024).

27. Про затвердження завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2019 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України, від 18 грудня 2018 р. № 1031-р. URL: <http://surl.li/brtusk> (дата звернення: 29.11.2024).

28. Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади : Наказ НАДС №230-20 URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/18.05.2021/nakaz.pdf> (дата звернення: 29.11.2024).

29. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2020 р. № 1343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

30. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів від 1 жовтня 2014 р. №

500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 29.05.2024 р.).

31. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.99 № 586-14; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 29.05.2024).

32. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 29.05.2024).

33. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 29.05.2024).

34. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2024).

35. Публічний звіт Голови Національного агентства України з питань державної служби за 2022 рік - Київ: НАДС, 2023.- 40 с. URL: <https://salo.li/2D64c39> (дата звернення: 29.11.2024).

36. Реформа державного управління. Портал розроблений коштом ЄС в межах Проєкту ЄС «Продовження підтримки комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR). URL: <https://par.in.ua/>

37. Річний звіт Національного Агентства України з питань державної служби за 2023 рік - Київ: НАДС, 2024. - 49 с. URL: <https://salo.li/a63bFe0> (дата звернення: 29.11.2024).

38. Стегостенко І. Нові виклики: прощай, світ VUCA, ласкаво просимо у світ BANI. 21 січня 2022 р. URL: <https://mind.ua/openmind/20235173-novi-vikliki-proshchaj-svit-vuca-laskavo-prosimo-u-svit-bani>

39. Стратегічний План діяльності НАДС на 2022 – 2024 роки (зі змінами) 24 березня 2023 року № 1-23/ПЛ. URL: <http://surl.li/xsbccj>

40. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 29.05.2024 р.).

41. Управління якістю (CAF) : Національне агентство України з питань державної служби. URL: <http://surl.li/pisqrc>

42. Федець, А. Сучасні моделі державної служби / А. Федець, А. Ліпенцев // Актуал. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ. – 2005. – № 2. – С.235 – 253.

43. Цигилик Н.В. Визначення пріоритетності напрямів реформування державної служби в Україні : Приватний класичний університет м. Запоріжжя. Науково виробничий журнал «Держава та регіони», Серія: Публічне управління і адміністрування, 2023 р., № 1 (79). URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2023/3.pdf (дата звернення: 29.05.2024 р.).

44. Чаркіна А.О. Особливості вступу на державну службу в країнах Європейського союзу (на прикладі Греції) : Приватний класичний університет м. Запоріжжя . Журнал «Право та державна служба». Випуск № 1, 2017 р. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/44.pdf (дата звернення: 29.05.2024 р.).

45. Шлях Хорватії до Європейського Союзу: тривалість переговорного процесу та головні виклики : Портал «Прямуємо разом». 25.11.2024 р. URL: <http://surl.li/spqngm> (дата звернення: 29.05.2024 р.).
46. Andriunina D. European public service: exemplary practices that will be useful for Ukraine. URL: <https://euneighbourseast.eu/young-european-ambassadors/blog/european-public-service-exemplary-practices-that-will-be-useful-for-ukraine/> (дата звернення: 29.05.2024 р.).
47. Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Januar 2024). URL: <http://surl.li/ujydf> (дата звернення: 29.11.2024 р.).
48. Godoy M. F. de & Ribas Filho D. Facing the BANI World. *International Journal of Nutrology*. 2022. 14(2). 33 p. DOI: 10.1055/s-0041-1735848
49. Harasymiv, T. (2018). Teoretyko-pravovi kontsepty instytutu derzhavnoi sluzhby v pravovykh systemakh svitu [Theoretical and legal concepts of the civil service institute in the legal systems of the world]. *Executive Power in Ukraine and Other States: History and Modernity (Aspects of Law): Proceedings of the Eighth All-Ukrainian Scientific and Theoretical Internet Conference / Scientific Internet Conferences*. No 8 / Terliuk I.Ya. (compiler) / Institute of Law, Psychology and Innovative Education of the National University. Lviv: Liga Press, 2018. S. 10-14. (in Ukrainian).
50. HRMIS. НАДС 27.04.2022 р. URL: <http://surl.li/kcstjf> (дата звернення: 29.05.2024 р.).
51. Instituts Régionaux d'Administration (IRA). *Les concours d'accès*. – Paris : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003. – 48 p.
52. Lietuvos Respublikos valstybes tarnybos [statymas Nr. VIII-1316]. URL: <http://surl.li/nzxvkr> (дата звернення 25.11.2024 року).

53. Mikhail Ilyin. Patrimonialism. What is behind the term: ideal type, category, concept or just a buzzword? Redescriptions, Vol. 18, No. 1 (Spring 2015)/ URL: <http://surl.li/jdsmia> (дата звернення: 29.05.2024 р.).

54. Penaud, Jeanne. La fonction publique des Communautés européennes / Jeanne Penaud // Problemes politiques et sociaux. – 1993. – № 713-714. – 117 p.

55. Varieties of Democracy (V-Dem). Democracy Report 2024. URL: <https://v-dem.net/> (дата звернення: 29.11.2024 р.).

ДОДАТОК А

Цілі та завдання стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. для визначення пріоритетності реформування державної служби

№ з/п	Цілі	Завдання
1	Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом.	1. Автоматизація процесів, систем управління людськими ресурсами із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби. 2. Забезпечення методичної підтримки служб управління персоналом, проведення оцінки персоналу. 3. Забезпечення функціонального розвитку служб управління персоналом. 4. Формування організаційної культури, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, та відкритості комунікацій.
2	Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів держав- них службовців.	1. Удосконалення механізму контролю за дотриманням умов реалізації громадянами права на державну службу. 2. Забезпечення належних умов праці. 3. Приведення системи відбору на державну службу у відповідність з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращими практиками.
3	Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби.	1. Удосконалення стратегічного планування діяльності, координації дій структурних підрозділів НАДС з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби. 2. Забезпечення ефективного управління персоналом в НАДС. 3. Забезпечення інформування громадськості про діяльність НАДС та реформування державної служби. 4. Підвищення ефективності системи внутрішнього аудиту та запобігання корупції в діяльності НАДС.
4	Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад.	1. Запровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні. 2. Створення належних умов для забезпечення професійного розвитку. 3. Забезпечення безперервності, обов’язковості, плановості професійного навчання. 4. Запровадження механізму співпраці з органами, які надають освітні послуги.
5	Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.	1. Забезпечення впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. 2. Забезпечення реалізації заходів щодо координації впровадження інструментів інституціональної розбудови. 3. Спрямування та координація діяльності з використання в Україні програми SIGMA та забезпечення співпраці у рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство».