

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**  
**КАФЕДРА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН ТА ПУБЛІЧНОГО**  
**УПРАВЛІННЯ**

**Робота до захисту допущена**  
Завідувач кафедри  
державно-правових дисциплін та  
публічного управління  
\_\_\_\_\_ **Ганна КОНАРСЬВА**  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2025 року

**КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

на тему Становлення публічної служби в Україні: інституціональний аспект

Виконала: студентка  2  курсу, групи  1/23-ПУА-М

напряму підготовки (спеціальності)    
 281 «Публічне управління та адміністрування»

ГЕТЬМАНЕНКО Оксана Петрівна  
(прізвище та ініціали) (підпис)

Керівник  викладач кафедри державно-правових дисциплін та публічного  
 управління, доктор філософії, ФРОСІНЯК Р.В.  
(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Рецензент  
\_\_\_\_\_  
(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Рецензент  
\_\_\_\_\_  
(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Засвідчую, що у цій випускній кваліфікаційній  
роботі немає запозичень з праць  
інших авторів без відповідних посилань.  
Здобувач освіти \_\_\_\_\_  
(підпис)

**Кропивницький - 2025 р.**

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Факультет №4  
Кафедра державно-правових дисциплін та публічного управління  
Освітній ступінь магістр  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри  
державно-правових дисциплін та  
публічного управління  
\_\_\_\_\_ **Ганна КОНАРЄВА**  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2024 року

**З А В Д А Н Н Я**  
**на кваліфікаційну магістерську роботу**

ГЕТЬМАНЕНКО Оксана Петрівна  
(ПРИЗВИЩЕ, ІМ'Я, ПО БАТЬКОВІ)

1. Тема Становлення публічної служби в Україні: інституціональний аспект
2. Науковий керівник: Фросіняк Р.В., доктор філософії  
затверджені наказом ДонДУВС від від «01» жовтня 2024 року № 562 адм
3. Строк подання роботи « 15 » 02 2025 року
4. Зміст пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

1.	ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ
1.1.	Публічна служба як соціальний інститут: суть, поняття та значення
1.2.	Історичний контекст формування публічної служби в Україні
1.3.	Сучасні теоретичні підходи до дослідження публічної служби
2.	АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ
2.1.	Нормативно-правова основа регулювання публічної служби
2.2.	Соціальні ознаки, характеристики та принципи публічної служби в Україні
2.3.	Проблеми розвитку публічної служби в Україні
3.	НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ
3.1.	Розвиток організаційного потенціалу публічної служби
3.2.	Цифрова трансформація публічної служби: інституціональні підходи

	до підвищення ефективності та стійкості системи
	<b>ВИСНОВКИ</b>

6. Дата видачі завдання « 05 » жовтня 2024 року.

№ з/п	Етапи підготовки	Строк виконання	Примітка
1	Складання плану роботи. Підбір наукових та нормативних джерел за темою дослідження	30.10.2024	
2	Представлення Розділу I роботи на перевірку науковому керівнику	15.11.2024	
3	Представлення Розділу II роботи на перевірку науковому керівнику.	05.12.2024	
4	Представлення Розділу III роботи на перевірку науковому керівнику, доопрацювання Розділів I та II	25.12.2024	
5	Підготовка тез для виступу на науковому заході (наукової статті) та остаточного варіанту тексту роботи	22.01.2025	
6	Підготовка відповідних документів (реферат, рецензія тощо)	06.02.2025	
7	Оформлення роботи та представлення її на кафедрі.	14.02.2025	

Здобувач

\_\_\_\_\_

( підпис )

( прізвище та ініціали )

\_\_\_\_\_ **Гетьманенко О.П.**

Керівник роботи

( підпис )

( прізвище та ініціали )

\_\_\_\_\_ **Фросіняк Р.В.**

## АННОТАЦІЯ

**Гетьманенко О.П.** Становлення публічної служби в Україні: інституціональний аспект: кваліфікаційна магістерська робота на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / О.П. Гетьманенко – Кропивницький : ДонДУВС, 2025.– 83 с.

У магістерській роботі досліджено процес становлення публічної служби в Україні через призму її інституціонального розвитку, з урахуванням соціально-правових, історичних та організаційних аспектів. Проаналізовано сутність та значення публічної служби як соціального інституту, що забезпечує реалізацію функцій державного управління та служить важливим механізмом взаємодії держави і суспільства.

Розглянуто історичні передумови формування системи публічної служби в Україні, простежено ключові етапи її еволюції та вплив зовнішніх і внутрішніх чинників на становлення її сучасної моделі. Визначено сучасні теоретичні підходи до аналізу публічної служби, її функціональних характеристик та ролі у системі державного управління.

У другому розділі досліджено нормативно-правові засади функціонування публічної служби в Україні, окреслено її основні соціальні ознаки, характеристики та принципи. Проведено аналіз чинного законодавства, що регламентує діяльність публічних службовців, виокремлено основні проблеми правового регулювання. Визначено ключові виклики, що стоять перед публічною службою на сучасному етапі, зокрема питання професіоналізації кадрів, політичної нейтральності, прозорості та доброчесності.

У третьому розділі обґрунтовано напрями вдосконалення системи публічної служби в Україні. Розглянуто можливості підвищення її організаційного потенціалу шляхом удосконалення управлінських механізмів, цифровізації процесів та розвитку кадрової політики. Запропоновано інституціональні підходи до забезпечення стійкості системи публічної служби, спрямовані на посилення її адаптивності до викликів сучасного державного управління, зміцнення інституційних спроможностей та розширення міжнародного співробітництва у сфері публічного управління.

**Ключові слова:** публічна служба, інституціональний аспект, державне управління, місцеве самоврядування, кадрова політика, нормативно-правове регулювання, професіоналізація.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ .....	9
1.1. Публічна служба як соціальний інститут: суть, поняття та значення .....	9
1.2. Історичний контекст формування публічної служби в Україні .....	17
1.3. Сучасні теоретичні підходи до дослідження публічної служби .....	24
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ .....	30
2.1. Нормативно-правова основа регулювання публічної служби. ....	30
2.2. Соціальні ознаки, характеристики та принципи публічної служби в Україні .....	38
2.3. Проблеми розвитку публічної служби в Україні .....	47
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ .....	56
3.1. Розвиток організаційного потенціалу публічної служби .....	56
3.2. Цифрова трансформація публічної служби: інституціональні підходи до підвищення ефективності та стійкості системи .....	64
ВИСНОВКИ .....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	77

## ВСТУП

Публічна служба є фундаментальною складовою функціонування держави, що забезпечує ефективну реалізацію державної політики, надання якісних адміністративних послуг громадянам і підтримання суспільної стабільності. Її роль у сучасному світі постійно зростає, оскільки громадяни очікують від держави не лише ефективного управління, але й прозорості, підзвітності та професіоналізму. Становлення публічної служби в Україні є тривалим і складним процесом, який вимагає системного підходу та врахування національних особливостей.

Важливим аспектом дослідження публічної служби є її інституціоналізація. Це процес визначення, закріплення та систематизації норм, правил і ролей, які забезпечують ефективність функціонування цієї системи. Інституціоналізація публічної служби сприяє підвищенню стабільності, формуванню довіри до державних інституцій і створенню умов для сталого розвитку суспільства. В Україні, яка перебуває у стані реформ, цей процес є надзвичайно актуальним, оскільки він пов'язаний із реалізацією ключових перетворень у сфері децентралізації, цифровізації та євроінтеграції.

Актуальність цього дослідження визначається кількома факторами. По-перше, необхідністю вдосконалення нормативно-правової бази публічної служби, яка має враховувати сучасні виклики та відповідати міжнародним стандартам. По-друге, важливістю забезпечення професіоналізації та мотивації службовців, які є ключовим ресурсом у реалізації державної політики. По-третє, потребою у розробці нових підходів до управління публічною службою, що дозволять адаптувати її до змінних умов. Усі ці аспекти роблять дослідження становлення публічної служби надзвичайно важливим для розвитку державного управління в Україні.

Метою цього дослідження є аналіз процесів становлення публічної служби в Україні, оцінка її сучасного стану та розробка рекомендацій щодо вдосконалення інституціонального забезпечення цієї системи.

Завдання дослідження:

- визначити сутність і основні характеристики публічної служби як соціального інституту;
- дослідити історичні етапи становлення публічної служби в Україні та світі;
- оцінити сучасний стан нормативно-правового регулювання публічної служби;
- проаналізувати проблеми інституціоналізації публічної служби в Україні;
- розробити рекомендації щодо підвищення стійкості та ефективності системи публічної служби.

Об'єктом дослідження є публічна служба як соціальний інститут, що забезпечує реалізацію державних функцій.

Предметом дослідження є механізми, інструменти та процеси інституціоналізації публічної служби.

Теоретична основа роботи спирається на сучасні наукові підходи до дослідження публічної служби, зокрема концепцію інституціоналізації, яка розглядає публічну службу через призму формування та закріплення норм і правил, необхідних для її функціонування. Практичне значення роботи полягає у розробці пропозицій, спрямованих на вдосконалення інституціонального забезпечення публічної служби та підвищення її ефективності.

Методи дослідження включають аналіз і синтез, системний підхід, методи порівняння та узагальнення, а також статистичні та соціологічні методи для обґрунтування висновків.

У першому розділі роботи розглядаються теоретичні основи публічної служби, її сутність, значення та історичний розвиток. Особливу увагу приділено аналізу сучасних підходів до інституціоналізації публічної служби, які дають змогу зрозуміти механізми її функціонування як соціального інституту.

Другий розділ присвячено аналізу сучасного стану публічної служби в Україні. У ньому оцінюється нормативно-правова база, соціальні норми та

функції, а також виявляються основні проблеми, що перешкоджають її ефективному функціонуванню.

У третьому розділі розроблено напрями вдосконалення публічної служби в Україні. Особлива увага приділяється розвитку організаційного потенціалу та підвищенню стійкості системи через інституціональні підходи, які сприятимуть забезпеченню прозорості, підзвітності та стабільності.

Структура роботи включає вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел та додатки.

## РОЗДІЛ 1.

# ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

### 1.1. Публічна служба як соціальний інститут: суть, поняття та значення

Публічна служба є основоположним елементом функціонування сучасної держави, спрямованим на забезпечення реалізації публічних інтересів і підтримання стабільності державного управління. Хоча питання публічної служби привертало увагу ще в середині ХХ століття, систематичне дослідження цього явища в Україні розпочалося відносно недавно.

Ще у 50-х роках ХХ століття відомий український правник Ю. Панейко визначав публічну службу як явище, тісно пов'язане із сутністю держави, розглядаючи її як «корпорацію публічних служб», яка має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [1]. Цей підхід наголошував на динамічності публічної служби, що адаптується до вимог суспільства, зберігаючи пріоритетність інтересів громадян.

Після відновлення незалежності України у 1991 році змінилися і підходи до визначення публічної служби, відповідно дослідники пропонували ширше її розуміння. Наприклад, професор О. Петришин включає до публічної служби не лише державну та муніципальну служби, але й діяльність у громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах [2]. На його думку, публічна служба характеризується такими ознаками, як орієнтованість на обслуговування суспільних інтересів, професійність, постійна основа діяльності, а також виконання функцій, що виходять за межі індивідуальних чи корпоративних інтересів.

У законодавстві України термін «публічна служба» до недавнього часу практично не використовувався. Основна увага приділялася поняттям «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». У Законі України «Про державну службу» [3], державна служба визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах і

виконують завдання держави, отримуючи фінансування за рахунок державних коштів. У свою чергу, служба в органах місцевого самоврядування є діяльністю громадян на постійній основі, спрямованою на реалізацію повноважень територіальної громади та окремих функцій виконавчої влади.

Вперше термін «публічна служба» в Україні був закріплений у Кодексі адміністративного судочинства України [4], де він охоплює широкий спектр діяльності, включаючи державні політичні посади, військову та альтернативну служби, діяльність суддів і прокурорів, дипломатичну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Однак це визначення залишається надто широким і застосовується переважно в контексті адміністративного судочинства, що обмежує його універсальність у сфері публічного управління.

Одним із ключових викликів для визначення поняття «публічна служба» є розмежування між політичними та адміністративними посадами [5]. Політичні діячі реалізують управлінські функції через виборні органи, тоді як публічні службовці здійснюють професійну діяльність на адміністративних посадах. Така диференціація є важливою для забезпечення політичної нейтральності публічної служби.

Існує також кілька підходів до класифікації публічної служби. Вона поділяється на цивільну та мілітаризовану служби [6]. Мілітаризована служба виконує охоронні функції, пов'язані з безпекою, захистом правопорядку та територіальної цілісності. Натомість цивільна служба зосереджена на забезпеченні адміністративного управління та обслуговуванні суспільних інтересів через систему державних і місцевих органів.

У подальшому визначення "публічної служби" зазнало уточнень. У чинній редакції Кодексу адміністративного судочинства України [4], публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, патронатна служба в державних органах, а також служба в органах влади Автономної Республіки Крим і органах місцевого самоврядування. Ці зміни відображають прагнення українського

законодавства до деталізації та врахування особливостей різних форм публічної служби.

Водночас у законодавчих і наукових підходах до визначення публічної служби існують певні розбіжності. Науковці вказують на необхідність чіткого визначення меж цього поняття, включення або виключення певних категорій службовців, які беруть участь у реалізації державних функцій. Наприклад, служба в органах місцевого самоврядування, згідно із Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [7], є окремим видом публічної діяльності, що спрямована на реалізацію права територіальної громади на самоврядування.

Державна служба, як складова публічної служби, також має свій еволюційний шлях визначення. Уперше поняття "державна служба" було закріплено в Законі України "Про державну службу" 1993 року, де вона визначалася як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, спрямована на виконання завдань і функцій держави. Згодом це визначення було уточнене у нових редакціях закону (2011, 2015 роки), відповідно до яких державна служба охоплює аналіз і реалізацію державної політики, надання адміністративних послуг, управління фінансовими ресурсами та іншими напрямками діяльності [3].

У будь-якому сучасному суспільстві публічна служба відіграє важливу роль, будучи одним із ключових інструментів підтримання соціальної рівноваги та забезпечення реалізації суспільних інтересів. Як елемент соціальної системи, вона виступає посередником між державою та громадянським суспільством, що гарантує функціонування демократичних процесів і забезпечення прав людини [8].

Суспільство складається з багатогранних соціальних зв'язків і структур, які забезпечують сталість та регуляцію взаємодії між його елементами. У цій системі публічна служба займає унікальне місце, адже вона пов'язує державну владу з потребами громадян. Водночас громадянське суспільство, яке розглядається як відносно автономна спільнота рівноправних індивідів, також

впливає на формування та функціонування цього інституту. Така взаємодія сприяє підтриманню демократичних стандартів і прозорості в управлінні.

Основою ефективного функціонування публічної служби є її соціальна спрямованість. Вона створює умови для вирішення нагальних проблем громадян, регулює суспільні відносини та забезпечує виконання встановлених правил. У той же час публічна служба інтегрує суспільні зв'язки, формуючи єдине поле для взаємодії громадян, держави та інститутів громадянського суспільства.

Однією з головних функцій публічної служби є забезпечення стабільності суспільного життя. Вона покликана забезпечувати сталість соціальних відносин, створюючи систему, в межах якої кожен громадянин може реалізовувати свої права та інтереси. Завдяки цьому публічна служба стає своєрідним гарантом дотримання принципів верховенства права, що є основою правової та демократичної держави. Важливо зазначити, що публічна служба не обмежується лише виконанням адміністративних завдань. Вона формує зв'язок між владою та суспільством, будучи носієм принципів соціальної відповідальності, доброчесності та неупередженості. Це дозволяє забезпечити ефективне функціонування всіх рівнів управління - від державного до місцевого. Отже, публічна служба як соціальний інститут є основою функціонування демократичного суспільства. Її діяльність спрямована на забезпечення прав людини, впровадження ефективної державної політики та формування суспільних цінностей. Розвиток публічної служби є невід'ємною складовою зміцнення правової держави та підвищення якості життя громадян.

Історично публічна служба формувалася як інструмент реалізації функцій державної влади. Вона не лише виконує завдання, визначені законом, але й є показником рівня гуманності та моральності суспільства. Через свою діяльність публічна служба не просто впливає на управлінські процеси, а й формує соціальні цінності, забезпечує відповідальність держави перед громадянами.

Публічна служба має глибокий зв'язок із принципами правової держави. Вона сприяє реалізації конституційних прав громадян і відповідає за впровадження державної політики, яка орієнтована на захист інтересів суспільства. У цьому контексті публічна служба слугує механізмом, через який держава демонструє свою здатність реагувати на потреби людей і забезпечувати баланс між різними інтересами.

Інституційна природа публічної служби виявляється у її здатності адаптуватися до змін у суспільстві та забезпечувати виконання управлінських функцій відповідно до сучасних викликів. Вона слугує важливим інструментом регулювання суспільних процесів, формуючи умови для соціальної рівноваги та гармонійного розвитку.

Публічна служба охоплює широкий спектр діяльності, який включає виконання державних, місцевих і спеціальних функцій, спрямованих на забезпечення суспільних інтересів. Водночас система публічної служби залишається складною і неоднорідною, що створює труднощі в її класифікації та правовому регулюванні.

Законодавство України встановлює низку посад і служб, які охоплюються поняттям "публічна служба". До таких відносять як державну службу в класичному її розумінні (виконання функцій органами державної влади), так і службу в органах місцевого самоврядування, правоохоронну, військову, дипломатичну службу, а також діяльність представників колегіальних органів. Однак точна структура публічної служби, межі її складових і правовий статус окремих категорій службовців залишаються дискусійними.

Однією з проблем класифікації є визначення ролі політичної служби в системі публічної служби. Сюди відносять осіб, які займають ключові державні посади, такі як Президент України, народні депутати чи члени Кабінету Міністрів. Водночас до посад, що зазнають постійного політичного впливу, належать службовці, які виконують свої обов'язки в межах допоміжних органів при державних інституціях або в місцевих адміністраціях. Таке розмежування підкреслює взаємозв'язок між політичною і

адміністративною складовими публічної служби, що потребує чіткішого правового регулювання.

Особливої уваги заслуговує інституціональний підхід до служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до законодавства України, служба в місцевому самоврядуванні передбачає виконання повноважень територіальних громад через їх представницькі органи. Це включає як роботу посадових осіб місцевого самоврядування, так і діяльність депутатів місцевих рад, які здійснюють управлінські функції на громадських засадах. Такий підхід дозволяє враховувати специфіку організації місцевої влади, але водночас створює виклики щодо забезпечення балансу між професійністю та громадською активністю.

Дискусійним залишається питання визначення статусу дипломатичної служби. Сучасне законодавство України класифікує її як особливий вид державної служби, що спрямований на реалізацію зовнішньої політики та захист національних інтересів за кордоном [9]. Однак інституціональний підхід вимагає розгляду дипломатичної служби як окремої складової публічної служби, що підкреслює її унікальність і значення для державного управління.

Класифікація публічної служби з урахуванням інституціонального підходу дозволяє комплексно оцінити її складові, окреслити особливості кожної групи службовців і створити передумови для вдосконалення законодавчої бази. Цей підхід ґрунтується на розумінні публічної служби як інтегрованого інституту, що включає різноманітні види діяльності у сфері публічного управління.

Зокрема, важливим аспектом публічної служби в Україні є роль парламентської служби, яка охоплює працівників Апарату Верховної Ради України, включаючи як державних службовців, так і працівників патронатних служб. Ця категорія службовців виконує ключові функції, пов'язані із забезпеченням роботи парламенту, але не завжди підпадає під дію законодавства про державну службу. Це викликає потребу у впорядкуванні

правового статусу працівників парламентської служби як невід'ємної частини публічної служби.

Важливість виокремлення парламентської служби підтверджується євроінтеграційним курсом України. Значна увага цьому питанню була приділена у Рекомендаціях Місії Європейського Парламенту під керівництвом П. Кокса, що були затверджені Верховною Радою України у 2016 році [10]. Ці рекомендації стали основою для реформування парламентської діяльності та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради. Серед запропонованих заходів було зазначено можливість створення відокремленої парламентської державної служби як довгострокового завдання.

Однак, окрім парламентської служби, інституціональний підхід вимагає врахування інших складових публічної служби, таких як політична, суддівська, прокурорська, правоохоронна, військова, дипломатична, сервісна служба, а також служба в органах місцевого самоврядування. Цей підхід передбачає, що всі ці види діяльності інтегруються в рамках єдиної системи публічної служби, яка охоплює працівників інституцій, відповідальних за публічне управління.

Альтернативна (невійськова) служба та патронатна служба, які здійснюються у різних інституціях, потребують більш чіткого визначення в межах публічної служби, але, згідно з інституціональним підходом, їх виокремлення є недоцільним. Аналогічно, служба в органах влади Автономної Республіки Крим здійснюється відповідно до специфіки інших видів служб і тому не потребує окремого акценту.

Загалом, інституціональний підхід до публічної служби вимагає розробки рамкового закону, який би інтегрував всі аспекти функціонування різних служб і чітко визначив їх статус. Створення такого законодавчого акту дозволить забезпечити гармонійний розвиток публічної служби, усунути правові прогалини та підвищити ефективність публічного управління.

Перспективи подальших досліджень у цій сфері включають поглиблений аналіз кожного з видів служби та напрацювання відповідних законодавчих ініціатив. Це створить передумови для формування цілісної

системи публічної служби, яка відповідатиме сучасним викликам і потребам суспільства.

Аналіз публічної служби як соціального інституту підтверджує її важливість у забезпеченні ефективного функціонування держави та суспільства. Її багатогранна природа проявляється у виконанні ролі посередника між державними структурами і громадянським суспільством, що дозволяє інтегрувати різноманітні суспільні інтереси. Публічна служба, будучи частиною соціальної системи, поєднує адміністративну та суспільно орієнтовану діяльність, спрямовану на реалізацію публічних інтересів, що відображає її ключову роль у демократичній державі.

Дослідження теоретичних основ публічної служби виявило широкий спектр підходів до її розуміння і класифікації. Це підтверджує необхідність чіткого визначення її складових і функцій на законодавчому рівні. Інституціональний підхід до публічної служби дозволяє врахувати специфіку різних її видів, таких як парламентська, дипломатична, правоохоронна та інші, забезпечуючи гармонійне функціонування всієї системи. При цьому розмежування політичних та адміністративних посад залишається актуальним завданням для уникнення конфліктів інтересів і забезпечення політичної нейтральності.

Подальший розвиток публічної служби вимагає адаптації її функцій до сучасних суспільних викликів і потреб. Це включає впровадження рамкового законодавства, яке б інтегрувало різні аспекти діяльності службовців і враховувало їхній статус. Такий підхід сприятиме підвищенню ефективності державного управління, зміцненню демократичних інститутів та забезпеченню прав громадян, що є основою для побудови сучасної правової держави.

## 1.2. Історичний контекст формування публічної служби в Україні

Питання історії наукових уявлень про публічну службу дозволяє глибше зрозуміти її сутність як соціального явища, яке формувалося під впливом різних історичних, політичних та культурних чинників. Вивчення цього аспекту допомагає виявити, як змінювалося розуміння публічної служби в різні епохи, які підходи формувалися в науковій думці для її аналізу, а також як ці концепції вплинули на сучасні моделі управління. Зокрема, аналіз еволюції наукових підходів дає змогу простежити, як поступово склалося уявлення про публічну службу як інструмент реалізації суспільних інтересів і важливий елемент правової та демократичної держави.

Для правильного розуміння понять “бюрократія”, «служба», “державна служба” та “публічна служба” важливо враховувати їх у ширшому соціально-історичному контексті, а також аналізувати їхню роль у великих соціально-політичних процесах, де закладено основи влади. Протягом історії людства служба, як інститут, що перебуває у взаємозв’язку із суспільством, відображала всі якісні зміни організації суспільного життя, розвиваючись у його межах і заради його потреб.

У ХІХ столітті набули популярності поняття “бюрократ” і “бюрократія”, що отримали практичне застосування в європейських країнах того часу. Одним із перших, хто серйозно досліджував феномен бюрократії, був Г. Гегель [11]. Він висловлював думку, що загальні інтереси суспільства реалізуються державою через колегіальні органи та державних чиновників, об’єднаних у ієрархічно організовані управлінські структури. За Гегелем, бюрократія невід’ємно пов’язана з владними структурами, а її існування неможливе поза органами управління, посадовими обов’язками, правами та відповідними процедурами.

Гегель вважав державну бюрократію ключовою опорою держави, яка забезпечує законність і раціональність у суспільстві. Він відзначав, що завдяки ієрархічній організації влади, незалежності місцевих співтовариств та

спеціальній підготовці службовців, бюрократія залишається в межах загального інтересу.

М. Вебер розширив і уточнив уявлення про бюрократію, розглядаючи її у контексті соціальних і політичних процесів модернізації [12]. Він аналізував бюрократію як раціональну систему управління, що базується на чіткому поділі праці, формалізованих правилах і суворій ієрархії. Вебер вважав бюрократію невід'ємною частиною індустріального суспільства, де вона виконує функцію інструмента влади, забезпечуючи стабільність і ефективність управління. Особливу увагу він приділяв ролі професійної компетентності службовців, які завдяки своїм спеціалізованим знанням стають ключовим елементом політичної системи.

Обидва мислителі, незважаючи на різницю у підходах, розглядали бюрократію як важливий інструмент організації та управління суспільством. Гегель акцентував увагу на її нормативно-правовому аспекті, вбачаючи в бюрократії опору держави, що діє в інтересах громадян. Вебер, своєю чергою, підкреслював практичну раціональність бюрократії, її роль у модернізації суспільства та розвитку інституцій управління. Дані концепції формують основу сучасного розуміння бюрократії як системоутворюючого інституту, який поєднує раціональність, професіоналізм і відповідальність перед суспільством.

Принципи управління вперше були сформульовані засновниками школи наукового менеджменту, зокрема Ф. Тейлором [13]. Центральною ідеєю вчення Ф. Тейлора стали чотири основні принципи управління індивідуальною працею робітників, що включають науковий підхід до виконання кожного елементу роботи, підбір, навчання та стажування працівників; кооперацію між керівниками та робітниками; розподіл відповідальності за результати роботи між менеджерами та працівниками.

У сучасній українській мові поняття «бюрократ» і «чиновник» часто вважаються синонімами. Так, «бюрократ» визначається як службова особа, що через надмірну прихильність до формальностей у своїй діяльності може завдавати шкоди справі та інтересам громадян; одночасно це представник

бюрократичної системи управління [14]. Водночас «чиновник» розуміється як державний службовець, який формально виконує свої обов'язки, інколи нехтуючи їх змістом на користь дотримання формальностей. Попри сучасне неоднозначне сприйняття цих термінів, ключовою функцією як бюрократів, так і чиновників залишається представництво установи, у якій вони працюють. Через виконання службових обов'язків вони реалізують державні функції та формують у громадян сприйняття держави [15].

Протягом значної частини ХХ століття в Україні, яка входила до складу СРСР, працівників державних інституцій зазвичай називали «службовцями». Служба як невід'ємний елемент суспільного життя історично існувала поруч із виробництвом, забезпечуючи його інтелектуальні й організаційні аспекти. Водночас службова діяльність була спрямована на підтримку інших сфер суспільного життя, таких як забезпечення національної безпеки, громадського порядку та дипломатичних відносин.

У сучасних словниках поняття «служба» має широкий спектр значень, включаючи: виконання обов'язків, визначених посадою; трудову діяльність як джерело існування; службу в армії; діяльність установ, відповідальних за певні сфери роботи; а також релігійне служіння [14]. Як підкреслюють В. Куйбіда та О. Хорошенко, сучасне суспільство складається з великої кількості організацій, у яких працівники на професійній основі виконують завдання та функції відповідних органів [16]. Така діяльність отримала назву службової, що робить поняття «служба» важливим елементом як публічного управління, так і суспільного життя загалом [17].

Зародження державної служби на території України розпочинається з середини ІХ ст., що пов'язано з виникненням державності у східних слов'ян. У цей період виникла потреба у впровадженні політичної влади та реалізації державних функцій, які відповідали сутності державного устрою тогочасних державних утворень. Ці функції визначали напрями діяльності державних органів та осіб, які представляли державу через ці органи [18].

Значний вплив на розвиток державної служби мала діяльність Володимира Великого, який провів широкі реформи, перетворивши

Давньоруську державу на ранньофеодальну монархію. В цей період функціонували законодавча та судова влада, що сприяло зростанню управлінського апарату та вдосконаленню організації державної діяльності. Згодом, у складі Великого князівства Литовського, українські землі перейняли систему управління цієї держави, включаючи структуру адміністративного управління та зміст державних повноважень представників влади. Державний апарат складався з центрального органу, який керував урядом, та регіонального рівня, що забезпечував реалізацію владних функцій на місцях.

Однак, першим власне українським етапом розвитку державної служби слід вважати козацько-гетьманську державу XVII–XVIII ст., що додала унікальних рис до організації служби, таких як вибірність та колегіальність у прийнятті важливих рішень. Проте автономний статус Гетьманщини швидко послабився через васальну залежність від Російської імперії, закріплену договором 1654 р. Політична автономія поступово замінювалася адміністративною, що дозволило українським інституціям певний час функціонувати на основі власного законодавства та традицій [19]. Однак наприкінці XVIII ст. ліквідація автономії України завершилася поширенням російського імперського адміністративного устрою та впровадженням законодавства про державну службу, що докорінно змінило розвиток української адміністративної системи.

Розвиток державної служби на українських землях, що перебували під владою Австрійської імперії у XVIII–XIX ст., базувався на європейському принципі розрядності. Цей принцип визначав обов'язкову наявність освітнього цензу для зайняття посад, що сприяло формуванню інституту кар'єрного зростання. Освітні вимоги створювали передумови для професіоналізації державного апарату та впровадження стандартів управління, що відповідали європейським моделям.

Другий етап розвитку державної служби пов'язаний з періодом Української Народної Республіки (УНР). На думку Ю. Ковбасюка, О. Оболенського та С. Серьогіна, у 1917–1920 рр. в Україні була інституціоналізована власна державна служба, що базувалася на

попередньому досвіді правового регулювання державної служби в Російській та Австро-Угорській імперіях [20]. Крім того, у 1864 році були створені земські самоврядні органи з адміністративним апаратом управління на рівні губерній та повітів. У 1870 році відновлено міське самоврядування на українських територіях, яке включало виборних та призначуваних посадових осіб міських дум і управ. Ці попередні моделі управління стали основою для формування системи державної служби УНР.

Третій етап розвитку державної служби в Україні розпочався 29 квітня 1918 року з проголошенням Української Держави, яка замінила Українську Народну Республіку. Незважаючи на недостатнє вивчення цього періоду, він має значне значення в контексті формування принципів державної служби, оскільки саме тоді відбувся перехід від парламентської моделі управління, характерної для Центральної Ради, до президентської республіки під керівництвом Гетьмана П. Скоропадського (1873–1945).

За часів Скоропадського були визначені основні елементи організації державної служби: сформовано реєстр державних посад, закріплено зв'язок службовця з державою, визначено порядок призначення та звільнення, започатковано ведення службово-посадових реєстрів [21]. Також був створений спеціальний орган, відповідальний за організацію та супроводження державної служби. Всі урядовці цивільних відомств, а також новопризначені службовці повинні були скласти обітницю на вірність Українській Державі.

Як зазначає В. Бойко, Гетьман Скоропадський прийшов до влади під гаслом наведення порядку та розбудови держави. У рамках цих завдань було прийнято низку нормативно-правових актів, що започаткували традиції державної служби в Україні. Зокрема, серед них виділяється Закон про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі від 30 травня 1918 року. Цей документ вперше визначив коло посадовців, для яких служба державі стала професійною діяльністю [22].

Після відновлення Української Народної Республіки у грудні 1918 р. із Директорією як верховним органом управління процес розвитку державної

служби продовжився. У цей період ухвалюються перші закони, які регулювали державну службу, наприклад, «Про службу в державних установах урядовців чужоземних підданців» (січень 1919 р.) та «Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів, урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці» (13 жовтня 1919 р.). Ці нормативні акти стали важливим кроком у формуванні правового підґрунтя для державної служби в Україні.

Період перебування України у складі СРСР, можна назвати четвертим етапом розвитку вітчизняної державної служби, він характеризувався відсутністю офіційно визначеного інституту державної служби. Натомість функціонував державний апарат, до якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Основними ознаками державної служби того часу були: можливість працевлаштування в державній установі чи на підприємстві, обіймання певної посади та отримання державної зарплати [23]. Ці риси визначали специфіку радянської моделі державного управління, яка відрізнялася від класичних європейських підходів.

Державна служба радянських часів визначалася як специфічний вид трудової діяльності особи, яка займала посаду в державному апараті за призначенням чи обранням, виконуючи визначені державні обов'язки за грошову винагороду, що надавалася державою [23]. Основними характеристиками державної служби в Радянській Україні були такі: централізоване призначення і звільнення службовців, що сприяло стабільності кадрів; необхідність спеціальних знань у кандидатів; обов'язковість стажування. На відміну від сучасного підходу, у радянський період до державних службовців також зараховували фахівців у сферах освіти, охорони здоров'я та інших галузей.

Еволюція публічної служби в Україні та світі демонструє її тісний зв'язок із соціально-політичними, економічними та культурними змінами. В історичному контексті становлення публічної служби на українських землях можна виділити чотири основні етапи, кожен із яких зробив свій внесок у формування принципів державного управління.

Період Козаччини заклав основи служби, зорієнтованої на забезпечення верховенства права, патріотизму та професіоналізму. Ці принципи були сформовані в умовах боротьби за незалежність і самоврядування. У добу Української Народної Республіки до вже сформованих підходів додалися принципи демократичності, поваги до прав людини та забезпечення прав національних меншин, що свідчить про прагнення інтегрувати європейські стандарти управління.

У період Української Держави за гетьмана П. Скоропадського відбулося суттєве інституціональне зміцнення публічної служби: були визначені структура державного апарату, порядок призначення та звільнення службовців, що створювало передумови для формування сучасного розуміння публічного управління. Натомість у радянський період розвиток публічної служби зазнав значних деформацій. Управління стало підпорядковане партійній ідеології, а принципи політичної доцільності та ідеологічної лояльності витіснили демократичні основи.

Історичний досвід формування публічної служби в Україні має велике значення для сучасного публічного управління. На кожному етапі спостерігався пошук балансу між службою на користь держави та орієнтацією на потреби суспільства. Зміни у принципах і підходах до державної служби відображають вплив глобальних тенденцій, адаптацію до соціально-економічних умов та прагнення до демократизації.

Аналіз історичного становлення публічної служби дозволяє зробити висновок, що її розвиток в Україні супроводжувався постійною боротьбою між авторитарними і демократичними підходами. Сьогодні цей досвід є важливим для формування прозорості, ефективності та орієнтованої на потреби громадян системи публічного управління. Врахування здобутків і помилок минулого може слугувати підґрунтям для впровадження реформ, спрямованих на зміцнення державного управління та утвердження цінностей, що відповідають сучасним європейським стандартам.

### 1.3. Сучасні теоретичні підходи до дослідження публічної служби

Сучасні підходи до дослідження публічної служби ґрунтуються на багатовекторному аналізі, який враховує політичні, соціальні, економічні та культурні чинники. Розвиток цього напрямку наукового дослідження є відповіддю на виклики глобалізації, інтеграційних процесів та посилення ролі публічного управління у забезпеченні сталого розвитку суспільства. У контексті України дослідження публічної служби набувають особливого значення, адже модернізація системи державного управління залишається пріоритетом у процесі побудови ефективної, прозорої та підзвітної моделі публічної адміністрації. Цей розділ присвячено аналізу сучасних теоретичних підходів до публічної служби, їхньому впливу на формування управлінських практик і вдосконалення механізмів взаємодії між державою та громадянами.

О. Хорошенюк пропонує розглядати теоретичні підходи до дослідження публічної служби як структуровану сукупність умов і характеристик, які визначають її організаційно-функціональні особливості [24]. У цьому контексті теоретичні підходи виступають концептуальним описом того, як публічна служба організована, функціонує або має функціонувати. Існують два основних підходи: емпіричний, що базується на аналізі реального стану, та нормативний, який описує бажані параметри ідеальної системи. Таке зіставлення реального й бажаного дозволяє виявляти проблеми в системі публічної служби, визначати відхилення та пропонувати шляхи їх усунення, чи то шляхом адаптації наявних реалій, чи через уточнення очікувань.

У сучасному соціокультурному контексті України важливо враховувати як глобальні трансформації в публічній сфері, так і специфічні зміни, що відбуваються в українському середовищі. О. Хорошенюк, досліджуючи еволюцію моделей публічної служби (меритократичної, класичної бюрократії, нової публічної служби, постмодерністської та партнерської), демонструє загальносвітові тенденції, які впливають на публічні інститути. З розвитком держав публічні служби стають більш відкритими, мережевими, гнучкими, орієнтованими на інновації та взаємодію із суспільством, причому у фокусі

уваги опиняються як інтереси людини, так і її мотиви в системі публічної служби [24].

Такі зміни, як проектний підхід, командна робота, запровадження м'яких інструментів управління, простежуються й в Україні. Проте специфіка вітчизняної системи публічного управління полягає в існуванні локальних управлінських субкультур із власними цінностями та традиціями, які можуть як відповідати загальносвітовим тенденціям, так і їм суперечити. На різних рівнях управління (виконавча, судова влада, місцеве самоврядування) ці субкультури впливають на реалізацію публічних функцій. О. Хорошенко вважає, що найкращою для України є модель добросовісної публічної служби, яка акцентує увагу на зміні мотиваційно-ціннісних чинників і посиленні громадського контролю [24]. Водночас, для ефективного вирішення існуючих і майбутніх викликів нова модель публічної служби має інтегрувати елементи різних моделей, адаптуючи їх до українських реалій і потреб.

