

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління та
національної безпеки

Кафедра економічної теорії, інтелектуальної
власності та публічного управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

РЕВУНЕЦЬ ВАЛЕНТИН АНАТОЛІЙОВИЧ

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 35.075.3
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**ПРОФЕСІЙНА ДЕРЖАВНА (ПУБЛІЧНА) СЛУЖБА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ
ДОСВІД ТА ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

В. А. РЕВУНЕЦЬ

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

Данкевич Євген Михайлович

(прізвище, ім'я, по батькові)

доктор економічних наук, професор

(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: **Ревунець Валентина Анатолійовича**

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № ____ від « ____ » грудня 2022 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Якобчук В.П.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

« ____ » грудня 2022 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти **Ревунець Валентин Анатолійович** захистив
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:
сума балів за 100-бальною шкалою _____
за шкалою ECTS _____
за національною шкалою _____

Секретар ЕК

_____ - _____
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Пугачова Н.С.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

РЕВУНЕЦЬ В. А. Професійна державна (публічна) служба: європейський досвід та приклад для України. Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. Поліський національний університет, Житомир, 2022.

Роботу присвячено комплексному та всебічному дослідженню професійної державної (публічної) служби. Здійснено розмежування понять «державна служба» та «публічна служба», розглянуто основні моделі організації публічної служби, висвітлено засади законодавчого регулювання публічної служби в Україні.

Проаналізовано ключові аспекти та особливості відбору на посади державної (цивільної) служби, порядок її проходження, питання оплати праці публічних службовців, порядок і підстави припинення державної служби у країнах Європейського Союзу.

Досліджено питання адаптації європейського досвіду функціонування професійної публічної служби в законодавство України. Сформульовані рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення інституту публічної служби в Україні в умовах війни.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, європейський досвід, кар'єрна, посадова та змішана моделі організації публічної служби, конкурс, публічна служба, оплата праці, службова кар'єра.

ANNOTATION

Revunets Valentyn. Professional state (public) service: European experience and an example for Ukraine. Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in 281 Public management and administration. Polissya National University, Zhytomyr, 2022.

The work is devoted to a complex and comprehensive study of professional state (public) service. The concepts of "state service" and "public service" were distinguished, the main models of public service organization were considered, and the principles of legislative regulation of public service in Ukraine were highlighted.

The key aspects and features of selection for positions in the state (civil) service, the procedure for its completion, the issue of remuneration of public servants, the procedure and grounds for termination of the state service in the countries of the European Union are analyzed.

The question of adapting the European experience of the functioning of the professional public service to the legislation of Ukraine has been studied. Formulated recommendations and proposals for improving the institution of public service in Ukraine in wartime conditions.

Keywords: career, civil servant, competition, European experience, public service, position and mixed models of public service organization, salary, service career, state service.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	8
1.1. Розмежування понять державна та публічна служба	8
1.2. Моделі організації публічної служби	11
1.3. Законодавче регулювання професійної публічної служби в Україні та світі	16
РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	23
2.1. Порядок відбору на посади державної (цивільної) служби у країнах Європейського Союзу	23
2.2. Порядок проходження публічної служби в європейських державах	27
2.3. Оплата праці публічних службовців зарубіжних країн	32
2.4. Порядок і підстави припинення державної служби у країнах Європейського Союзу	36
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	40
3.1. Адаптація європейського досвіду функціонування професійної публічної служби в законодавство України	40
3.2. Напрями удосконалення інституту публічної служби в Україні в умовах війни	43
ВИСНОВКИ	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	50

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Побудова професійної та ефективної публічної служби, здатної швидко реагувати на потреби населення та забезпечувати його інтереси при виконанні завдань і функцій держави, є важливим елементом реформування у сфері публічного управління. У зв'язку з посиленням євроінтеграційних процесів постала необхідність у вивченні європейського досвіду розвитку професійної державної (публічної) служби та обґрунтуванні можливостей його впровадження в Україні на сучасному етапі розвитку.

Аналізу зарубіжного досвіду проходження публічної служби та її професіоналізації присвячено велика кількість праць зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема Д. Боссарта, К. Деммке, І. Грицяка, Ж. Зіллера, А. Кірмача, В. Олуйка, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогіна, В. Тимощука, В. Шаповала, А. Школика тощо.

Водночас, незважаючи на значну кількість наукових досліджень вказаної проблематики, подальшого вивчення потребують теоретико-практичні особливості професіоналізації та демократизації публічної служби України в період її модернізації з урахуванням досвіду європейських країн, що й обумовлює актуальність теми дослідження.

Метою роботи є дослідження сучасного стану та перспектив розвитку професійної публічної служби в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети було поставлено такі **завдання**:

- здійснити розмежування понять «державна служба» та «публічна служба»;
- проаналізувати основні моделі організації публічної служби;
- висвітлити засади законодавчого регулювання публічної служби в Україні;

- охарактеризувати порядок відбору на посади державної (цивільної) служби у країнах Європейського Союзу;
- дослідити порядок проходження публічної служби в європейських державах;
- проаналізувати порядок оплати праці публічних службовців зарубіжних країн;
- висвітлити порядок і підстави припинення державної служби у країнах Європейського Союзу;
- обґрунтувати проблеми та пріоритетні напрями розвитку інституту публічної служби в Україні;
- запропонувати практичні рекомендації щодо вдосконалення системи державної служби України на засадах кращих практик європейських країн.

Об'єктом дослідження є професійна державна (публічна) служба в Україні.

Предмет дослідження – розвиток професійної державної (публічної) служби в Україні на основі європейського досвіду.

Методи дослідження. Методологічну базу кваліфікаційної роботи становлять аналітичний і логічний методи, що дозволили здійснити відбір та аналіз інформації за темою дослідження (розділ 1, 2, 3). Діалектичний метод використовувався в ході проведення дослідження моделей організації публічної служби в країнах Європи, а логіко-семантичний – при з'ясуванні сутнісного змісту та розмежуванні основних понять у сфері державної (публічної) служби (підрозділи 1.1, 1.2). Історично-правовий метод сприяв дослідженню державно-правових відносин в історичному розрізі (підрозділи 1.3). Порівняльний метод застосовувався при дослідженні особливостей відбору на посади публічної служби, порядку її проходження, оплати праці публічних службовців, а також порядку та підстав припинення державної служби у країнах Європейського Союзу (розділ 2). При дослідженні проблем та пріоритетних напрямів розвитку інституту публічної служби використовувалися методи аналізу й синтезу

(підрозділ 3.1). Методи моделювання та прогнозування – при розробленні пропозицій щодо вдосконалення державної служби України на засадах кращих практик європейських країн (підрозділ 3.2).

Інформаційна база дослідження: Конституція України, Закони України, Укази Президента України постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України; монографії та фахові статті, тези конференцій, присвячені проблематиці публічної служби.

Елементи наукової новизни полягають у розробленні пропозицій щодо вдосконалення професійної публічної служби України на засадах кращих практик європейських країн.

Апробація результатів дослідження. Окремі результати та висновки, отримані в ході проведеного дослідження, представлялися на міжнародних наукових заходах: студентська науково-практична конференція *«Студентські наукові читання–2021»* (Житомир, 2021 р.), XIII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція *«Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки: проблеми, пріоритети, перспективи»* (Дніпро, 27-28 жовтня 2022 р.), Міжнародна науково-практична конференція *«100-річчя Поліського національного університету: здобутки, реалії, перспективи»* (Житомир, 1 листопада 2022 р.).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки й положення кваліфікаційної роботи можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – для вивчення і подальшого дослідження теми; *правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності публічних службовців у процесі реалізації їх повноважень щодо виконання завдань і функцій держави.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел (44 найменування). Загальний обсяг роботи 55 сторінок.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Розмежування понять державна та публічна служба

Досить часто у науковій літературі поняття «державна служба» та «публічна служба» ототожнюються, відсутнє чітке розмежування між публічною та державною службою, що породжує суперечності у їх розумінні.

Уперше визначення державної служби в Україні на законодавчому рівні знайшло своє відображення в Законі України «Про державну службу» від 1993 року, відповідно до якого державна служба характеризується як «професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [25].

Водночас поняття публічної служби є порівняно новим для сучасної управлінської науки, хоча у нормативно-правовій сфері це поняття вперше з'явилося ще у 2005 році в Кодексі адміністративного судочинства України та визначалося 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» [14]. Виходячи зі змісту цього визначення, поняттям «публічна служба» охоплюється державна служба, муніципальна служба, служба в правоохоронних органах та військова служба. Тобто сутнісний аналіз державної служби визначає її як різновид публічної служби, яка є змістовно вужчою.

Поява терміну «публічна служба» насамперед обумовлена наявністю великої кількості посад, які не можуть бути об'єднані у понятті «державна служба»: політичні, дипломатичні, військові, патронатні тощо. В той же час багато науковців критикують визначення публічної служби, наведене в КАС,

оскільки воно передбачає лише перелік видів служби, а не описують її завдання та основні риси, як притаманно визначенням.

Кандидатська дисертація О. Петренко стала першим ґрунтовним дослідженням публічної служби в Україні, у ній представлено «новий підхід до її інтерпретації, представивши публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби» [40, с. 53]. Натомість О. Петришин розглядає публічну службу як «державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах)» [43, с. 144].

Досліджуючи питання формування інституту публічної служби, варто відзначити, що публічна влада спрямовується на вирішення суспільних справ і їй підпорядковуються всі, хто перебуває на певній підвладній території; в умовах демократії апарат публічної влади відображає реальні інтереси більшості соціальної групи [40, с. 55].