Дослідниця О. Петренко у своїй роботі розглядає принципи функціонування інтегрованого інституту публічної служби, виділяючи його базову засаду – служіння від імені народу та для народу [25]. Авторка пропонує поділити принципи на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних принципів віднесено демократизм, законність, гуманізм, соціальну справедливість, професіоналізм, компетентність, ініціативність, економічність, ефективність, відкритість і прозорість. Натомість до спеціальних – деконцентрація, мультипараметричність і субсидіарність. У дослідженні також охарактеризовано організаційно-правові засади функціонування інтегрованого інституту публічної служби в Україні та визначено рівні взаємодії.

Крім того, запропоновано класифікацію посад, яка базується на єдиних вимогах до прийняття на публічну службу, проходження служби, соціальних гарантіях та джерелах фінансування. Вона включає чотири категорії («найвищі», «вищі», «середні» та «базові») і чотири групи посад: «політики», «адміністратори», «спеціалісти» та «спеціалісти із забезпечення». Такий підхід забезпечує єдність кваліфікаційних вимог, розподіл управлінської

відповідальності та функцій, а також створює основу для підвищення професійної підготовки та перепідготовки кадрів. Проект Концепції формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні передбачає поетапне створення такої моделі публічної служби, яка сприятиме становленню України як правової європейської держави, забезпечуючи соціальну стабільність, демократичні процеси та високий рівень життя [26].

Згідно з твердженням М. Карпи, побудова різних моделей публічної служби базується на застосуванні різних методологічних підходів, які визначають її основні критерії та характеристики. Аналіз та узагальнення цих критеріїв дозволяють глибше зрозуміти сутність та функціональне значення системи публічної служби, забезпечуючи основу для формування теоретичних і практичних висновків [26]. Конкретна модель публічної служби зазвичай визначається впливом історичного розвитку країни, особливостями її правової системи, а також структурою державного устрою. До цього додаються фактори відкритості, прозорості й адаптивності системи до змін зовнішнього середовища, що є важливими характеристиками сучасних підходів до організації публічної служби.

Дослідження О. Онуфрієнка комплексно враховує соціокультурну методологію для аналізу моделей державної служби [27]. Науковець зазначає, що сучасні підходи до організації моделей державної служби мають дві основні риси. По-перше, вони часто акцентують увагу на соціокультурних факторах, які визначають специфіку державної служби в окремих країнах, однак, здебільшого, залишають їхній зміст недостатньо розкритим і створюють абстрактну класифікацію. По-друге, ці підходи базуються на системно-структурних і функціональних особливостях моделей державної служби, досягаючи конкретизації в межах науки державного управління, але нехтуючи ширшим соціокультурним контекстом.

З огляду на ці недоліки, О. Онуфрієнко запропонував новий підхід до класифікації моделей державної служби, заснований на критеріях взаємодії держави та громадянського суспільства в конкретно-історичному контексті. За цим підходом, моделі поділяються на конвергентну, дивергентну й гібридну,

які відображають процеси конвергенції та дивергенції в інституціональній, ціннісній та інструментальній площинах. Українська модель державної служби, за оцінкою дослідника, є гібридною. Вона містить як елементи архаїчної дивергентної моделі, так і безсистемно запозичені компоненти конвергентних моделей. Це поєднання, на думку автора, створює значні перешкоди для підвищення ефективності державної служби в Україні.

На думку О. Попової, публічна служба визначається як механізм реалізації народом влади через виконання державою завдань і функцій, спрямованих на задоволення публічних інтересів. Ця діяльність здійснюється особами на постійній професійній основі, які отримують оплату з бюджетних коштів і працюють в органах виконавчої влади, апаратах усіх гілок державної влади, а також в органах місцевого самоврядування, відповідно до адміністративно-правового акта про призначення на посаду [28].

О. Сушинський аналізує організацію публічної служби через призму концепції правової відповідальності, вбачаючи в інституті правової відповідальності ключовий чинник системності публічної влади та служби [29]. На його думку, держава через органи державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб несе відповідальність за забезпечення суспільних цінностей. Це закладає правову, зокрема конституційну, основу для функціонування таких складових публічної служби, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Дослідження О.Сушинського визначають публічну службу як прогнозований або стандартизований процес і результат здійснення публічної влади та управління, які відповідають очікуванням громадян, громад і суспільства загалом. На його думку, є сутністю відповідальності як публічної служби в цілому, так і окремих службовців. Особливість публічної служби полягає не тільки у виконанні публічно-владних функцій або роботі в інтересах суспільства, але й у її ролі як умови задоволення суспільних потреб і запитів. Проте цей феномен недостатньо закріплений у Конституції України та чинному законодавстві про публічну службу. На думку дослідника, доктринальні оновлення публічної служби мають зосереджуватися на

стандартизації як процесу її функціонування, так і результатів діяльності, що стане сутнісною новацією в розвитку концепції публічної служби [29].

Система публічної служби включає підсистему пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, яка зазвичай реалізується через правові форми, вважає дослідник Р.Ботвінов [30]. Вона охоплює такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів. Відповідно до гілок влади, виділяються служби законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; за видовою диференціацією - цивільна, військова служба та служба, проходження якої передбачає спеціальні звання, наприклад, служба в правоохоронних органах. Усі ці види - цивільна, військова та правоохоронна служби - за своєю природою є службою державі. Тому диференціація державної та, тим більше, публічної служби не повинна суттєво змінювати статус службовця.

Досліджуючи міжнародний досвід у сфері організації державної служби В. Олуйко підкреслює унікальність кожної національної системи, що визначається культурними традиціями та регіональними особливостями [31]. Він акцентує увагу на тому, що зміни у функціях держави та формуванні нових органів державної влади вимагають підготовки фахівців нових професій і вдосконалення системи їхньої професійної підготовки. Вищезазначені трансформації впливають на освітні вимоги, кваліфікацію службовців і підготовку управлінських кадрів. Водночас перебудова функцій і структури органів державної влади та місцевого самоврядування зумовлює зміни у співвідношенні посад службовців різних категорій. На думку В. Олуйка, ці процеси сприяють трансформації організаційної культури публічної служби, яка відіграє значну роль у модернізації її моделі.

Дослідження сучасних теоретичних підходів до публічної служби зосереджуються на аналізі її функціональних та організаційних характеристик у контексті глобальних і локальних трансформацій. Вчені вивчають принципи, на яких базується діяльність публічної служби, зокрема законність,

професіоналізм, ефективність і прозорість. Значна увага приділяється вивченню моделей публічної служби, що формуються під впливом історичного розвитку, правових систем і особливостей державного управління. Універсальні підходи до організації публічної служби адаптуються з урахуванням національних особливостей, що дозволяє підвищити її відповідність потребам суспільства.

Окремим напрямом досліджень є розробка нових концептуальних підходів до побудови системи публічної служби, орієнтованої на забезпечення балансу між інтересами держави та громадянського суспільства. Пропонуються моделі, що враховують багаторівневу взаємодію службовців із громадськістю, включаючи інформаційну відкритість, консультування, партнерство та контроль. Увага також приділяється питанням мотивації службовців, підвищення їх професійного рівня та впровадженню інноваційних інструментів у сфері управління.

У сучасному українському контексті теоретичні дослідження спрямовані на пошук оптимальної моделі публічної служби, яка б інтегрувала передовий міжнародний досвід і враховувала національні виклики. Важливим аспектом є дослідження взаємодії публічної служби з іншими інституціями суспільства, зокрема з органами місцевого самоврядування, що дозволяє формувати цілісну систему управління. Такий підхід сприяє підвищенню ефективності діяльності публічної служби та зміцненню довіри громадян до державних інституцій.

## РОЗДІЛ 2.

# АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

### 2.1. Нормативно-правова основа регулювання публічної служби.

В Україні публічне управління на всіх рівнях влади перебуває на етапі становлення, а публічна служба загалом до кінця не вивчена науковцями, а це у свою чергу зумовлює необхідність впровадження міжнародних стандартів і принципів публічної служби в межах реформування вітчизняної системи публічної влади. Нинішній підхід до організації публічної служби в Україні значною мірою відстає від практики застосування міжнародних стандартів у зарубіжних країнах, що проявляється у відсутності чіткої системи принципів, необхідних для ефективного функціонування публічної служби. Одним із ключових завдань залишається з'ясування співвідношення понять «принципи» та «стандарти» належного врядування, а також створення умов для їх практичного впровадження у діяльність публічної адміністрації.

Правові основи публічної служби в Україні формуються на базі значного масиву нормативно-правових актів, які визначають засади її організації, функціонування та регулювання діяльності публічних службовців. Цей комплекс документів включає Конституцію України [32], яка є головним правовим документом держави, а також закони, кодекси та підзаконні акти, що деталізують окремі аспекти діяльності публічної служби.

Конституція України встановлює основні принципи, на яких ґрунтується публічна служба, такі як верховенство права, законність, рівність громадян у доступі до державної служби, прозорість і підзвітність. Зокрема, громадянам гарантується право брати участь у державному управлінні, як безпосередньо, так і через обрання або призначення на посади в органах влади. У ній також визначаються механізми забезпечення прав громадян, зокрема через створення умов для належного виконання функцій органів влади.

Закони України визначають порядок організації та функціонування публічної служби, закріплюючи систему прав і обов'язків публічних службовців, їх відповідальність, соціальні гарантії, умови проходження служби та дисциплінарні механізми. Вони також регулюють питання призначення, атестації та звільнення працівників, забезпечення рівності можливостей для участі в конкурсі на заміщення посад, а також дотримання професійних і етичних стандартів у їхній діяльності.

Окрім того, важливе місце займають підзаконні акти, які деталізують порядок реалізації законодавчих положень, визначають конкретні процедури та механізми, необхідні для забезпечення ефективного функціонування публічної служби. Ці акти сприяють адаптації системи публічного управління до сучасних викликів та міжнародних стандартів, формують основу для прозорості та професійної діяльності службовців.

У підсумку, правові основи публічної служби покликані створити ефективну правову базу для забезпечення належного функціонування органів влади, професійної діяльності службовців і захисту прав громадян. Вони також спрямовані на створення умов для реформування та розвитку системи публічної служби відповідно до європейських стандартів і принципів належного врядування.

Положення Конституції України, які прямо чи опосередковано стосуються публічної служби, можуть отримувати офіційне тлумачення у рішеннях Конституційного Суду України. Ці рішення забезпечують правову визначеність і вирішення питань конституційності законів та інших правових актів органів державної влади. Зокрема, приклади таких рішень стосуються поєднання посад у місцевих державних адміністраціях із депутатськими мандатами та граничного віку перебування на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування.

Міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, також є важливим джерелом правового регулювання публічної служби. Наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [33], ратифікована Україною, створює основу для застосування принципів

належного врядування. Практика Європейського суду з прав людини, відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [34], має застосовуватися українськими судами як джерело права, що сприяє інтеграції міжнародних стандартів у правову систему України.

Ключову роль у регулюванні публічної служби відіграють закони України. Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України [4] вперше на законодавчому рівні закріпив визначення поняття «публічна служба». Закон України «Про державну службу» [3] регулює широке коло питань, таких як принципи державної служби, статус службовців, умови вступу на службу, особливості службової кар'єри, соціальні гарантії та дисциплінарна відповідальність. Крім того, спеціалізовані кодекси, як-от Митний кодекс, передбачають окремі норми для служб у специфічних органах, що додає гнучкості в організації публічної служби залежно від її сфери.

Закон України «Про державну службу» [3] визначає базові положення щодо регулювання відносин у сфері державної служби. Він поширюється на державних службовців, які працюють у центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах прокуратури, військового управління, закордонних дипломатичних установах, а також у інших органах державної влади, визначених у статті 91 цього закону. Водночас дія закону не стосується осіб, які обіймають найвищі державні посади, включаючи Президента України, членів Кабінету Міністрів, суддів, прокурорів, військовослужбовців та працівників правоохоронних органів зі спеціальними званнями, якщо інше не передбачено законодавством.

Окремо Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] регулює муніципальну службу, закріплюючи поняття «служба в органах місцевого самоврядування» та «посадова особа місцевого самоврядування». Цей нормативний акт визначає принципи служби, напрямки державної політики у сфері муніципальної служби, правовий статус посадових осіб, порядок прийняття на службу, розвитку кар'єри, соціального

забезпечення та відповідальності за порушення законодавства. Таким чином, він забезпечує чітке розмежування правових основ для функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Антикорупційне законодавство України щодо публічної служби ґрунтується на положеннях Закону України «Про запобігання корупції» [35], який встановлює правові та організаційні засади системи запобігання корупції. Цей Закон регулює основні механізми запобігання корупційним правопорушенням, включаючи питання фінансового контролю, етичної поведінки, врегулювання конфлікту інтересів та захисту викривачів корупції. Крім того, він визначає порядок функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та механізми реалізації антикорупційної політики. У документі також встановлено правила для усунення наслідків корупційних правопорушень, а також передбачена відповідальність за дії, пов'язані з корупцією.