Державна служба, будучи різновидом публічної служби, має низку ознак, що формують її у загальній системі та водночас дають можливість відмежувати від муніципальної. Разом із цим публічна служба має функції, що відрізняють її від державної служби. Водночас державна і публічна служба мають низку спільних ознак: легітимність, інституційний характер, спрямованість на виконання суспільних функцій та завдань, відособленість апарату влади від населення, охоплення владою всіх осіб на певній території, безперервність функціонування, універсальна спрямованість, обов'язковість управлінських рішень.

В. Малиновський «представляє публічну службу як правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом» [18, с.45].

Вивчення міжнародного досвіду дає змогу сказати, що в більшості країн поняття «публічна служба» включає в себе всіх чиновників державного адміністративного апарату, співробітників муніципальних органів управління, а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових, неприбуткових організацій.

Чітке розмежування між публічною та державною службою спостерігається у Польщі. У деяких країнах (Німеччині, Австрії, Бельгії, Італії) державно-правовий інститут має назву публічна служба, в інших країнах (Великобританії, США, Франції) стосовно нього застосовується термін державна служба [40, с. 59].

Перше комплексне видання, присвячене проблематиці публічної служби, за редакцією В. П. Тимощука, А. М. Школика вийшло у 2007 році [41]. У роботі представлені теоретичні питання щодо визначення «поняття публічної служби, класифікації її видів, принципів та практичні аспекти реформування публічної служби в Україні, зокрема досліджено проблеми розмежування службових та політичних посад, організації управління системою державної служби, вступу на службу, просування по службі (службової кар'єри), припинення служби тощо» [41]. Особливої уваги заслуговує вибірка перекладених на українську мову законів про публічну службу зарубіжних країн та рекомендації Ради Європи, які є частиною видання.

«Публічна служба включає державну службу, муніципальну службу, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; охоплює всі три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову; залежно від видової диференціації – цивільну, військову та службу, проходження якої передбачає спеціальні звання, зокрема службу в правоохоронних органах» [37, с. 19].

Аналізуючи поняття публічної служби можна визначити його як «специфічну діяльність адміністративних та політичних суб'єктів, що полягає в реалізації функцій та завдань публічного характеру, які стосуються прав та інтересів певної спільноти – населення певної соціальної групи або

територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці, держави, що фінансується за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів; публічна служба, окрім політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі виборів або адміністративно-правового акту призначення» [1, с. 128].

На підставі проведеного наукового дослідження доктринальних та законодавчих основ визначення понять «державна служба» та «публічна служба» можемо підсумувати, що:

– поняття «публічна служба» за своїм змістом є більш широким і включає до свого складу державну службу і муніципальну службу. Складовими елементами публічної служби виступають служба на політичних посадах, в тому числі виборних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, служба в громадських формуваннях та корпоративних утвореннях, за умови делегування їм повноважень органів місцевого самоврядування або державних органів, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану, в тому числі службу в правоохоронних органах та військових формуваннях, без урахування служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби);

– з метою чіткого розмежування понять «публічна служба» та «державна служба» необхідно їх визначення зафіксувати в законодавчому порядку, а також розмежувати види публічної служби та окреслити загальні засади їх статусу; сформулювати принципи, функції та ознаки публічної служби; визначити умови прийняття на публічну службу та основні посади, що до неї належать, встановити критерії, за якими ці посади визначаються.

1.2. Моделі організації публічної служби

Вибір моделі публічної служби є важливим кроком на шляху до формування високопрофесійної публічної служби, що здатна ефективно вирішувати проблеми публічного управління з урахування національних

традицій держави. Фактично у кожній країні існує власна модель публічної служби, що обумовлена різноманітними чинниками: специфікою правової системи, державного устрою й особливостями історичного розвитку. Водночас у науковій літературі існує величезний масив підходів та критеріїв виокремлення моделей публічної служби [4].

За еволюцією моделей публічної служби можна виділити: меритократичну модель (V ст. до н.е), модель класичної бюрократії (веберівська – початок XX ст.), модель нової публічної служби (80-ті рр. XX ст.), постмодерністська модель (90-ті рр. XX ст.) та партнерська, яка виникла на початку XXI ст. Моделювання публічної служби за еволюцією дає змогу прослідкувати загальносвітові тенденції державно-управлінського розвитку.

В основі більшості існуючих моделей публічної служби лежать елементи «моделі класичної бюрократії», описаної М. Вебером ще на початку минулого століття. На думку ученого, ключовими елементами цієї моделі є чітка ієрархія управління, що обмежує свободу службовців, вимагаючи від них своєчасного, неупередженого і професійного виконання своїх обов'язків у відповідності із встановленими законодавством правилами і процедурами. Важливим елементом веберівської моделі є «схема служби», що представляє собою своєрідний збірник посад, розташованих в ієрархії відповідно до рангу, із зазначенням функціональних обов'язків та вимог до кандидатів, які претендують на посади, а також фіксовану систему оплати праці службовців. Концепція Вебера була спрямована на подолання недоліків бюрократичного апарату – корупції та зловживання владою. Цьому мали сприяти упорядкування системи документообігу, фіксація всієї формальної внутрішньої організаційної діяльності в письмових документах, які підлягають подальшому зберіганню, чітко регламентовані принципи посадової субординації (підконтрольність) службовців.

Меритократична (елітарна) модель публічної служби побудована на ідеї, що влада має бути зосереджена у руках найдостойніших, найбільш освічених та здібних до управління людей, незалежно від їх фінансового та соціального

статусу. Відбір персоналу відбувається на підставі знань, професійних навичок, кваліфікації та попередніх здобутків кандидатів. Меритократична модель лягла в основу організації сінгапурської, французької, китайської, грузинської моделей публічної служби [43, с. 143].

Модель нової публічної служби – демократична та гнучка модель управління, яка спрямована на ефективне та якісне обслуговування потреб та інтересів суспільства, що застосовує ринкові механізми та контрактну форму міжсекторної співпраці. Даній моделі притаманні децентралізація повноважень та гнучка система оплати праці. Деякі елементи цієї моделі використовуються й в Україні: громадські слухання, громадські ради, центри надання адміністративних послуг тощо [6].

Постмодерністська модель публічної служби фокусує свою увагу не лише на потребах звичайних громадян, а й на суб'єктивних характеристиках самих публічних службовців, їх емоціях та мотивах поведінки. З огляду на це, ключовими завданнями запровадження цієї моделі публічної служби є покращення діалогу між усіма суб'єктами публічно-владних відносин, у тому числі між громадянами і публічними службовцями; поліпшення якості трудового життя службовців (запровадження корпоративної культури); сприяння інноваціям у публічному управлінні [43, с. 144].

Наймолодшою моделлю публічної служби є партнерська модель, яка націлена на покращення комунікаційних зв'язків між публічними і сервісними організаціями, з одного боку, та населенням, з іншого боку, щодо підвищення якості та зниження вартості надання публічних послуг. Договори публічно-приватного партнерства спрямовані на вирішення реальних суспільно важливих проблем у довгостроковій перспективі та на взаємовигідних умовах.

З точки зору історично-географічного аспекту в науковій літературі виділяють три типи моделей публічної служби: східний та два західних типи – континентальну європейську модель та англо-американську модель.

О. Онуфрієнко «пропонує новий підхід до класифікації моделей державної служби, беручи за основу критерій зумовленості цих моделей

конкретно-історичною формою взаємодії держави та громадянського суспільства, змістом якої є складні процеси одночасної багатоаспектної конвергенції та дивергенції, що відбуваються в інституціональній, ціннісній, телеологічній, інструментальній площинах. За цим підходом виділяють конвергентну, дивергентну й гібридну моделі служби» [22, с. 156-159].

Деякі дослідники виокремлюють п'ять моделей публічної служби: традиційну, «ринкову», «партисипативну», «гнучку» і «дерегульовану». Традиційна модель будується на принципах бюрократичного управління, державний службовець виступає зняряддя реалізації завдань владної верхівки, «німим» слугою, що не має автономії у прийнятті рішень, чітко виконує вказівки керівництва. Ринкова модель публічної служби базується на концепції нового державного менеджменту, вбачаючи поліпшення управління у застосуванні принципів та механізмів приватного сектору економіки [37, с. 281].

«Партисипативна» модель публічної служби реалізована певною мірою в Великобританії, Німеччині, Франції. Ця модель «реалізує цілі публічного управління на основі неформальних механізмів, які здатні впливати на ефективність державних службовців. Модель «гнучкої публічної служби» робить акцент на системі добору персоналу на основі заслуг, запроваджуючи критерій «універсальності відбору», та організації їх діяльності за допомогою комп'ютерних мереж. Модель «дерегульованої публічної служби» полягає у наданні більшої свободи публічним службовцям. Критеріями відбору нових кадрів слугують наявність у кандидатів досвіду управлінської роботи і відкритість конкурсу на заміщення вакантних посад особами, що не перебувають на публічній службі» [37, с. 282].

У процесі виділення моделей за основу іноді беруть критерій способу визначення придатності особи до виконання обов'язків публічної служби. При цьому виділяють «системи публічної служби, в основі яких лежить або критерій лояльності службовців, їх особистісної відданості чинному державному порядку («система здобичі»), або критерій їх компетентності як

здатності ефективно виконувати покладені на них обов'язки («система заслуг»). Система здобичі означає, що персональний склад органів публічної влади формують правлячі політичні сили переважно зі свого оточення і прихильників. При такій системі до влади допускаються тільки добре знайомі «політичній еліті» люди, пов'язані круговою порукою. Система заслуг передбачає кар'єрне просування службовців і конкурсний відбір відповідно до здібностей і професійної підготовки. Такий порядок уможливорює участь громадян у публічному управлінні через вільний доступ до заняття посад публічної служби» [19, с. 42–43].