Ще одним важливим нормативним актом є Закон України «Про очищення влади» [36], який окреслює правові та організаційні основи люстраційних процесів. Метою Закону є утвердження демократичних цінностей, захист верховенства права та забезпечення прав людини. Документ визначає поняття люстрації, критерії її проведення, перелік посад, на які поширюються заходи очищення влади, та процедури перевірки. Він також регламентує функціонування Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону, забезпечуючи прозорість і підзвітність процесу люстрації.

Українське законодавство про публічну службу охоплює широкий спектр нормативно-правових актів, які регулюють різні аспекти цієї сфери. Зокрема, до таких актів належать закони, що визначають особливості проходження служби в окремих органах державної влади, таких як військові формування, правоохоронні органи, суди та дипломатичні установи. Наприклад, законодавство передбачає норми щодо військової служби, діяльності Служби безпеки України, Національної гвардії, прокуратури, Національної поліції, суддівської діяльності, дипломатичної служби тощо. Ці

акти встановлюють специфічні вимоги до посадових осіб, порядок проходження служби, їхній статус і обов'язки, а також соціальні гарантії.

Додатково до законів, діяльність у сфері публічної служби регулюється постановами Кабінету Міністрів України. Вони стосуються таких питань, як проведення атестації посадових осіб, порядок конкурсного відбору на державну службу, організація мовної атестації для вступу на державну службу тощо. Ці постанови забезпечують уніфікований підхід до організації та функціонування публічної служби.

Окремий внесок у регулювання публічної служби роблять нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Це, зокрема, накази Національного агентства України з питань державної служби, які визначають порядок стажування, управління персоналом, залучення громадських організацій до конкурсних комісій тощо. Також слід зазначити рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, які регулюють функціонування Єдиного державного реєстру декларацій, перевірку декларацій та визначення посад із високим корупційним ризиком. Крім того, накази інших органів, таких як Міністерство оборони, МВС чи МЗС, врегульовують специфічні питання, пов'язані з організацією добору, ротації та просування по службі працівників у відповідних структурах.

Ця система нормативно-правових актів спрямована на забезпечення ефективного функціонування публічної служби, впровадження принципів прозорості, підзвітності та професійності. Водночас вона залишається складною та багатогранною, вимагаючи узгодженості між різними рівнями регулювання та забезпеченням єдності стандартів для всіх органів публічної влади.

Публічна служба є ширшим поняттям, яке охоплює всі види діяльності, спрямовані на задоволення суспільних потреб, включаючи державну службу, муніципальну службу, службу в органах місцевого самоврядування та інші її форми. Державна служба, у свою чергу, є складовою публічної служби, яка забезпечує реалізацію завдань і функцій держави, зокрема у сфері виконання

державної політики, надання адміністративних послуг та управління державними ресурсами.

Державна служба в Україні визнається одним із ключових інститутів у справі формування і розвитку державності, адже її ефективність безпосередньо впливає на функціонування суспільно-політичної системи та виконання завдань держави. Будучи важливою складовою системи публічного управління, державна служба є інструментом реалізації публічної влади, що забезпечує взаємодію між державними органами, громадянами та інституціями громадянського суспільства.

Правове регулювання державної служби в Україні базується на Конституції України, Законі України «Про державну службу» [3] та інших нормативно-правових актах. До джерел правового регулювання також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, акти Президента, Кабінету Міністрів України, а також центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію політики у цій сфері. Важливо, що на державних службовців поширюються норми трудового законодавства в частині, не врегульованій спеціальними законами про державну службу.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [3], особливістю державної служби в Україні є її орієнтація на досягнення ефективності, прозорості, підзвітності та забезпечення прав і свобод громадян. Державні службовці виконують не лише організаційно-управлінські функції, а й забезпечують реалізацію державної політики, спрямованої на соціальний, економічний та культурний розвиток країни. Таким чином, державна служба є ключовим елементом публічної служби, через який реалізуються стратегічні цілі та завдання держави, що спрямовані на задоволення потреб суспільства.

Нормативно закріплене визначення державної служби включає основні сутнісні характеристики, які розкривають її зміст та особливості. Серед них виокремлюють діяльність, спрямовану на практичну реалізацію завдань і функцій держави, таких як аналіз та впровадження державної політики, забезпечення якісних адміністративних послуг тощо. Характерними рисами

державної служби є публічність, професіоналізм, політична неупередженість, а також постійна основа діяльності. Ця служба здійснюється громадянами України, які обіймають відповідні посади в органах державної влади, отримуючи заробітну плату з коштів Державного бюджету України.

Вдосконалення державної служби є ключовим компонентом реформування системи державного управління в Україні. Професійна та добросовісна державна служба є основою для забезпечення прав і свобод громадян, впровадження соціальних і економічних реформ, а також досягнення євроінтеграційних цілей. Основні напрями вдосконалення державної служби визначені в низці стратегічних документів, таких як Концепція адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу (2004 рік) [37]. Ці документи окреслюють завдання та цілі, спрямовані на підвищення ефективності державної служби, її відповідності сучасним викликам та стандартам.

В Україні система публічної служби перебуває в процесі розвитку, що зумовлено як історичними передумовами, так і сучасними викликами, пов'язаними з реформуванням державного управління. Відсутність чітко визначених та повною мірою імplementованих міжнародних стандартів і принципів належного врядування значною мірою впливає на ефективність публічної служби та її здатність забезпечувати належний рівень адміністративного управління. Це створює необхідність удосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність публічних службовців, а також інтеграції міжнародного досвіду у функціонування системи публічного управління.

Правове регулювання публічної служби в Україні охоплює широкий спектр законодавчих актів, включаючи Конституцію України, закони, кодекси, підзаконні акти, міжнародні договори та судову практику. Основоположним документом, який визначає засади організації та діяльності публічної служби, є Конституція України, що закріплює принципи верховенства права, законності, рівного доступу до державної служби та її підзвітності перед суспільством. Крім того, спеціальні закони деталізують окремі аспекти

правового статусу публічних службовців, їх обов'язків, прав і гарантій, а також механізми запобігання корупційним ризикам. Водночас, велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу, потребує систематизації та адаптації до міжнародних стандартів.

Подальший розвиток публічної служби в Україні має спиратися на чітке розмежування принципів та стандартів належного врядування, що сприятиме підвищенню ефективності державного управління. Важливим завданням є зміцнення інституційної спроможності органів влади, запровадження механізмів підвищення професіоналізму публічних службовців, а також удосконалення антикорупційного законодавства. Інтеграція європейських підходів до організації публічної служби, розширення можливостей для професійного розвитку службовців та цифровізація адміністративних процесів стануть ключовими чинниками модернізації публічної служби та її відповідності сучасним викликам.

## 2.2. Соціальні ознаки, характеристики та принципи публічної служби в Україні

Термін «публічна служба» в Україні значно ширше терміну «державна служба» тому, що поєднує у собі державні та самоврядні аспекти, та акцентує увагу на тому, чиї інтереси покликані захищати службовці. Йдеться про інтереси суспільства загалом, а не окремих осіб чи корпоративних структур. Таким чином, публічна служба являє собою специфічний різновид професійної діяльності, яку здійснюють працівники органів публічної адміністрації, а в окремих випадках – і працівники інших установ, що належать до сфери публічного управління. Головною метою такої діяльності є забезпечення реалізації суспільно значущих інтересів [38].

У науковій літературі визначено низку ключових характеристик публічної служби:

- Юридичне оформлення відносин – правовий статус службовця визначається нормами чинного законодавства України щодо державної та муніципальної служби, а його офіційний вступ на посаду відбувається на підставі призначення або внаслідок виборчої процедури;
- Професійний характер діяльності – службовці здійснюють свої повноваження на постійній основі, що передбачає відповідний рівень компетентності та фахової підготовки;
- Зайняття посад у структурах публічної влади – діяльність публічних службовців пов'язана з виконанням функцій в органах державної влади або місцевого самоврядування;
- Суспільно орієнтований зміст діяльності – основне призначення публічної служби полягає у забезпеченні інтересів громадян, що закріплено на законодавчому рівні [39].

З урахуванням наведених аспектів публічну службу можна розглядати як правовий і соціальний інститут, що функціонує у межах як державних, так і недержавних суб'єктів публічної влади. Це стосується державних органів, органів місцевого самоврядування та інших інституцій, які реалізують функції

державного управління або місцевого самоврядування. Співробітники цих структур мають спеціальний правовий статус, визначений законодавством.

До основних характеристик публічної служби в Україні належать такі положення:

- Публічна служба охоплює осіб, які виконують покладені на них завдання відповідно до компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування;
- Вона поширюється на всі органи публічного управління, забезпечуючи як безпосереднє державне та муніципальне адміністрування, так і надання громадянам адміністративних послуг;
- Діяльність службовців регулюється спеціальними нормативно-правовими актами, що визначають їхній правовий статус, професійні обов'язки та межі компетенції;
- Для ефективного виконання службових функцій передбачено систему підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, яка поєднана з вищою та післядипломною освітою.

Таким чином, публічна служба виступає правовим та соціальним механізмом, що забезпечує розробку та реалізацію державної політики, виконання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування [40]. Діяльність посадових осіб спрямована на професійне виконання службових повноважень, що сприяє ефективному функціонуванню державних інституцій, управлінню окремими галузями, територіями та населеними пунктами, а також взаємодії держави з громадянами у процесі реалізації їхніх прав та обов'язків.

Формування ефективної моделі публічної служби в Україні має базуватися на принципах єдності цього інституту та його чіткої нормативно-правової, організаційної, кадрової й інформаційної основи. Основні засади функціонування української публічної служби включають:

- Публічно-правовий характер службових відносин – діяльність службовців спрямована на виконання функцій в інтересах суспільства, українського

народу та територіальних громад, а їхні права й обов'язки визначаються Конституцією та законами України;

- Правові гарантії професійної діяльності – службовці перебувають під захистом закону від будь-якого неправомірного втручання у їхню роботу;
- Фінансове забезпечення – державна служба фінансується з державного бюджету, а служба в органах місцевого самоврядування – за рахунок коштів територіальних громад. Визначення рівня оплати праці публічних службовців здійснюється відповідно до законодавчих актів;
- Несумісність з іншими видами оплачуваної діяльності – службовці не можуть займатися комерційною діяльністю чи будь-якою іншою роботою, спрямованою на отримання прибутку;
- Розмежування посадових категорій – в державній службі чітко розрізняються посади політичних діячів, державних службовців та патронатних працівників, а в муніципальній – виборні та адміністративні посади;
- Призначення на політичні посади – здійснюється на основі політичних процедур та відповідно до визначених законодавством термінів;
- Призначення на адміністративні посади – здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, зазвичай без встановлення граничного строку перебування на посаді.

Принципи публічної служби є фундаментальними засадами, які визначають її організацію, функціонування та розвиток. Вони формуються з урахуванням об'єктивних потреб суспільства, особливостей державного управління та міжнародного досвіду, спрямовуючи діяльність службовців на забезпечення ефективного функціонування державних і муніципальних інституцій [41].

До основних принципів публічної служби належать:

1. Верховенство права – діяльність публічних службовців ґрунтується на безумовному дотриманні прав і свобод людини та громадянина. Всі рішення

та дії мають відповідати законодавству та принципам справедливості, виключаючи будь-який прояв свавілля.

2. Законність – кожен службовець зобов'язаний діяти виключно в межах своїх повноважень, у спосіб, передбачений Конституцією та законодавчими актами.

3. Пріоритет загального інтересу – під час виконання своїх обов'язків публічні службовці мають керуватися потребами суспільства, а не приватними чи корпоративними інтересами. Це включає відданість державі та територіальній громаді.

4. Професійність – якісне виконання обов'язків вимагає від службовців високого рівня компетентності, об'єктивності та постійного підвищення кваліфікації.

5. Політична нейтральність – службовці не повинні допускати впливу своїх політичних поглядів на прийняття рішень, а також демонструвати підтримку чи протидію політичним силам під час виконання своїх функцій.

6. Прозорість та відкритість – органи публічної влади повинні забезпечувати вільний доступ громадян до інформації про свою діяльність, окрім випадків, передбачених законодавством щодо державної таємниці або конфіденційності.

7. Стабільність – публічна служба має бути незалежною від змін політичного керівництва, а її кадровий склад – захищеним від безпідставних звільнень, що забезпечує інституційну безперервність управління.