Найпоширенішим сучасним підходом до класифікації публічної служби є поділ на кар'єрну (континентальна, романо-германська, закрита), посадову (англосаксонська, відкрита) та змішану моделі організації публічної служби. Критеріями проведення порівняльного аналізу цих моделей є можливість вільного переміщення службовців, наявність вимог щодо освіти й досвіду роботи кандидатів, порядок добору персоналу та побудови службової кар'єри, статутні вимоги щодо організації публічної служби [8, с. 229-230].

Характерними рисами кар'єрної моделі публічної служби є: початкове призначення службовця на найнижчу посаду та поетапне просування його по службі з поступовим накопиченням відповідного стажу (обмеження доступу до кар'єрного росту без наявності стажу); «просування по службі здійснюється у відповідності з чіткою ієрархією посад; наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці; нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків» [8, с. 230].

Натомість для посадової моделі публічної служби є притаманним: «вільний доступ кандидатів до посад публічної служби незалежно від їх ієрархії та без попередньої цільової підготовки; оформлення трудових відносин може здійснюватися як на основі державно-правового акту про призначення на посаду, так і за контрактом; вільна можливість переміщення між державним і

приватним секторами, врахування професійного досвіду, набутого в приватному секторі; розмір посадового окладу визначається на підставі загального стажу роботи; відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного росту» [8, с. 230].

Змішана модель публічної служби поєднує у собі характеристики двох попередніх моделей. Варто також акцентувати увагу на тому, що жодна з названих моделей публічної служби не існує у чистому вигляді.

Таким чином, моделювання публічної служби за еволюцією дає змогу прослідкувати загальносвітові тенденції публічного управління, перехід від бюрократичних принципів до гуманістичних, пошук інструментарію взаємодії між суспільством і службовцями, уповноваженими виконувати функції держави. Натомість сучасні моделі публічної служби відображають рівень відкритості системи публічної служби та свободи її службовців, можливості їх просування по службі та особистісного зростання. Зрештою, більшість національних систем поєднують елементи обох моделей, що на практиці утворюють змішану (комбіновану) модель публічної служби.

1.3. Законодавче регулювання професійної публічної служби в Україні та світі

Центральну роль у законодавчому регулюванні питань публічної служби відіграють Конституція та Закони України: «Про державну службу» [25;26], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [31], «Про очищення влади» [30], «Про запобігання корупції» [27], «Про місцеве самоврядування в Україні» [28], «Про місцеві державні адміністрації» [29] тощо.

В Основному Законі України однозначно розмежовані два види публічної влади – державна влада і місцеве самоврядування (статті 5, 7, 19, 38, 40, 42, 55, 56, розділ XI) і, відповідно, два види публічної служби: державна і муніципальна [16].

За часи незалежності України Закон «Про державну службу» мав декілька редакцій від 1993, 2011 та 2015 років [25; 26]. Закон 1993 року містив 8 розділів та 38 статей, «він визначав загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті» [25].

Цей законодавчий акт «визначав державну службу в Україні як професійну діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті щодо практичного виконання функцій і завдань держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, базуючись на тому, що державна служба – це різновид трудової діяльності людини, який регламентується як адміністративним, так і трудовим законодавством. У Законі передбачалося 7 категорій та 15 рангів державних службовців» [25]. Також було прийнято низку указів Президента України та постанов Уряду, які визначали головні шляхи практичної реалізації закону.

З метою вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби на початку 2000 рр. було прийнято Укази Президента «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України», де було визначено завдання щодо розгляду законопроектів з питань державної служби та її кадрового забезпечення, «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні», яка містила пріоритетні напрями реформування та вдосконалення процесу проходження державної служби [35].

Нова редакція Закону від 2011 року передбачала внесення суттєвих змін у процес проходження державної служби в контексті її наближення до європейських стандартів, нові підходи до класифікації посад, розробку нових механізмів і порядку проходження державної служби. З цією метою упродовж 2011-2015 років були прийняті численні Закони України, Укази Президента України, розпорядження Уряду, які дали змогу врегулювати низку проблемних питань проходження державної служби як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Закон 2011 року був значено досконалішим, у порівнянні з попереднім, адже він став результатом апробації значної кількості проектів, багаторічних

обговорень науковцями і практиками, міжнародних експертиз. Разом із тим прийнятий Закон, попри переваги деталізованого врегулювання низки інститутів державної служби, зберіг деякі системні проблеми законодавчого акта від 1993 р., а подеколи запровадив і нові. Серед найбільших проблем Закону були такі: Закон не повною мірою забезпечував належну основу для побудови професійної (сталої) державної служби; залишилася проблема політизації державної служби; загальна структура оплати праці створювала передумови для формування незбалансованої, несправедливої системи оплати праці. На думку європейських та українських експертів, «Закон не відповідав міжнародним стандартам та найкращій світовій практиці, зокрема з таких питань, як вступ на державну службу та її проходження, класифікації посад, припинення державної служби, оплата праці, дисциплінарна відповідальність» [23].

Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки була націлена подолання негативних тенденцій розвитку людських ресурсів в структурі державної служби, зокрема проблем плинності кадрів та підвищення їх професійної кваліфікації; стимулювання позитивних процесів кадрового розвитку; «створення організаційно-правового, фінансового та ресурсного забезпечення для всебічної реалізації трудового, творчого та інтелектуального потенціалу службовців; консолідацію зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики в процесі розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах партнерства та соціального діалогу; забезпечення високої динаміки професійного зростання кадрів та ефективного використання їх потенціалу» [33].

Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [35] була «спрямована на підвищення якості державної служби, оптимізацію функцій інститутів державної влади, ефективний розподіл повноважень і сфер відповідальності» [35].

З метою вирішення зазначених питань 27 грудня 2017 р. була схвалена Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. У Концепції зазначені проблеми передбачається розв'язати шляхом: «запровадження системного підходу до стратегічного планування та формування державної політики на основі її аналізу; оновлення організаційної структури апарату міністерств; оновлення кадрового складу; оптимізації чисельності та реформи системи оплати праці державних службовців та інших працівників центральних органів виконавчої влади; оптимізації структури та функцій центральних органів виконавчої влади» [34]. «Процес оптимізації системи центральних органів виконавчої влади є одним із способів скорочення чисельності державних службовців та інших працівників в системі державного управління» [18, с. 36].

Новий Закон «Про державну службу» [26] від 10 грудня 2015 року містить ряд суттєвих нововведень: «виведення за межі держслужби політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політичну неупередженість державних службовців; системну класифікацію посад державної служби в залежності від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності (категорії А, Б, В та 9 рангів); єдині умови прийняття на державну службу шляхом проведення відкритого, прозорого, об'єктивного конкурсу; створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби; запровадження щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців, результати якого впливатимуть на розмір призначеної премії та виявлення рівня професійної компетентності державних службовців; суттєве обмеження регулятивного впливу норм трудового законодавства на державно-службові відносини; запровадження механізму захисту державним службовцем свого права на державну службу в разі порушення наданих йому прав та виникнення перешкод у реалізації таких прав; нові підходи до оплати праці держслужбовців шляхом збільшення посадового окладу в структурі зарплати; систему дисциплінарної відповідальності

державних службовців з вичерпним переліком підстав для накладення стягнень; встановлення вичерпного переліку підстав для припинення державної служби тощо» [26].

Чинний Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 року «визначає основні параметри проходження муніципальної служби: принципи служби в органах місцевого самоврядування, право на службу, правове регулювання статусу, основні права і обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування, проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра, обмеження стосовно посадових осіб місцевого самоврядування, фінансовий контроль, матеріальне та соціально-побутове забезпечення. Однак, Закон має ряд суттєвих недоліків, які потребують доопрацювання: неефективна система служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість схеми оплати праці, непрозорість діяльності службовців» [31].

Проект Закону, розробленого Національним агентством України з питань державної служби, передбачає низку новацій, зокрема наступні: «розмежування посад та правових статусів посадових осіб місцевого самоврядування на службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб; закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування; створення інституту керівника служби в органі місцевого самоврядування; модифікація служби управління персоналом; передбачено можливості для переведення на державну службу без обов'язкового оголошення конкурсу; забезпечення прозорого конкурсного відбору на посади служби в органах місцевого самоврядування; професійне навчання службовців місцевого самоврядування протягом проходження служби шляхом підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти; оцінювання результатів службової діяльності; удосконалення положень про кадровий резерв з осіб, які отримали відкладене право на службу; нова система оплати праці в органах місцевого самоврядування» [32].

Важливим є формування правових передумов для: підвищення престижності муніципальної служби; врегулювання правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування; прозорого прийняття на посади муніципальної служби; впровадження ефективного механізму запобігання корупції.

За 2021 рік Україна отримала на один бал менше, ніж у попередньому році, а саме: 32 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції, і посіла 122 місце зі 180 країн. Причинами, які зумовили зниження корупційного індексу України, стали зміни до антимонопольного законодавства, рішення Конституційного Суду про звільнення від відповідальності за недостовірне декларування топ-посадовців, чиновників і суддів, втручання у роботу Вищого антикорупційного суду, збільшення тиску на антикорупційну екосистему, затримка з імплементацією судової реформи.

У Законі «Про запобігання корупції» [27] не лише визначено поняття «корупція», але й розмежовано поняття «корупційні правопорушення» і «правопорушення, пов'язані з корупцією». Остання категорія стосується діянь, які не містять ознак корупції, однак стосуються порушень, встановлених обмежень і заборон. Найчастіше суб'єктом таких правопорушень стають публічні службовці.

До заходів, спрямованих на запобігання корупції на публічній службі, варто зарахувати: 1) «законодавче врегулювання обмежень і заборон під час проходження публічної служби; 2) запобігання чи усунення конфлікту інтересів; 3) визначення ознак та видів корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією та закріплення адекватних заходів відповідальності за їх вчинення; 4) врегулювання статусу органів державної влади, які здійснюють протидіють корупції» [27].

За часом проведення можна виділити три види заходів: 1) «перед вступом на посаду – спеціальна перевірка кандидатів на посади публічної служби; 2) під час проходження служби: щодо обмеження використання службових повноважень чи свого становища; щодо дотримання правил сумісництва з

іншими видами діяльності; щодо вимог одержання подарунків; щодо обмеження спільної роботи близьких осіб; щодо фінансового звіту – подання декларацій про майновий стан; щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) після припинення служби» [27].

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [5] «проголошувала своєю метою побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка на основі європейських стандартів та досвіду забезпечить належний рівень захисту інтересів громадян шляхом вирішення проблем низького рівня надання адміністративних послуг та доступності електронних послуг у територіальних громадах. Цілями Стратегії є впровадження принципу гендерної рівності; формування професійної та політично нейтральної публічної служби; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави» [5].

Нормативно-правове забезпечення професійної етики державних службовців в Україні «обумовлене прагненнями наблизитися до вимог, які визначаються Радою Європи для держав-членів ЄС. Однак, не зважаючи на те, що Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 2016 року є досить наближеними до структури Модельного кодексу поведінки державних службовців Ради Європи, проте, потребують подальшого розвитку та доопрацювання, зокрема, у сфері захисту приватного життя держслужбовців та регулювання стандартів їх поведінки у службовий та позаслужбовий час» [11].

Підсумовуючи, інститут публічної служби в Україні пройшов складний еволюційний шлях, долаючи численні політичні перешкоди. Загалом вдалося законодавчо врегулювати всі питання правового статусу публічних службовців та основні засади проходження державної служби відповідно до європейських стандартів. Однак, ще варто докласти чимало зусиль для остаточного становлення професійної, ефективної, політично нейтральної, прозорої та авторитетної державної служби.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Порядок відбору на посади державної (цивільної) служби у країнах Європейського Союзу

Порядок зайняття вакантних посад публічної служби відрізняється у різних державах Європейського Союзу, що стосується як вимог до кандидатів, так і безпосереднього конкурсного відбору. Насамперед це залежить від обраної моделі публічної служби. Більшість європейських держав надають перевагу кар'єрній (закритій) моделі, зокрема Болгарія, Данія, Іспанія, Кіпр, Німеччина, Румунія, Франція, Словаччина, Словенія, Туреччина, Японія. Однак існують і прихильники посадової (відкритої) моделі публічної служби, серед них Естонія, Нідерланди, США, Фінляндія, Швеція. Змішана модель запроваджена у Великобританії, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Угорщині, Чехії тощо.

Формальні процедури відбору кандидатів часто не відповідають сучасним реаліям, критеріям об'єктивності та змагальності, не враховують особливості посади, на яку претендують кандидати, та не дозволяють в повній мірі виявити їх особисті й професійні здібності.

Основною процедурою добору персоналу у країнах Європи є проведення конкурсу, процедура якого відрізняється залежно від країни та характеру служби. За змістом конкурсної процедури бувають: конкурси на базі документів (про освіту, стаж, характеристик з попередніх місць служби), конкурси, що передбачають складання іспитів та змішані конкурси, що включають елементи обох процедур. Зазвичай офіційному конкурсу передують формальна процедура оцінки кандидатів на підставі їх попередніх досягнень, перевірки підлягають наявність диплому вищого ступеня, рівень оцінок у документах про освіту, позитивні характеристики або рекомендації з

попередніх місць роботи, проходження підготовчої практики чи стажування тощо.

У Франції «конкурс проводиться у формі іспитів або за ступенями і званнями, коли порівнюються послужні списки кандидатів. До участі в конкурсі допускаються особи, які відповідають певним критеріям: є громадянами країн Євросоюзу (для деяких сфер діяльності – громадянами Франції) віком до 45 років, володіння політичними правами, фізична придатність, дотримання законодавства, у тому числі щодо військової служби, наявність відповідної освіти» [7].

Конкурс складається з письмових іспитів за попередньо відомою програмою та усної співбесіди, допуск до якої надається у разі успішного складання письмових екзаменів. Форми екзаменів відрізняються залежно від класу посади, на яку оголошено конкурс та спрямовані на виявлення та оцінку загальних і спеціальних знань кандидатів, їх гнучкості, ініціативності тощо. Завдання можуть полягати у вирішенні тестів чи управлінських задач, редагуванні тексту, підготовці есе. Обов'язковою умовою письмового іспиту є дотримання принципу анонімності кандидатів, що покликаний забезпечити неупередженість та об'єктивність конкурсної комісії. Усна співбесіда передбачає оцінку загальної культури претендентів, їх спеціальних знань та здатності викладати власні думки [39].

На підставі конкурсу журі формує список кандидатів, але призначення на посаду здійснює орган, де відкрита вакансія, щодо якої проводився конкурс, з урахування рейтингу претендентів у списку. Крім того, проходження конкурсу не обов'язково закінчується призначенням на посаду. Особам, які пройшли конкурс, зазвичай надається можливість навчання у спеціалізованому навчальному закладі протягом 2-3 років. А статусу державного службовця призначений на посаду набуває лише після проходження випробувального терміну протягом терміну від 6 місяців до 2 років та успішного завершення стажування [24].

У Литві «письмовий іспит є обов'язковим для всіх кандидатів. Іспит має формат тестування (питання з відповідями на вибір) і складається з двох частин: загальної, що визначає рівень загальної та юридичної підготовки, та спеціальної, зміст якої залежить від конкретної посади, на яку проводиться конкурс. За результатами письмового іспиту відбіркова комісія призначає співбесіди кандидатам, які успішно пройшли тестування» [24, с. 9].

У Великобританії конкурсна процедура теж передбачає проведення письмового екзамену на задану тематику, заснованого на програмах Оксфордського та Кембриджського університетів, та усної співбесіди, причому визначальна роль надається останній.

Подібні двоетапні конкурсні процедури використовуються у багатьох інших країнах Євросоюзу: Литві, Федеративній Республіці Німеччини, Чеській Республіці, Словаччині та ін.

У Бельгії, Швеції та Нідерландах, окрім конкурсного відбору, існує ще спеціальна медична служба, покликана перевірити стан здоров'я кандидатів та їх придатність до публічної служби.

Відповідно до німецького законодавства конкурсний відбір кандидатів здійснюється відповідно до їх придатності, спроможності і фахових здібностей, а «призначення на посади публічної служби відбувається після успішного складання двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління. Обов'язковим етапом служби після призначення є проходження випробувального терміну тривалістю від одного до чотирьох років залежно від рангу чиновників. За умови успішного проходження випробувальної служби службовець, якому виповнилося 27 років, отримує призначення по життєво» [36].

Угорським законодавством не передбачено опублікування вакантних посад і проведення конкурсу, тому набір службовців відбувається шляхом інтерв'ювання (співбесіди), до якого може додаватися проходження психологічних тестів [17].

У зазначеному аспекті цікавим є досвід Польської Республіки, де статусу державного службовця автоматично набувають випускники Національної школи публічного адміністрування, а правила конкурсного відбору кожна державна структура встановлює самостійно. Обов'язковий характер носить вимога Закону Польської Республіки «Про цивільну службу» щодо опублікування інформації про вакантні посади, набір кандидатів та його результати.

Встановлення результатів проведених іспитів є виключним правом конкурсних комісій, які: відбирають одного або декількох кандидатів (Латвія); відбирають до трьох осіб (Польща); складають список заявників у порядку місць, які вони зайняли під час конкурсного відбору (Чехія).

На даному етапі конкурсного відбору також передбачено обов'язок конкурсних комісій проінформувати усіх учасників конкурсу про його результати (наприклад, в Естонії – не пізніше наступного дня за днем ухвалення рішення) [24].

Отже, досвід зарубіжних країн дає підстави зробити висновки про те, що у законодавстві більшості європейських держав дотримуються процедури конкурсного відбору при заміщенні вакантної посади державного службовця як найбільш демократичної та ефективної процедури відбору кандидатів. Крім того, попередніми умовами прийняття на державну службу, зокрема за конкурсом, є: належність до громадянства держави; повна дієздатність особи; володіння державною мовою; перебування в межах певного віку; наявність відповідної освіти; відсутність судимості за умисні злочини; відсутність кровної спорідненості з майбутнім керівником; фізична придатність до зайняття посади; дотримання військового законодавства; неналежність до заборонених організацій; попередній професійний досвід; проходження підготовчої служби.

2.2. Порядок проходження публічної служби в європейських державах

Службова кар'єра як одна зі стадій проходження публічної служби та її основний елемент включає в себе: просування по службі, підвищення кваліфікації публічних службовців, проходження ними атестації (оцінювання). В європейських країнах правове регулювання кар'єри публічного службовця залежить насамперед від обраної моделі організації публічної служби.

У країнах, які відносяться до посадової моделі публічної служби, державні службовці виконують свої обов'язки на умовах строкового приватно-правового договору, а після його закінчення проходять новий конкурс або припиняють державну службу, оскільки автоматичне просування по службі у межах даної моделі відсутнє.

У країнах з кар'єрною моделлю публічної служби зайняття вакантної посади фактично означає безстрокове працевлаштування за умови успішного виконання посадових обов'язків, а просування по службі може відбуватися за посадами і за званнями. Просування за званням (рангом, чином) можливе навіть без зміни посади, а передумовою для просування за посадами зазвичай слугує здобуття вищого рівня освіти. У більшості європейських країн існує поділ посад державної служби на категорії (від двох до п'яти), в межах яких будується службова кар'єра.