8. Добросесність – службовці мають уникати конфлікту інтересів, керуючись лише нормами права та публічного інтересу під час прийняття рішень.

9. Гуманізм та соціальна справедливість – діяльність службовців повинна сприяти захисту прав і свобод людини, дотриманню рівності громадян перед законом та соціальної справедливості.

10. Ієрархічність та підпорядкованість – чітка структура публічної служби передбачає встановлені взаємовідносини між органами управління та службовцями, що забезпечує ефективну реалізацію владних повноважень.

11. Єдність системи публічної служби – впровадження єдиних стандартів державної політики у сфері публічної служби, що охоплюють законодавче регулювання, кадрове забезпечення та організацію діяльності.

12. Ефективність – раціональне використання ресурсів для досягнення стратегічних цілей державної політики, забезпечення високої результативності діяльності службовців.

Таким чином, система публічної служби базується на чітких правових і організаційних принципах, які сприяють підвищенню ефективності державного управління, забезпечують його стабільність та прозорість, а також орієнтують діяльність службовців на пріоритет суспільних інтересів.

Публічна служба є складним суспільним явищем, що поєднує правові, організаційні та соціальні аспекти. Вона виконує ключову роль у функціонуванні держави, забезпечуючи реалізацію її завдань і підтримуючи стабільність суспільних відносин.

З позиції соціологічного аналізу, публічна служба може бути розглянута як соціальний інститут, що ґрунтується на сукупності норм, правил і принципів, які регулюють поведінку та діяльність службовців у системі державного управління. Як і інші соціальні інститути (економічні, політичні, культурні), вона формує стійку структуру, в якій визначаються ролі, статуси та обов'язки її учасників.

Публічна служба в широкому сенсі охоплює такі аспекти:

- Форма організації діяльності – усталена система виконання державних функцій через залучення посадових осіб;
- Соціальна діяльність – виконання завдань, спрямованих на захист прав громадян, надання державних послуг і створення сприятливих умов для суспільного розвитку;
- Механізм соціальної мобільності – інструмент, що сприяє формуванню професійного статусу посадовців та їхньої відповідальності перед суспільством;
- Носій суспільних цінностей – передача культурних традицій, моральних норм і правових стандартів через діяльність державних інституцій;

- Засіб взаємодії держави та громадян – реалізація владних повноважень через систему публічного управління, що забезпечує зв'язок між органами влади й суспільством.
- Як складова механізму державного управління, публічна служба має низку особливостей, які визначають її соціальну природу:
- Специфічний професійний статус – діяльність здійснюється особливою категорією осіб, які є представниками держави;
- Суспільна орієнтованість – головним завданням публічної служби є забезпечення суспільних потреб, надання якісних адміністративних послуг і дотримання правових гарантій;
- Взаємозалежність з громадянами – фінансування та функціонування публічної служби забезпечується за рахунок державного бюджету, сформованого з податків громадян, що підкреслює її підзвітність суспільству.
- Захист прав і свобод громадян є однією з ключових соціально-політичних цінностей. Вказані аспекти визначають соціальний характер публічної служби в демократичних суспільствах та державах.

Соціальна природа публічної служби формується під впливом кількох важливих факторів: політичного устрою держави, особливостей управлінських процесів, а також рівня професійної підготовки службовців [42]. У демократичних умовах ця діяльність спрямована на задоволення суспільних інтересів, що підтверджується застосуванням відкритих адміністративних процедур, колективним прийняттям рішень, підзвітністю та підтриманням діалогу із громадянами.

Важливим аспектом є професійні, політичні, моральні та особистісні характеристики службовців, які забезпечують ефективне функціонування інституту. До них належать компетентність, патріотизм, чесність, комунікативність та здатність ефективно взаємодіяти із громадянами.

Основними соціальними завданнями публічної служби є захист прав і свобод громадян, забезпечення надання державних послуг у сферах освіти,

охорони здоров'я та безпеки, розв'язання суспільних конфліктів, а також сприяння рівному доступу до служби.

Публічна служба виконує низку важливих функцій, зокрема:

- організаційну – забезпечує функціонування державного апарату;
- комунікаційну – сприяє зв'язку між державою і громадянами;
- інформаційну – формує та поширює важливі суспільні знання;
- регуляторну – впроваджує нормативні механізми управління;
- контрольну – забезпечує підзвітність діяльності органів влади;
- освітньо-виховну – сприяє професійному розвитку службовців та формуванню суспільної свідомості.

Таким чином, публічна служба є необхідним елементом суспільного устрою, оскільки спрямована на реалізацію суспільно значущих цілей. Виконуючи свої завдання, вона забезпечує ефективне функціонування державної влади в інтересах суспільства. Однак для успішного виконання цих функцій вона має розвиватися як повноцінний соціальний інститут [43].

Згідно із Законом України «Про державну службу», публічна служба визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті, виконуючи функції держави та отримуючи заробітну плату за рахунок державних коштів. Особи, які обіймають такі посади, є державними службовцями та наділені відповідними повноваженнями [3].

Це визначення дає змогу окреслити основні характеристики державного службовця в Україні:

- діяльність здійснюється на професійній основі, а не на громадських засадах чи за сумісництвом;

- служба передбачає дотримання певних процедур, зокрема відбору, прийому на роботу, стажування, атестації та кар'єрного просування.

Публічний службовець у процесі виконання своїх посадових обов'язків реалізує функції та завдання держави, що зумовлює його особливу відповідальність і певні обмеження щодо особистих поглядів, переконань і пріоритетів. Водночас ступінь його впливу обмежується рамками посадових

повноважень, оскільки не вся його діяльність може бути віднесена до безпосередньої реалізації функцій публічного управління. У цьому контексті важливим є питання функціонування управлінського апарату, зокрема кадрової політики, що має забезпечувати збереження публічного управління в умовах глобалізаційних і інтеграційних викликів, а також створення стабільних умов для розвитку суспільства.

Фінансове утримання публічного службовця здійснюється державою, що водночас накладає відповідальність як на саму державу як роботодавця, так і на службовця як її представника. Це породжує низку питань, пов'язаних із забезпеченням фінансової незалежності службовців, їх лояльності до публічних інституцій, пріоритету суспільних інтересів над приватними та запобіганням корупційним ризикам.

Особи, які проходять публічну службу, наділяються необхідними посадовими повноваженнями, що регламентують їхні відносини з юридичними та фізичними особами при виконанні професійних обов'язків, визначаючи ступінь їх впливовості у суспільстві.

Публічна служба базується на двох ключових засадах:

1. правові відносини між публічним службовцем та органами влади мають публічно-правовий характер і ґрунтуються на принципі одностороннього призначення, а не двостороннього договірної регулювання;
2. публічний службовець виконує свої обов'язки на постійній основі, що передбачає надання йому державою правових, економічних та соціальних гарантій, зокрема й щодо процедури звільнення.

Ефективність діяльності публічного службовця значною мірою визначається його професійними якостями, що являють собою сукупність індивідуальних характеристик, які впливають на здатність виконувати посадові завдання та опановувати професію. Тісно пов'язаною категорією є професійні здібності, тобто особливості особистості, які забезпечують успішне виконання службових обов'язків. Ці здібності мають комплексну природу, що дає змогу компенсувати недостатній розвиток окремих компетенцій завдяки домінуванню інших. Взаємозв'язок між якостями та здібностями є настільки

тісним, що їх розмежування є суто умовним. Водночас професійні якості є наслідком реалізації здібностей у процесі практичної діяльності, тоді як здібності залишаються потенційними можливостями особистості, що розкриваються в певних умовах.

Основне суспільне призначення публічної служби полягає в реалізації функцій держави та виконанні її завдань, що впливають із конституційних положень та законодавчих норм. Її діяльність спрямована на забезпечення суверенітету, незалежності, утвердження України як демократичної, соціальної та правової держави, в якій найвищою соціальною цінністю визнаються людина, її життя, честь, гідність, безпека та недоторканність. Забезпечення та захист прав і свобод громадян є головним обов'язком держави, що визначає стратегічні напрями публічного управління.

Отже, ключове завдання публічної служби полягає у забезпеченні ефективної та взаємоузгодженої діяльності службовців, спрямованої на розробку та реалізацію державної політики, ухвалення управлінських рішень, виконання регулятивних та адміністративних функцій в інтересах суспільства.

Як соціальний інститут, публічна служба має власну історію становлення та розвитку. Упродовж століть її роль часто недооцінювалася, хоча саме вона виступає рушієм суспільного прогресу. Публічна служба є окремою сферою професійної діяльності, що об'єднує особливу соціальну групу – публічних службовців. Вона виконує політичну, адміністративну та соціальну функції, регулюючи взаємовідносини між громадянами, їхніми спільнотами та державою.

Попри значну увагу до цієї сфери, питання публічного управління, принципи, форми та механізми функціонування публічної служби залишаються актуальними. Це пояснюється тим, що вона є складовою системи державної влади, а публічні службовці формують особливий соціальний прошарок, наближений до владних структур.

У динаміці розвитку української державності публічна служба має стати гарантією інтеграції українського суспільства у світову спільноту, формування національної ідентичності України як демократичної європейської держави.

Саме на ці завдання має бути орієнтована діяльність усіх органів влади, зокрема публічних службовців, які відіграють ключову роль у впровадженні демократичних стандартів, ефективного публічного управління та утвердженні верховенства права.

### **2.3. Проблеми розвитку публічної служби в Україні.**

Розвиток конкурентоспроможної та сучасної системи публічної служби неможливий без ґрунтовного аналізу системних проблем, що уповільнюють функціонування та модернізацію органів публічної влади. До ключових викликів у цій сфері слід віднести відсутність чіткої нормативно-правової бази, недостатню інституційну спроможність державної служби та низьку ефективність управління кадровим потенціалом. Ці проблеми є взаємопов'язаними, і хоча реформування кожної з них окремо теоретично можливе, комплексний підхід до їх вирішення забезпечить значно вищий рівень ефективності.

Зокрема, проблема нечіткого правового регулювання державної служби зумовлена низкою факторів [44]. Насамперед, відсутнє чітке розмежування політичних та адміністративних функцій, що призводить до невизначеності у сфері законодавчого регулювання та розподілу повноважень між органами влади. Крім того, залишається неузгодженою нормативна база, яка має регламентувати адміністративні процедури та визначати ключові функції державних службовців. Важливим системним недоліком також є відсутність кодифікованого підходу до законодавства про публічну службу, що зумовлює його фрагментарність та низьку якість. Значна кількість правових актів, їх часті зміни та дублювання функцій різних органів публічної влади створюють правову невизначеність. Окремі аспекти державної служби взагалі залишаються поза правовим регулюванням, зокрема питання функціонування дисциплінарних комісій, що негативно впливає на професійну діяльність державних службовців.

Питання розвитку публічної служби досліджуються фахівцями з різних наукових сфер, що дозволяє отримувати комплексні знання про міжнародний досвід у цій галузі, аналізувати проблеми кадрового забезпечення, оцінювати ефективність державного управління в умовах реформування тощо.

На сучасному етапі в Україні сформовано основні інститути публічної влади, зокрема органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, а також розроблено оновлену правову базу, що регламентує функціонування публічного управління. Структура центральних органів виконавчої влади України включає:

- 20 міністерств;
- 22 державні служби;
- 13 державних агентств;
- 4 державні інспекції;
- 7 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- 4 інші центральні органи виконавчої влади.

Реформування системи державного управління сприяло реорганізації міністерств та створенню директоратів, відповідальних за формування державної політики та стратегічне планування. Запроваджено механізми прозорого конкурсного відбору фахівців з питань реформ, що дозволило залучити понад 700 висококваліфікованих спеціалістів до роботи в більш ніж 70 директоратах [45].

Паралельно триває реформа місцевого самоврядування та процес децентралізації влади. В результаті адміністративних змін були сформовані територіальні громади, що отримали нові органи місцевого самоврядування. Продовження цієї реформи потребує забезпечення стабільного функціонування місцевих органів влади, що перебувають у процесі реорганізації. Важливим чинником успішності змін є створення ефективної системи управління, яка гарантуватиме стабільний розвиток територіальних громад та посилення їхньої спроможності до самостійного ухвалення рішень.

За даними Моніторингу децентралізації, підготовленого Міністерством розвитку громад та територій України, станом на 7 жовтня 2021 року в Україні функціонувало 1470 територіальних громад, серед яких 410 міських, 433 селищних і 627 сільських. Також налічувалося 119 районних рад, 119 районних державних адміністрацій, 24 обласні ради, а також створено 8177 старостинських округів [46].

Ця система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є фундаментальною складовою публічної служби в Україні, охоплюючи як державну службу, так і службу в органах місцевого самоврядування. Аналіз, проведений Національним агентством України з питань державної служби за три квартали 2022 року, засвідчив, що станом на 30 вересня 2022 року фактична чисельність державних службовців становила 166 752 особи при загальній обліковій чисельності посад 207 649. Аналіз гендерного розподілу кадрів показав, що серед працюючих 42 276 осіб (25,35 %) – чоловіки, а 124 476 осіб (74,64 %) – жінки [47].

Ефективний розвиток будь-якої державної інституції неможливий без активної участі самої держави у цьому процесі. Стосовно публічної служби це означає, передусім, забезпечення належних умов праці та соціального захисту публічних службовців. Важливим також є сприяння розвитку публічної служби через співпрацю з міжнародними партнерами, що дозволяє впроваджувати передові управлінські практики. Прикладом такого співробітництва є Угода про співпрацю у сфері державної служби між Національним агентством України з питань державної служби та Державною службою Республіки Польща, у рамках якої здійснюється обмін досвідом у сферах впровадження законодавства про державну службу, управління персоналом, підвищення ефективності та запровадження сучасних підходів до забезпечення якості державного управління [48]. Варто зазначити, що міжнародне співробітництво у сфері публічної служби охоплює широкий спектр напрямів. Проте застосування іноземного досвіду має здійснюватися виважено, з урахуванням особливостей української державної системи, а не шляхом механічного запозичення чужих моделей.

Окрему роль у розвитку публічної служби відіграють громадяни та самі публічні службовці. Це проявляється, зокрема, через процедуру вступу на службу та підвищення кваліфікації службовців. Традиційно конкурсна процедура є основним механізмом відбору кандидатів на публічну службу. Протягом останніх десятиліть вона зазнала суттєвих змін як у нормативному, так і в практичному аспектах.

Проходження публічної служби передбачає не лише виконання посадових обов'язків, але й постійне підвищення кваліфікації службовців. Це закріплено в чинному законодавстві. Так, відповідно до статті 8 Закону України «Про державну службу» [3], державні службовці зобов'язані постійно удосконалювати свою професійну компетентність. Стаття 11 Закону України «Про дипломатичну службу» [9] встановлює аналогічні вимоги для посадових осіб дипломатичної служби, а стаття 17 Закону України «Про державну кримінально-виконавчу службу України» передбачає підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу відповідно до законодавства про освіту, у тому числі через спеціалізовані навчальні заклади [49].

Останніми роками було здійснено низку важливих кроків для полегшення професійного розвитку публічних службовців. Одним із таких кроків стало створення Порталу управління знаннями, який забезпечує доступ до навчальних ресурсів для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, голів місцевих державних адміністрацій та їхніх заступників. Крім того, сучасний телекомунікаційний ринок пропонує низку платформ для безкоштовного навчання та підвищення кваліфікації, серед яких особливо популярними є Prometheus, EdEra, «Є-мова» та «Дія. Цифрова освіта». Це дає публічним службовцям можливість обирати зручний формат навчання відповідно до власного графіка та професійних потреб.

Серед ключових досягнень останніх років варто виокремити кілька важливих змін у сфері державного управління. Одним із значних результатів стало посилення спроможності міністерств у формуванні політики. Включення директоратів до їхньої структури дозволило залучити до публічної

служби молодих фахівців та спеціалістів, які раніше не були частиною системи. [50]. Попри те, що деякі аспекти довгострокової реформи ще потребують уточнення, вже досягнуті результати є доволі вагомими. Серед них варто зазначити запровадження конкурентних ринкових зарплат, усунення корупційних ризиків при прийомі на державну службу, покращення навчальних програм для держслужбовців, впровадження чітких критеріїв оцінки ефективності роботи та зміну суспільного сприйняття ролі державного службовця.

Окремої уваги заслуговує суттєва трансформація процедури конкурсного відбору. Було оновлено правила та внесено відповідні зміни до нормативних актів, що регулюють процес найму. Для пошуку кадрів та інформування про вакансії уряд створив кадровий портал. Важливим кроком стало запровадження прозорих процедур добору на найвищі державні посади (категорія А), що стало справжнім проривом у реформуванні державної служби. Також було прийнято нове положення про Комісію вищої державної служби, яка розпочала діяльність у 2016 році. Лише за перші три роки її роботи, у період з 2016 по 2018 рік, було проведено 229 конкурсів на посади найвищого рівня державної служби, включаючи державних секретарів міністерств, керівників обласних та районних державних адміністрацій, а також керівників і заступників очільників центральних органів виконавчої влади.

Ще одним важливим аспектом розвитку публічного управління стала цифровізація. Загальний курс держави на впровадження цифрових технологій сприяв активному розвитку електронного урядування. Це дозволило підвищити ефективність державного управління, зробити його більш відкритим, прозорим і доступним для громадян [51]. Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій спрямоване на створення держави нового типу, орієнтованої на потреби суспільства. Вже у 2022 році уряд залучив близько шести мільйонів українців до програм із розвитку цифрових навичок, що стало вагомим кроком у підвищенні рівня цифрової грамотності населення.

Науковці, зокрема Ю. Кунєв, зазначають, що перш ніж ініціювати законодавчі зміни, необхідно чітко визначити цілі оновленого законодавства про державну службу [52]. Основним завданням є створення ефективного механізму функціонування органів публічної влади, що забезпечуватиме як якісне нормотворення, так і ефективне виконання адміністративних функцій на всіх рівнях управління.

В Україні здійснюються заходи, спрямовані на модернізацію публічної служби, що знайшло своє відображення у розробленні та прийнятті відповідних нормативно-правових актів. Одним із таких документів є Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р [53]. У цьому документі визначено основні напрями реформування, серед яких ключове місце посідає впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Дана система покликана забезпечити оперативний та прозорий контроль за чисельністю працівників державних органів та фонду оплати їхньої праці, а в перспективі – замінити аналогічні інформаційні системи в державних установах. Пілотне впровадження HRMIS уже розпочалося у 19 центральних органах виконавчої влади, а база даних наразі містить інформацію про понад 20 тисяч працівників. Однак для повномасштабного розгортання цієї системи необхідне прискорення її подальшої імплементації.

Ефективний розвиток публічної служби неможливий без формування професійної та структурно збалансованої системи державного управління. Однією з ключових проблем, що уповільнює цей процес, є низька інституційна спроможність державної служби. Вона проявляється через невідповідність організаційної структури державних органів їхнім функціональним обов'язкам, відсутність чітких внутрішніх регламентів та процедур, недостатній рівень компетенцій у сфері аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами. Крім того, брак ефективної системи безперервного професійного розвитку державних службовців суттєво знижує динаміку впровадження реформ та модернізаційних процесів.

Ю. П. Битяк у своїй монографії «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» слушно зауважує, що трансформаційні процеси в системі державного управління здебільшого ініціюються центральною владою [54]. Водночас ефективність реформування центральних органів виконавчої влади залежить від злагодженої діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Саме їм мають бути притаманні оперативність, професійна компетентність та проактивний підхід у розв'язанні загальнодержавних і регіональних проблем [55].

Ще одним критичним викликом є низька ефективність управління персоналом у сфері державної служби. Це питання охоплює широкий спектр проблем, зокрема недостатню професійну підготовку кадрів, що негативно впливає на якість управлінських рішень та реалізацію реформ. Також спостерігається низька якість та обмежена доступність адміністративних послуг, невисокий рівень матеріального забезпечення державних службовців, що сприяє відтоку кваліфікованих фахівців у приватний сектор.

Додатково проблему ускладнює застаріла класифікація посад, непрозорість механізму відбору та кар'єрного просування службовців, відсутність дієвої системи оцінювання їхньої діяльності та визначення професійних компетенцій [50]. Крім того, низька ефективність заходів із запобігання корупції, недостатній рівень цифровізації управління людськими ресурсами та недостатнє впровадження сучасних інформаційних технологій ще більше загострюють ці виклики. Усе це вимагає комплексного підходу до реформування системи державної служби та запровадження інноваційних підходів до управління людським капіталом.

Публічна служба в сучасних умовах залишається недостатньо ефективною та авторитетною, характеризується значною політизованістю, схильністю до корупційних ризиків і невідповідністю принципам демократичного врядування. Особливої уваги потребують проблеми, що існують у цій сфері, зокрема низький рівень професійної компетентності частини публічних службовців, що призводить до неефективного прийняття

управлінських рішень, несвочасного контролю за реалізацією планів і програм, а також до зниження якості надання публічних послуг громадянам та бізнесу [39]. Додатково ситуацію ускладнює високий рівень плинності кадрів, що сприяє переходу кваліфікованих фахівців із державного сектора до приватного.

Однак зазначені труднощі – не єдині виклики, з якими стикається система публічної служби. Однією з актуальних проблем залишається недостатня увага до формування корпоративної культури та системи мотивації державних службовців. На сьогодні ці питання фактично не розглядаються у внутрішньому середовищі колективів. У більшості випадків корпоративна культура обмежується проведенням окремих заходів, тоді як досвід розвинених країн свідчить, що її розвиток є важливим чинником підвищення ефективності роботи. Формування здорового внутрішнього середовища сприяє підвищенню самооцінки працівників, що позитивно впливає на рівень їхньої продуктивності. Як слушно зазначають С. Серьогін, Є. Бородін та К. Комарова, розвиток корпоративної культури є одним із ключових завдань керівників, адже вона визначає професійні цінності колективу та адаптується до особливостей державного управління, соціальних, політичних і економічних умов [56].

Ще однією проблемною сферою є система мотивації державних службовців. Її впровадження не може обмежуватися лише преміюванням до державних свят або окремими заходами заохочення. Вона має передбачати комплексний підхід, що включає як матеріальне стимулювання, так і психологічні фактори, зокрема усвідомлення службовцями соціальної значущості своєї діяльності. У наукових дослідженнях Н. Артеменко, В. Бондаря, О. Крушельницької наголошується, що сприйняття державної служби як престижної та суспільно важливої професії є ключовим мотивуючим чинником, що безпосередньо впливає на ефективність роботи державних органів [57].

Аналіз проблем розвитку публічної служби в Україні вказує на необхідність комплексного підходу до її модернізації, що передбачає усунення

правової невизначеності, підвищення інституційної спроможності державних органів та вдосконалення кадрової політики. Важливим аспектом є створення цілісної та узгодженої нормативної бази, яка б усувала фрагментарність законодавства та забезпечувала чітке розмежування політичних і адміністративних функцій. Водночас вирішення цих проблем має супроводжуватися розвитком цифрових інструментів, що сприятимуть підвищенню прозорості та ефективності управлінських процесів.

Реформування системи публічної служби потребує посилення кадрової політики, що передбачає не лише конкурентний відбір на посади, а й запровадження дієвих механізмів професійного розвитку службовців. Зокрема, слід вдосконалювати процедури оцінки ефективності роботи персоналу, стимулювати навчання та підвищення кваліфікації, а також створювати умови для професійного зростання. Важливим фактором успішності реформ є соціальний захист службовців, що сприятиме зниженню рівня корупційних ризиків та підвищенню престижу державної служби.

Ефективність публічної служби значною мірою залежить від рівня залученості суспільства до процесів державного управління. Врахування громадської думки, активізація зворотного зв'язку між державними органами та населенням, а також впровадження сучасних механізмів електронного урядування сприятимуть зміцненню довіри громадян до державних інституцій. Отже, подальший розвиток публічної служби в Україні має базуватися на інтеграції кращих міжнародних практик, адаптованих до національних реалій, та забезпеченні сталого балансу між адміністративною ефективністю та демократичними цінностями.

## **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

### **3.1. Розвиток організаційного потенціалу публічної служби**

Важливим напрямом розвитку організаційного потенціалу публічної служби є реалізація стратегічних завдань, спрямованих на модернізацію державного управління та підвищення його ефективності. Комплексні реформи в цій сфері передбачають удосконалення інституційної структури, покращення кадрової політики, впровадження сучасних підходів до професійного розвитку службовців, а також використання цифрових технологій для забезпечення відкритості та прозорості управлінських процесів.

На державному рівні ці пріоритети закріплені у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [58], яка визначає основні напрями перетворень, спрямованих на створення ефективної, сервісно орієнтованої та цифрової держави. Головною метою цієї Стратегії є побудова сучасної системи державного управління, що ґрунтується на принципах прозорості, підзвітності, орієнтації на громадян та відповідності європейським стандартам належного врядування.

У рамках реалізації Стратегії передбачено реформування центральних органів виконавчої влади та їхніх структурних підрозділів з метою підвищення ефективності виконання державних функцій. Важливим завданням є оновлення кадрового потенціалу публічної служби через залучення висококваліфікованих спеціалістів, зокрема експертів у сфері реформ. Для цього запроваджується нова система добору та просування державних службовців, орієнтована на професійні компетенції, доброчесність та ефективність управлінських рішень.