До критеріїв, які беруться до уваги для просування по службі, належать стаж служби, досягнуті результати на попередній посаді, рівень знань та здібностей, проходження курсів з підвищення кваліфікації. Для більшості європейських країн притаманне просування по службі за системою заслуг.

Публічна служба у Франції побудована на засадах кар'єрного розвитку, який гарантує державним службовцям зайнятість упродовж усього їхнього професійного життя. У Франції існує «4 категорії посад державних службовців, для заміщення посад категорії А кандидат повинен мати вищу

освіту з рівнем ліцензіата (магістра), категорії В – рівень бакалавра, категорії С – середню освіту, категорії D – початкову освіту (наразі існує тенденція до скасування цієї категорії)» [9].

Крім того, у Франції існує початкова підготовка та постійне навчання державних службовців. Прийом учнів до початкової освіти здійснюється через конкурсні іспити. Метою освіти є не лише здобуття знань, але й набуття необхідних навичок. Тому освіта у школах поділяється на навчання та стажування. Стажування здійснюють урядові (у Франції чи за кордоном) та приватні установи. Метою стажування є надання майбутнім державним працівникам досвіду певної адміністративної роботи, удосконалення їхньої компетентності й ознайомлення з основними інструментами управління [9, с. 148].

Професійна підготовка державних службовців у Франції зосереджена не на академічних, а на практичних питаннях академічних знань, які повинні засвоїти студенти перед вступом до шкільних адміністрацій, а також конкурсних вступних іспитів. Навчання зосереджене на функціонуванні адміністрації, державному управлінні, різних технічних питань (залежно від школи).

Постійне навчання у Франції – право державних службовців. Указ від 15 жовтня 2007 р. передбачає, що навчання може проводитися або розпочинатися адміністрацією або з ініціативи державного службовця. Кожна державна адміністрація повинна розробити навчальний план на кожен рік. Деякі курси можуть бути обов'язковими для державних службовців, наприклад, у разі переходу на посаду вищого керівництва. Крім того, державні службовці мають індивідуальне право на навчання протягом усього життя (20 годин на рік, що може накопичуватися протягом 6 років) [10, с. 64].

Прийом на спеціальну підготовку у Франції може здійснюватися через співбесіди з державним службовцем або його керівництвом. Немає загальних і жорстких правил прийому на навчання для того, щоб система навчання

державних службовців була найбільш гнучкою та відповідає потребам адміністрацій.

У Німеччині «всі кар'єри належать до чотирьох рівнів публічної служби: простого, середнього, підвищеного та високого. Також розрізняють три види правового статусу німецьких публічних службовців, які відрізняються обсягом функціональних обов'язків і рівнем правової захищеності: підготовча служба або служба до відкликання (передбачає проходження службовцем теоретичної та практичної підготовки до всіх посад, що відповідають його освітньо-професійному рівню, при цьому службовець не обіймає жодної посади); випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває одного до трьох років; пожиттєве призначення. Також державним службовцям у Німеччині може бути присвоєно ранги: А і В присвоюється чиновникам і військовим, ранг С – професорсько-викладацькому складу вищих навчальних і академічних закладів, ранг R – суддям і державним обвинувачам (прокурорам)» [12].

Подальше кар'єрне зростання службовця відбувається за результатами оцінювання, або участі у конкурсі. Оцінювання проводиться раз на два роки, головним інструментом якого є формуляри оцінювання. Процедуру оцінювання проводить безпосередній керівник за участю працівника, а остаточне рішення щодо просування по службі за результатами оцінювання приймає керівник наступного рівня.

Для чиновників Великої Британії встановлено зобов'язання з надання щорічних звітів щодо виконання функціональних обов'язків. Для інших публічних службовців (крім вищих адміністраторів), у цій країні застосовують практику надання щорічних звітів, які складають щодо них на рівні міністерств.

Найпростіша система звань державних службовців представлена в Литві та передбачає три кваліфікаційні класи: перший – вищий, другий – середній, третій – нижчий. Водночас «литовський закон «Про державну службу» визначає п'ять типів державних службовців: службовці кар'єри –

прийняті на посаду на необмежений строк, які в установленому законом порядку мають можливість претендувати на більш високі посади по службі; статутні (штатні) державні службовці – державні службовці, служба яких регламентується затвердженням законом статутом або спеціальним законом, і які мають повноваження щодо осіб, які безпосередньо їм не підпорядковуються (дипломат, митник, поліцейський, контролер, службовець цивільної служби національної оборони тощо); державні службовці політичної (особистої) довіри – службовці, включені в затверджений Сеймом перелік посад, та прийняті на строк повноважень політика чи колегіальної державної інституції, які прийняли їх на службу, або на інший, установлений законом термін; керівники установ (публічні керівники) – службовці, прийняті в конкурсному порядку або на підставі політичної довіри для здійснення керівництва державною 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. Цей же Закон поділяє посади державних службовців на 3 рівні – А, В, С, для заміщення яких необхідна відповідна освіта» [36].

У Болгарії ранги службовців поділяються на дві групи: молодший і старший, кожен з яких має 5 ступенів. Передумовою просування за рангами є вислуга років та успішне проходження атестації. Законом передбачено мінімальний (3 роки) та максимальний (5 років) строки для підвищення у ранзі, однак у виняткових випадках цивільному службовцю може бути присвоєно черговий вищий ранг раніше мінімально встановленого строку, якщо при атестації він отримав найвищу оцінку.

Законодавством Польщі передбачено проведення атестації державних службовців кожних два роки, але не встановлено форми її проведення, тому органи управління залишаються вільними у виборі щодо її проведення чи не проведення. В Естонії взагалі не існує чітких офіційних критеріїв просування по службі, окрім мінімальної вимоги шести місяців стажу на попередній

посаді. Проте керівники мусять обґрунтувати свої пропозиції щодо підвищення по службі.

Класифікація посад публічної служби Нідерландів здійснюється згідно з усталеною шкалою оплати, що поділяється на 18 рівнів, об'єднаних у 7 категорій. Поділ на категорії передбачає наявність у кандидата загального або спеціального освітнього рівня. Наприклад, «кандидати, які мають повну загальну середню освіту, можуть претендувати на заміщення посад, які відповідають 5 – 9 рівням; доступ до посад 6 – 12 рівнів можливий за наявності диплома про вищу освіту. Також характерною ознакою посадової моделі публічної служби Нідерландів відсутність механізму кар'єрного зростання, але існує механізм зростання посадового окладу за вислугою років. У результаті службовці, обіймаючи однакові посади, можуть мати різний посадовий оклад, бо мають різний стаж роботи» [36].

Єдиною країною, в якій запроваджена система індивідуального оцінювання, є Угорщина. Державні службовці оцінюються мінімум один раз перед призначенням на вищу посаду. Метою такого оцінювання є об'єктивна оцінка професійних результатів та особистих якостей службовця його керівником. Службовець має бути ознайомлений з результатами його оцінювання, підписати атестаційний листок, а також у разі потреби оскаржити прийняте щодо нього рішення.

Огляд законодавства європейських держав щодо побудови службової кар'єри дає можливість зробити наступні висновки: система звань (рангів, класів, чинів) має більше значення у країнах зі кар'єрною моделлю служби; система службових звань у європейських країнах настільки різноманітна, що важко говорити про їх систематизацію; можливість просування за званнями є суттєвим мотиваційним чинником для кар'єрних службовців; основним критерієм просування є успішне виконання службовцем своїх обов'язків протягом встановленого законодавством часу або виконання додаткових вимог; успішність діяльності визначається у ході проведення процедур атестації (оцінювання).

2.3. Оплата праці публічних службовців зарубіжних країн

Правове регулювання оплати праці публічних службовців зарубіжних країн залежить від рівня економічного розвитку цих країн та моделі організації публічної служби. Високий рівень матеріального забезпечення є важливою складовою мотивації службовців.

У більшості економічно розвинених країн розміри посадових окладів державних службовців, а також різноманітних надбавок до заробітної плати є фіксованими і встановлюються законодавством. На рівень оплати праці впливають посада, ранг та стаж роботи службовця. При цьому система оплати праці у державному та приватному секторах суттєво відрізняється. Заробітна плата чиновника у Німеччині, яка впроваджує ринкові підходи в оплаті праці, складається з основного окладу, місцевої доплати, посадових надбавок та інших додаткових виплат. Розміри виплат встановлює держава, вони є фіксованими для всіх службовців Федерації, земель і громад. Також німецькі службовці сплачують лише податок на прибуток, звільняючись від сплати внесків соціального забезпечення.

Соціальний захист державних службовців Німеччини базується на принципі «утримання» – держава дбає про благо службовців та їх сімей, надає матеріальну допомогу і захищає їх в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за обсяг виконаної службовцем роботи, а оплачує функцію певного службовця залежно від рівня його освіти та професійного статусу. Рівень оплати праці повинен відповідати категорії займаної посади, повністю задовольняти потреби державних службовців, сприяючи їх фінансовій незалежності і забезпечити працівникові можливість самовіддано працювати на користь держави [10, с. 51-52].

Державним службовцям гарантуються соціальні виплати, що включають матеріальну допомогу, пенсійне забезпечення, забезпечення сім'ї після смерті державного службовця, компенсації при нещасних і в інших

особливих випадках. У разі зміни місця проживання в зв'язку зі службовою необхідністю службовцям також гарантується оплата витрат. На державній службі у Німеччині відсутні будь-які спеціальні надбавки за військові посади й звання, за особливий вид служби (поліція, військові) тощо. Таким категоріям посадовців надаються інші пільги, наприклад додаткова відпустка, право більш раннього виходу на пенсію.

У системі державного управління і організації оплати праці державних службовців Швеції, яка «перейшла від централізованого регулювання рівня оплати праці держслужбовців до індивідуальної системи встановлення заробітної плати, також відбулися суттєві зміни. Після проведення реформи бюджетної системи державні установи отримали право самостійно встановлювати заробітну плату своїх працівників, але водночас на них покладається матеріальна відповідальність за розмір витрат на оплату праці» [2].

У Молдові спеціальний Закон передбачає побудову ієрархії заробітних плат за категоріями посадовців. Водночас «розмір прибутку залежить від професійних досягнень, ступеня ризику під час виконання посадових обов'язків та значущості роботи. Структура заробітної плати складається з двох частин: фіксованої, куди входить посадовий оклад і надбавка за рівень посади, спеціальне звання або дипломатичний ранг, і змінної, куди входить надбавка за колективні досягнення відомства і річна премія. Крім цього, посадовець має право на одноразові премії і доплати за додаткову роботу. Законом передбачено 23 рівня оплати праці залежно від рангу, задач та обов'язків держслужбовця та дев'ять ступенів оплати праці для врахування індивідуальних професійних досягнень посадовця. Рівень оплати праці підвищується, якщо службові обов'язки пов'язані зі збереженням державної таємниці або роботою в умовах ризику для здоров'я та життя» [2, с. 83].

Головним нормативним актом, що регламентує статус державних службовців в Італії, є Закон-рамка про державну службу, але існують окремі нормативно-правові акти для кожного з типів державних службовців. В Італії

розмежують політичні посади, державних службовців та працівників державних підприємств.

У системі державного управління Італії налічується 60 тарифних ставок для визначення зарплати працівників бюджетних установ, при тому, що в приватному секторі тарифна сітка обмежується дюжиною посад. «Тарифікація проводиться на підставі цілої низки факторів: потреба в спеціальних знаннях, необхідність підвищення кваліфікації на цій роботі, державна важливість посади, ступінь відповідальності тощо. Державним службовцям нараховуються додаткові виплати з урахуванням вислуги років, нарахування стартують з 8%, а потім збільшується на 2,5% кожні два роки (у результаті протягом 16 років зарплата збільшується на 64%). Після досягнення 60-річного віку службовці виходять на пенсію за вислугою років, розмір якої не повинен перевищувати 72% останнього заробітку» [2, с. 83].

Також законодавством передбачено певні обмеження щодо сумісництва та інших джерел отримання доходів державних службовців. Державний службовець не має права отримувати інші доходи, крім заробітної плати в певній державній установі. За загальним правилом сумісництво забороняється, за винятком педагогічної, наукової, лікарської діяльності.

При італійському уряді функціонує «спеціальний департамент державної діяльності, до його функцій належить ведення реєстру службовців державних і міжнародних організацій, виявлення потреби та підбір кадрів для державної служби, координація управлінської діяльності і контроль її ефективності. Щодо підбору кадрів для місцевих органів управління, то більшість службовців нижчої ланки потрапляє в них безпосередньо після закінчення середньої школи, але приступаючи до служби, вони проходять підготовку, орієнтовану на практичну діяльність. За негласним правилом на керівні посади кандидати висуваються з числа тих, хто починав свою кар'єру в органах місцевої влади» [2].

У Французькій республіці заробіток службовців складається з трьох компонентів: основної платні, додаткової винагороди (премії) і соціальних пільг. Розмір базової заробітної плати визначається відповідно до рангу держслужбовця, рівня його досягнень або посади. Крім того, існує законодавчо закріплений порядок виплати службовцям основної платні, відповідно до якого оплаті підлягає лише вже виконана робота, яка належить до посадових обов'язків працівника. Адміністрація не зобов'язана оплачувати зроблене понад обов'язки. Звільнений або відсторонений від роботи службовець втрачає право на виплату йому заробітної плати за час вимушеного прогулу, за винятком випадків наявності вини адміністрації. Також зарплатню не одержують службовці, які беруть участь у страйках. За неналежне виконання своїх посадових обов'язків службовець може втратити право на винагороду. Разом із тим престиж державної служби позбавляє службовців можливості ухилятися від отримання зарплатні.

У порівнянні з працівниками приватного сектору державні службовці на початку кар'єри отримують менше, але з роками їх заробітна плата поступово зростає, що є гарантією стабільності статусу держслужбовця. Також Загальний статут передбачає такі види додаткових виплат: допомогу на проживання, доплату на членів сім'ї та інші виплати. Допомога на проживання надається посадовим особам, заробітна плата яких враховує «прикріплений індекс державної служби», а родинна доплата залежить від кількості дітей у сім'ї та може бути представлена у вигляді щомісячної фіксованої суми або розраховуватися як відсоток до заробітної плати. В аспекті державного соціального забезпечення службовці перебувають у відносно привілейованому становищі порівняно з працівниками приватних установ. Державним службовцям надаються щорічні та декретні відпустки, лікарняні, але на більш сприятливих умовах. Вони також охоплені системою соціального та пенсійного забезпечення [2].

Вивчення європейського досвіду оплати праці сприятиме удосконаленню вітчизняної системи оплати праці публічних службовців,

підвищенню ефективності державної служби, запобіганню корупції, підвищенню рівня мотивації держслужбовців та стимулом для економічного зростання держави.

2.4. Порядок і підстави припинення державної служби у країнах Європейського Союзу

Законодавче закріплення вичерпного переліку підстав припинення державної служби допомагає уникнути свавільного поводження зі сторони вищих чиновників та політичного керівництва, і мінімізувати вплив політичних факторів на формування корпусу публічної служби, а також гарантує її стабільність та безстроковість.

У більшості європейських країн, зокрема Болгарії, Греції, Естонії, Республіці Польща, Федеративній Республіці Німеччини, Чехії, законодавство містить вичерпний детальний перелік підстав припинення державно-службових відносин як з ініціативи службовця, так і з ініціативи органу призначення. Деякі закони поділяються ці підстави на групи, інші надають перелік з деталізацією підстав в окремих статтях закону про державну (цивільну) службу. При цьому жоден з проаналізованих нормативно-правових актів не містить посилань на трудове законодавство.

На нашу думку, у законі доцільно розділити такі підстави припинення державної служби, як позбавлення статусу державного службовця, звільнення з посади державної служби за рішенням керівника органу державної влади та за власним бажанням державного службовця, а також відставка вищих державних службовців. Такий поділ на групи припинення державної служби обумовлений різними процедурами звільнення. Механізм звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення має на меті дотримання прав службовця та запобігання свавіллю з боку керівництва органу. Натомість звільнення за власним бажанням покладає додаткові зобов'язання на державного службовця та передбачає його

обов'язок повідомити про звільнення не пізніше, ніж за 14 календарних днів у Литві, 1 місяць – у Болгарії, 60 днів – у Чехії. Наприклад, у болгарському законодавстві зазначено, що «орган призначення може припинити службові правовідносини і до завершення строку, виплативши цивільному службовцю компенсацію у розмірі його номінальної зарплати за той період часу, що залишився» [41]. Ця норма підлягає застосуванню у разі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, державний службовець вирішив звільнитися через зниження його мотивації працювати на займаній посаді, що може негативно впливати на подальші результати його професійної діяльності.

Натомість втрата (позбавлення) статусу державного службовця передбачає автоматичне звільнення та скасування соціальних гарантій. Підставами втрати статусу державного службовця згідно з українським законодавством можуть бути: припинення громадянства України; набрання законної сили вироком суду за вчинення умисного злочину; вчинення корупційного діяння (притягнення службовця до адміністративної відповідальності за його вчинення) [41].

Німецький державний службовець підлягає звільненню зі служби в разі втрати громадянства. Також підставами для звільнення є: відмова скласти присягу; не здатність виконувати службові обов'язки; досягнення пенсійного віку; зміна місця проживання, що ускладнює виконання ним службових функцій або тривале знаходження за кордоном.

За польським законодавством державно-службові відносини припиняються у разі «відмови від присяги; втрати громадянства країни, що входить до Європейського Союзу; засудження за умисний злочин або умисний фінансовий злочин; набрання законної сили рішенням про дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з державної служби або про позбавлення державного службовця публічних прав або заборону на заняття професійною діяльністю державного службовця; закінчення трьох місяців неявки на роботу у зв'язку з триманням під вартою» [44].

Причини позбавлення статусу публічного службовця вказують на відсутність патріотизму або на інші негативні характеристики особи, що несумісні з престижністю статусу представника публічної служби. Позбавлення статусу службовця виключає подальшу можливість перебування такої особи на службі, її невідповідність вимогам, що ставляться до державних службовців. Така особа автоматично втрачає усі права та гарантії, що мають публічні службовці, а також можливість повернення на державну службу в майбутньому. Поновлення цього звання можливе лише у виняткових випадках скасування рішення суду, згідно з яким особа притягалася до відповідальності [13, с. 206].

Також законодавчо передбачена можливість звільнення державного службовця за власним бажанням, за умови письмового попередження про це адміністрації у певний строк. Термін попередження у різних країнах визначено у межах від 14 днів до 2 місяців. Такий строк для попередження чиновником керівника служби про своє бажання залишити службу необхідний для того, щоб владний суб'єкт мав можливість виконати усі процедури пов'язані з конкурсним добором особи на вакантну посаду, що потребує більше часу, ніж зайняття вакантної посади у приватному секторі. До того ж публічно-правове регулювання виключає можливість відхилення від установлених процедур, а публічні інтереси вимагають, щоб функція, покладена на державного службовця, виконувалася повсякденно.

У німецькому законодавстві йдеться про те, що «звільнення проголошується на той момент, про який просили в заяві; але воно може бути відстрочено на той строк, поки чиновник не закінчить його службові дії відповідно зі встановленим порядком, але не довше як за три місяці» [12]. Таким чином, публічні інтереси мають бути захищені від несподіваних дій чиновників.

З міркувань забезпечення стабільності публічної служби в Україні також доцільно встановити правило, що передбачатиме можливість відстрочки строку звільнення принаймні для вищих службовців, які подали

заяву про звільнення за власним бажанням, наприклад, такий термін може становити 1–2 місяці. Крім того, варто передбачити можливість поновлення особи на службі зі збереженням попереднього досвіду в інтересах публічної служби, формування своєрідного кадрового резерву.

Варто відрізнити звільнення за власним бажанням від відставки, що вважається припиненням повноважень вищим державним службовцем за його власною заявою. При цьому підставами для відставки, як правило, є, по-перше, «принципова незгода з рішенням органу виконавчої влади (органу місцевого самоврядування) чи його керівника; по-друге, примушування державного службовця до виконання рішення органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування чи іншої посадової особи, що може заподіяти значної шкоди державі, громаді, юридичним чи фізичним особам; по-третє, стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку)» [26].

Таким чином, для становлення в Україні стабільної публічної служби необхідним кроком є законодавче закріплення вичерпного переліку підстав для звільнення державного службовця та встановлення чіткого переліку виняткових випадків строкової служби; а також чітке розмежування підстав припинення державної служби: позбавлення статусу службовця, звільнення з посади державної служби за рішенням керівника служби, звільнення за власним бажанням службовця, відставку вищих службовців. Крім того, законодавство має бути спрямоване на захист державних службовців від необґрунтованого звільнення та на забезпечення публічних інтересів шляхом формування кадрового резерву службовців, які мають значний потенціал.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Адаптація європейського досвіду функціонування професійної публічної служби в законодавство України

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 році сприяло виникненню нових перспектив для професійної державної служби України, а саме: введення нових стандартів якості; зміна методів контролю; зниження рівня корупції; запровадження додаткових днів відпустки; дотримання гендерного підходу до оплати праці жінок і чоловіків; визнання в ЄС українських дипломів і кваліфікації для допуску до державної служби тощо.

Нині Угода про асоціацію дає змогу нашій країні перейти від партнерства й співробітництва безпосередньо до політичної асоціації та інтеграції у сфері професійної державної служби. Угода не передбачає особливих інституційних змін щодо системи державної служби в Україні, проте певні загальні вимоги до нашої держави поставлено, і їх мають виконувати у сфері державної служби [38].

Зокрема, визначено, що в межах співробітництва Україна повинна: «надавати вагомому значенню утвердженню верховенства права та зміцненню інституцій усіх рівнів у сфері управління державною службою (стаття 14); забезпечити належний рівень захисту персональних даних відповідно до європейських і міжнародних стандартів (стаття 15); у ставленні до державних службовців й інших працівників, які законно працюють на території держави-члена, бути вільною від дискримінації на підставі громадянства (стаття 17); співпрацювати у боротьбі з кримінальною та іншою незаконною організованою діяльністю, а також з метою її попередження, серед іншого, з подоланням проблем корупції в державному секторі (стаття 22)» [42].

Істотне пришвидшення повноцінного членства України в ЄС у контексті Угоди про асоціацію потребуватиме вирішення таких питань у сфері державної служби:

- встановлення принципів державного управління, відображених у звітах про базові вимірювання програми SIGMA (Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) [15];

- встановлення переваг вступу на державну службу залежно від професіоналізму, стажу й інших професійних критеріїв;

- уніфікування розмірів заробітної плати й інших виплат для всіх державних службовців відповідно до рангів і категорій, рівня компетенції, складності роботи на посаді, відповідальності;

- оптимізація структури, кількості та системи оплати праці працівників у системі органів публічного управління;

- формування структурних підрозділів з управління персоналом в центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасної інформаційної системи управління людськими ресурсами з координацією діяльності Національним агентством з питань державної служби;

- «реформа системи професійного навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, у тому числі щодо володіння однією з офіційних мов Ради Європи» [5].

Наразі Кабінет Міністрів уже схвалив законопроект щодо оплати праці службовців на основі класифікації посад, який має забезпечити правове підґрунтя для запровадження прозорої системи оплати праці службовців у відповідності з європейськими стандартами (70% на 30%), функціонального аудиту державних органів, обмеження виплат необґрунтованих надбавок та премій, скорочення чисельності працівників державного апарату, зменшення навантаження на бюджет тощо.

У межах міжнародної співпраці з ЄС, відповідно до Угоди про асоціацію, органи державної служби України активно долучалися до міжнародних проєктів і програм. Зокрема, з 2016 року активно розвивається

«проект Twinning – інструмент інституціональної розбудови й нова форма безпосередньої співпраці між органами влади держав – членів ЄС і країн-бенефіціарів. Twinning в Україні має на меті допомагати покращувати та посилювати адміністративне функціонування професійної державної служби, її структуру, організацію кадрового забезпечення, оптимізувати розвиток управлінського потенціалу» [20, с. 148].

Крім того, необхідним є подальше впровадження розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту SIGMA принципів і рекомендацій з удосконалення законодавства про етичні обов'язки державних службовців в Україні.

Наприклад, в Коментарях програми SIGMA до проєкту Закону України «Про державну службу» 2011 року було зазначено, що принцип патріотизму, який насправді не можна вважати принципом, було б доцільніше замінити на принципи справедливості та пропорційності. У Коментарях програми було також зазначено, що принцип добросовісності є не цілком коректним, тож його може бути замінено на принцип етичності [15, с. 9]. Уточнення потребує також принцип ефективності, який конкретизовано в статті 4 Закону України «Про державну службу» як «раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики», оскільки не може бути одного універсального критерію оцінювання результатів діяльності персоналу органів державної служби [25].

Для формування досконалого механізму взаємодії важливим буде визначення оптимального балансу інтеграції системи державної служби України із системами країн ЄС. Тому перспективами подальших досліджень у сфері співробітництва України з ЄС щодо адаптації європейського досвіду функціонування професійної державної служби в законодавство України вбачається розроблення та формування Концепції розвитку державної служби в Україні відповідно до Угоди про асоціацію.

3.2. Напрями удосконалення інституту публічної служби в Україні в умовах війни

Сучасна модель публічної служби вимагає суттєвої модернізації. Зараз в умовах воєнного стану у державі знову виникла потреба в пошуку нової, ефективної моделі на фоні чергової глобальної фінансово-економічної та енергетичної кризи, складної політичної ситуації, запровадження воєнного стану, тимчасової окупації частини території України, веденням бойових дій тощо.

Необхідність реформування публічної служби зумовлена її «недостатньою ефективністю та престижністю, заполітизованістю, корумпованістю, тим, що державна служба у її нинішньому становищі не відповідає принципам та стандартам демократичного врядування. Крім того, у сучасних реаліях воєнного стану значна кількість державних службовців виявилась неспроможною результативно працювати, повноцінно та якісно виконувати їх функціональні обов'язки, приймати оптимальні й своєчасні управлінські рішення, забезпечувати і контролювати реалізацію прийнятих планів і програм» [37, с. 331].

Упродовж багатьох років незалежності України причинами неефективності системи публічної служби були і залишаються: недостатня прозорість системи управління персоналом на публічній службі та схильність публічних службовців до корупції; низький рівень мотивації, професійної та соціальної захищеності статусу публічних службовців; відсутність дієвого механізму професійного навчання та підвищення кваліфікації службовців без відриву від роботи; відсутність довгострокового стратегічного планування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів; негативне сприйняття системи публічної служби, державного управління й місцевого самоврядування населенням, що зумовлене низькою якістю надання публічних послуг фізичним та юридичним особам; недієвість процедур

оцінювання діяльності публічних службовців та низький їх вплив на службову кар'єру публічних службовців, відсутність єдиних критеріїв оцінювання; неефективність класифікації посад публічних службовців та системи оплати їх праці тощо [37, с. 332].

При побудові нової моделі публічної служби з одного боку, мають бути законодавчо визначені реальні вимоги до службовців (ціннісні орієнтації, система мотивації, ресурсне забезпечення, підвищення якості публічних послуг, оплата праці), а з іншого – посилення взаємодії та контролю громадськості за їх діяльністю.

Основними напрямками модернізації та реформування публічної служби відповідно до європейських принципів демократичного врядування є: «вдосконалення правових засад функціонування публічної служби; реформування системи оплати праці публічних службовців; забезпечення їх політичної нейтральності у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання публічних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; удосконалення системи професійного навчання публічних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації публічної служби, засад організації навчання публічних службовців в країнах-членах ЄС» [37, с. 326].

Сьогодні значна увага приділяється «вдосконаленню загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що вимагає як розширення напрямків їх навчання, так і створення умов поєднання освіти і кар'єри, матеріального і фінансового забезпечення навчальних закладів, що віднесені до цієї системи, підвищення ефективності використання кваліфікованих спеціалістів. Практика свідчить, що існуюча сьогодні система професійної підготовки державних службовців має ще цілий ряд недоліків, є ще недосконалою і недостатньо ефективною» [3, с. 62].

В. Олуйко звертає увагу на те, що «становлення нових функцій держави та нових органів державної влади зумовлює необхідність у підготовці службовців, спеціалістів нових професій і становленні сучасної організації їх підготовки. Зміни функцій органів державного управління та місцевого самоврядування будуть визначати вимоги до освіти, спеціальності, кваліфікації службовців, підготовки кадрів управління. Водночас зміни структури, функцій органів, освіти працівників призводять до змін у складі службовців, зміни пропозицій між окремими видами посад службовців в органах державної влади й органах місцевого самоврядування» [21, с. 70].

Тому сучасний розвиток державного управління України, її інтеграція в європейську спільноту потребують активного впровадження та використання системи кадрового планування персоналу. Надзвичайно актуальною постає проблема застосування кадрового планування персоналу на посади, пов'язані з виконанням функцій держави. Розрахунок потреб у такому персоналі є основою для подальшого розвитку державних органів [20, с. 144].

В умовах постійного посилення конкуренції на ринку державних службовців неабиякого значення набувають такі показники, як рівень освіти, професійні знання, уміння, практичні навички. Тому одне з пріоритетних завдань планування персоналу у сфері державної служби – забезпечення державних органів службовцями, здатними реалізувати стратегію державного управління, і які мають для цього необхідну компетенцію, тобто формування кадрового резерву державної служби. Це сприятиме професіоналізації державної служби, надасть можливість формувати відповідну категорію осіб, професійно підготовлених до відповідних категорій посад [20, с. 147].

Отже, реалізація стратегічних напрямів реформування й модернізації публічної служби дозволить наблизити публічну службу України до європейських стандартів. Складовими модернізації публічної служби є: інституціоналізація вищого корпусу публічної служби; запровадження моніторингу конкурентоспроможності публічної служби; формування

позитивного іміджу публічної служби за рахунок переорієнтації публічних послуг на потреби громадян; удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження публічної служби; становлення сервісної держави; реалізація стратегічних завдань щодо запобігання корупції на публічній службі.

Комплексне реформування й модернізація публічної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної та престижної публічної служби, яка буде забезпечувати результативну та ефективну діяльність органів державної та місцевої влади й надання якісних публічних послуг громадянам.

ВИСНОВКИ

У роботі здійснено комплексне дослідження становлення та розвитку професійної публічної служби в Україні та європейських країнах, сформовано пропозиції щодо удосконалення професійної публічної служби в Україні. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки:

1. Поняття «публічна служба» за своїм змістом є більш широким і включає до свого складу державну службу і муніципальну службу. До основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, в тому числі виборних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, службу в громадських формуваннях та корпоративних утвореннях, за умови делегування їм повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану, в тому числі службу в правоохоронних органах та військових формуваннях, без урахування муніципальної служби.

2. Найпоширенішим сучасним підходом до класифікації публічної служби є поділ на кар'єрну (континентальна, романо-германська, закрита), посадову (англосаксонська, відкрита) та змішану моделі організації публічної служби.

3. Законодавче регулювання інституту публічної служби в Україні пройшло складний еволюційний шлях, долаючи численні політичні перешкоди. Загалом вдалося законодавчо врегулювати всі питання правового статусу державних службовців та основні засади проходження державної служби відповідно до стандартів Європейського Союзу. Однак, подальшого розвитку та доопрацювання потребують питання створення правових передумов для: підвищення престижності муніципальної служби; врегулювання правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування; прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування;

впровадження ефективного механізму запобігання корупції, забезпечення професійної етики публічних службовців.

4. У більшості європейських держав дотримуються процедури конкурсного відбору при заміщенні вакантної посади державного службовця. Крім того, попередніми умовами прийняття на державну службу є: наявність громадянства держави; повна дієздатність особи; володіння державною мовою; перебування в межах певного віку; наявність відповідної освіти; відсутність судимості за умисні злочини; фізична придатність до зайняття посади; дотримання військового законодавства; попередній професійний досвід; проходження підготовчої служби.

5. Огляд законодавства європейських держав щодо побудови службової кар'єри дає можливість зробити наступні висновки: система звань (рангів, класів, чинів) має більше значення у країнах зі кар'єрною моделлю служби; система службових звань у європейських країнах настільки різноманітна, що важко говорити про їх систематизацію; можливість просування за званнями є суттєвим мотиваційним чинником для кар'єрних службовців; основним критерієм просування є успішне виконання службовцем своїх обов'язків протягом встановленого законодавством часу або виконання додаткових вимог; успішність діяльності визначається у ході атестації (оцінювання).

6. Правове регулювання оплати праці публічних службовців зарубіжних країн залежить від рівня економічного розвитку цих країн та моделі організації публічної служби. Високий рівень матеріального забезпечення є важливою складовою мотивації службовців.

7. Законодавче закріплення вичерпного перелік підстав припинення державної служби допомагає уникнути свавілля з боку політичного керівництва та вищих чиновників, і мінімізувати вплив політичних чинників на формування корпусу державної служби, а також гарантує її стабільність та безстроковість.

8. Підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 році сприяло виникненню нових перспектив для професійної державної служби України,

нині Угода дає змогу Україні перейти від партнерства та співробітництва безпосередньо до політичної асоціації, інтеграції в ЄС у сфері професійної державної служби. Пришвидшенню повноцінного членства України в ЄС сприятиме вирішення таких питань у сфері державної служби: встановлення принципів державного управління, відображених у звітах програми SIGMA; встановлення переваг вступу на державну службу залежно від професіоналізму, стажу й інших професійних критеріїв; уніфікування розмірів заробітної плати й інших виплат для всіх державних службовців; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління; утворення структурних підрозділів з управління персоналом в центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасної інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами; реформа системи професійного навчання державних службовців.

9. Відповідно до європейських принципів демократичного врядування реформування публічної служби має здійснюватися в напрямках: вдосконалення нормативно-правових засад функціонування публічної служби та регулювання вимог професійної етики публічних службовців; реформування системи оплати праці публічних службовців; забезпечення їх політичної нейтральності, правової та соціальної захищеності; упорядкування механізму надання публічних послуг; підвищення ефективності управління публічною службою; професіоналізація публічної служби, удосконалення системи професійного навчання публічних службовців тощо, що сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективною та престижною публічної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 124–128.
2. Головачова А. Зарубіжний досвід правового регулювання оплати праці державних службовців. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 82–84.
3. Гончарук С. Т., Олійник І. В. Професійна підготовка державних службовців – важливий елемент проходження державної служби. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 57–63.
4. Данкевич Є., Ревунець В. Моделі публічної служби: основні підходи та критерії класифікації. *100-річчя Поліського національного університету: здобутки, реалії, перспективи*: зб. праць уч. Міжнар. наук.-практ. конф. (1 листопада 2022 р.). Житомир: Поліський національний університет, 2022. С. 116–119.
5. Деякі питання реформування державного управління в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249175778> (дата звернення: 26.10.2022).
6. Дрешпак В.М. Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 2 (29). С. 56–62.
7. Зеленський В.М. Особливості правового регулювання конкурсного відбору на державну службу за трудовим законодавством європейських країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. Вип. 32. Т. 2. С.129-132.
8. Карпа М. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 227–233.

9. Качан Я.В. Європейський досвід професійного розвитку публічної служби та можливості його використання в Україні під час системних реформ. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 13. С. 94–98.

10. Кізілов Ю. Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6-7. С. 57–65.

11. Кізілов Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 137–142.

12. Кірмач А.В. Європейський досвід правового регулювання службової кар'єри державних службовців. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 161–164.

13. Кірмач А.В. Підстави та порядок припинення державної служби: європейський досвід правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2010. №2. С.202–211.

14. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 26.10.2022).

15. Коментарі програми SIGMA до проекту Закону України «Про державну службу». Програма Sigma, 2011. 26 с.

16. Конституція України: Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.10.2022).

17. Ласійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу: досвід для України. *Науковий вісник*. 2009. Вип. 3.

URL:<https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2022/jan/26529/lasijchuk.pdf>

18. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
19. Мамчур Г.В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління»*. 2014. Вип. 1. С. 41–45.
20. Мельничук Т. П. Розвиток професійної державної служби у країнах ЄС: досвід для України: дис. ... д-ра філософії: 281. Київ, 2021. 229 с.
21. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 56–72.
22. Онуфрієнко О. Підходи до класифікації моделей організації державної служби: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 155–160.
23. Панова Н. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2015 р. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №12. С. 178–182.
24. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf> (дата звернення: 26.10.2022).
25. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 26.10.2022).
26. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 26.10.2022).

27. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 26.10.2022).

28. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.10.2022).

29. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 26.10.2022).

30. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 26.10.2022).

31. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 26.10.2022).

32. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону від 05.01.2022 р. № 6504. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563 (дата звернення: 26.10.2022).

33. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України; Стратегія від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 26.10.2022).

34. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 27.12.2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80> (дата звернення: 26.10.2022).

35. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету

Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (дата звернення: 26.10.2022).

36. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2008. №1. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/200901/ProkopenkoStat.pdf>.

37. Публічна служба: навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін та ін.; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 384 с.

38. Ревунець В. Перспективні напрями удосконалення інституту публічної служби в Україні. *Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки: проблеми, пріоритети, перспективи*: зб. тез XIII Міжнар. наук.-практ. інт.-конф. (м. Дніпро, 27-28 жовтня 2022 року). Дніпро, 2022. С. 241–243.

39. Ревунець В. А. Порядок відбору на посади державної (цивільної) служби у країнах Європейського Союзу. *Студентські наукові читання – 2021*: матеріали Міжфак. студ. наук.-практ. конф. у 2 томах. Т. 2. Житомир: Поліський національний університет, 2021. С.467–470.

40. Стельмашук Л. Співвідношення понять "публічна служба" та "державна служба. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 52-62.

41. Тимошук В. П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

42. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 26.10.2022).

43. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. №1. С.140–150.

44. USTAWA z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001691/T/D20221691L.pdf> (дата звернення: 26.11.2022).