Окрему увагу приділено формуванню сучасної системи професійного навчання, що сприятиме підвищенню рівня компетентності державних службовців відповідно до актуальних викликів у сфері управління. Водночас передбачається реформування системи оплати праці з урахуванням

результатів діяльності та рівня відповідальності, що має стати додатковим стимулом для підвищення ефективності публічної служби.

Інтеграція цифрових технологій у сферу державного управління є ще одним ключовим аспектом реформ. Впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами дозволить створити умови для відкритого, прозорого та ефективного управління персоналом у державному секторі. Це сприятиме спрощенню процедур, покращенню якості державних послуг і зменшенню бюрократичного навантаження.

Зрештою, реалізація визначених у Стратегії завдань спрямована на формування ефективної, професійної та політично нейтральної публічної служби, яка відповідатиме сучасним стандартам та забезпечуватиме високий рівень довіри громадян до державних інституцій. Очікуваними результатами є покращення якості державних послуг, спрощення адміністративних процедур, підвищення ефективності роботи органів влади та створення умов для сталого розвитку держави.

Питання публічної служби та управління персоналом у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки виділені в окремий напрям, що підкреслює їхню стратегічну важливість. Головною метою цього напрямку є продовження розбудови професійної, доброчесної та політично нейтральної державної служби, яка функціонує на засадах ефективності, підзвітності та орієнтованості на захист інтересів громадян. Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування передбачає впровадження сучасних підходів до управління людськими ресурсами, що відповідають європейським стандартам.

У ході обговорення зазначеної Стратегії на робочій нараді Державних секретарів Голова Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) Наталія Алюшина окреслила ключові пріоритети діяльності НАДС у сфері публічної служби [59]. Зокрема, важливими завданнями є:

– Класифікація посад державної служби. НАДС здійснює координацію процесу класифікації у всіх державних органах, що передбачає розробку

каталогу типових посад та відповідної методології. Цей процес уже триває в межах пілотного проекту, що охоплює низку державних установ.

– Формування прозорої та конкурентоспроможної системи оплати праці. НАДС проводить дослідження щодо рівня заробітних плат на типових посадах державної служби та їхнього співвідношення з приватним сектором. На основі цих даних буде сформовано нову систему оплати праці, яка сприятиме залученню висококваліфікованих фахівців і підвищенню престижу державної служби.

– Удосконалення процесу добору кадрів. Розробка нового порядку проведення конкурсів на державну службу має на меті забезпечити чесний, прозорий та конкурентний відбір кандидатів, що відповідає принципам меритократії.

– Розвиток інформаційних технологій в управлінні персоналом. Запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) є важливим кроком у цифровізації державного управління. Станом на сьогодні близько 20 тисяч державних службовців уже користуються цією системою, а до 2025 року її охоплення планується збільшити до 80 %.

– Створення Вищої школи публічного управління. НАДС працює над концепцією Школи, яка сприятиме якісній підготовці управлінських кадрів для державної служби на основі європейського досвіду та кращих практик професійного навчання.

Важливо зазначити, що Стратегія не лише містить нові ініціативи, а й охоплює напрями, які вже тривалий час є предметом дослідження та практичного впровадження в Україні. Її реалізація дозволяє запозичувати найкращі підходи з європейського правового простору та адаптувати їх до вітчизняних умов, що сприяє подальшому зміцненню професійної публічної служби.

В межах Стратегії, зокрема у її третьому розділі, що присвячений питанням професійної публічної служби та управління персоналом, визначено ключове завдання – забезпечити подальший розвиток високопрофесійної, політично неупередженої та добросовісної державної служби, а також

удосконалити організацію кадрової роботи в органах місцевого самоврядування. Основною метою таких перетворень є створення умов для ефективного виконання службовцями своїх обов'язків, орієнтованих на захист прав та законних інтересів громадян, що відповідає загальноприйнятим демократичним стандартам та європейським принципам публічного управління.

На нормативному рівні правові засади державної служби регламентує Закон України «Про державну службу», який, загалом, відповідає вимогам сучасного європейського законодавства та окреслює засадничі положення функціонування державного апарату. Водночас аналіз його практичного застосування виявив низку аспектів, що потребують удосконалення. Реалізація його норм у повному обсязі можлива лише за умови скоординованої взаємодії всіх гілок влади та консолідованих зусиль державних інституцій, що має на меті підвищення рівня суспільної довіри до державної служби як інституту.

Для реалізації передбачених реформаторських заходів було розроблено та затверджено План заходів щодо впровадження Стратегії [60]. Його аналіз дозволяє виокремити низку важливих тенденцій. Передусім, у документі міститься 44 конкретні заходи, що свідчить про його доволі детальну розробку. Проте розподіл завдань за роками є нерівномірним: найбільший обсяг запланованих дій (36 % від загальної кількості) припав на 2022 рік, тоді як лише 6 % заходів передбачено до виконання у 2025 році. Така структура може свідчити про зосередженість реформаторських зусиль на початковому етапі реалізації Стратегії, що, в свою чергу, може створювати ризики уповільнення темпів її виконання у наступні роки.

Окремої уваги потребують строки реалізації окремих заходів. У п'яти пунктах документа передбачено виконання завдань «до прийняття закону», що становить 11 % загальної кількості. Така невизначеність може спричинити затримки у виконанні відповідних заходів через тривалий процес розробки та ухвалення нормативно-правових актів, без яких реалізація зазначених ініціатив стає неможливою або значно ускладнюється.

Щодо фінансування, то розподіл бюджетних ресурсів на виконання Плану є змішаним: 52 % заходів фінансуються виключно за рахунок коштів державного бюджету, тоді як 48 % передбачають залучення міжнародної технічної допомоги. До числа проєктів, реалізація яких залежить від зовнішнього фінансування, належать такі ініціативи, як всеукраїнська інформаційна кампанія з популяризації державної служби та впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Ця система є важливим кроком у напрямку цифровізації кадрових процесів у державних органах і покликана сприяти підвищенню ефективності управління персоналом.

Питання реформування системи оплати праці державних службовців неодноразово порушувалося в процесі реалізації реформи публічної служби. Зокрема, після ухвалення у 2015 році оновленого Закону України «Про державну службу» розпочалася активна дискусія щодо необхідності уніфікації підходів до фінансового забезпечення службовців. Проте лише у листопаді 2022 року було внесено на розгляд Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» [61]. Цей документ передбачає впровадження уніфікованої системи визначення рівня заробітної плати, що ґрунтується на чіткій класифікації посад, що, у свою чергу, має забезпечити справедливий та прозорий підхід до оплати праці у державному секторі. 28 липня 2023 року законопроект 8222 підтримано за основу, що є важливим етапом на шляху до вдосконалення кадрової політики у сфері державної служби.

Дослідження сучасного стану та основних тенденцій розвитку публічної служби в Україні дозволяє окреслити ключові виклики, що постають перед її інституційним становленням. Система публічної служби нині перебуває на етапі глибокої трансформації, що супроводжується впровадженням інноваційних управлінських підходів, європейських стандартів та нових форм організації роботи державних службовців. Водночас розвиток цього інституту потребує подальшого вдосконалення правового регулювання, зокрема

чіткішого визначення норм, що регламентують діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливою складовою реформування є підвищення інституційної спроможності публічної служби та ефективності кадрового менеджменту. Одним із напрямів розвитку є розширення функціональних можливостей веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання державних службовців. Також значна увага приділяється формуванню культури державної служби, підвищенню її авторитету та престижу в суспільстві.

Разом із тим, аналіз чинної ситуації засвідчує, що попри певні досягнення у сфері реформування, публічна служба все ще стикається з низкою системних проблем. Серед ключових викликів можна виокремити недостатню ефективність діяльності державних органів, політизованість, низьку довіру громадян, а також збереження корупційних ризиків. Відсутність дієвих механізмів регулювання кадрових процесів та низька результативність управління людськими ресурсами також негативно впливають на загальну ефективність системи.

Подальший розвиток публічної служби вимагає комплексного підходу, що включає модернізацію державного управління та реалізацію стратегічних ініціатив, визначених у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. До ключових завдань належить розроблення нового законодавства про публічну службу, удосконалення системи оплати праці державних службовців з урахуванням конкурентоспроможності їхніх посад у порівнянні з приватним сектором, а також запровадження сучасних цифрових рішень, зокрема інтегрованої системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS).

Особливу роль відіграє формування відкритої та прозорої системи професійного навчання й підвищення кваліфікації державних службовців, що сприятиме розбудові професійної, компетентної та орієнтованої на громадянське суспільство публічної служби в Україні.

Оцінка сучасного стану публічної служби в Україні свідчить про необхідність подальшого її розвитку з акцентом на посилення організаційного

потенціалу. Попри наявність сформованих інститутів публічної влади, включаючи органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, функціонування інституту державної служби та відповідне нормативно-правове забезпечення, система публічної служби залишається недостатньо ефективною. Вона стикається з проблемами правового регулювання, кадрового забезпечення, інституційної спроможності та управління персоналом, що знижує її здатність забезпечувати ефективне публічне управління відповідно до європейських стандартів.

Ключовими викликами, що обмежують організаційний потенціал публічної служби, є низький рівень кадрової спроможності, відсутність ефективної системи управління персоналом, розрив між рівнем професійної підготовки державних службовців та сучасними вимогами до компетентностей, а також недостатня інституційна спроможність державних органів у реалізації стратегічних завдань. Відсутність прозорих механізмів просування по службі та неефективна система оцінювання діяльності публічних службовців знижують мотивацію та продуктивність працівників. Також зберігаються проблеми, пов'язані з високим рівнем бюрократизації процесів управління та недостатньою цифровізацією кадрових процедур, що ускладнює впровадження сучасних управлінських підходів.

Для підвищення організаційного потенціалу публічної служби необхідно реалізувати комплекс заходів, що охоплюють удосконалення кадрової політики, оптимізацію управлінських процесів та розвиток системи професійного навчання. Серед першочергових завдань варто виділити:

1. Удосконалення нормативно-правового регулювання. Необхідно розробити та прийняти Закон України «Про публічну службу», який би чітко визначав правовий статус, основні принципи діяльності та механізми професійного розвитку публічних службовців. Законодавчі ініціативи мають також включати врегулювання питань добору кадрів, професійного навчання та кар'єрного зростання.

2. Реформування системи управління персоналом. Впровадження сучасних HR-технологій, зокрема автоматизованої інтегрованої системи

управління людськими ресурсами (HRMIS), дозволить спростити та прискорити кадрові процеси, забезпечити об'єктивну оцінку ефективності службової діяльності та підвищити прозорість кадрових процедур.

3. Розвиток кадрового потенціалу та підвищення мотивації. Важливим напрямом є створення ефективної системи підготовки та перепідготовки кадрів, що відповідає сучасним викликам. Це передбачає запровадження системи безперервного навчання державних службовців, розширення можливостей для професійного розвитку та підвищення кваліфікації. Важливо також переглянути підходи до оплати праці, зробивши її конкурентоспроможною у порівнянні з аналогічними посадами у приватному секторі.

4. Запровадження відкритої та прозорої системи кар'єрного зростання. Необхідно створити механізм, який дозволить об'єктивно оцінювати професійні досягнення службовців та надавати їм можливість кар'єрного просування за результатами роботи, а не за політичними чи суб'єктивними критеріями.

5. Підвищення ефективності функціонування державних органів. Важливою складовою розвитку організаційного потенціалу є оптимізація роботи центральних і місцевих органів влади, їхня децентралізація, розширення повноважень на місцевому рівні та впровадження сучасних методів стратегічного планування та управління.

6. Формування нової управлінської культури. Необхідно розробити та впровадити концепцію розвитку культури публічної служби, що включатиме принципи доброчесності, відкритості, відповідальності та орієнтації на результат. Важливу роль у цьому відіграватиме підвищення суспільного престижу державної служби, що сприятиме залученню висококваліфікованих спеціалістів до роботи в державному секторі.

Практична реалізація запропонованих заходів сприятиме зміцненню організаційного потенціалу публічної служби, підвищенню її ефективності та адаптації до сучасних викликів. Це, у свою чергу, забезпечить формування професійного, відповідального та орієнтованого на суспільні потреби

державного управління, що відповідатиме європейським стандартам демократичного врядування.

### **3.2. Цифрова трансформація публічної служби: інституціональні підходи до підвищення ефективності та стійкості системи**

Цифрова трансформація суспільства впливає на всі аспекти життя людини, змінюючи як форми самосвідомості, так і способи отримання інформації. У відповідь на ці глобальні зміни повинна адаптуватися й система публічної служби. Попри те, що поняття «цифрова трансформація» та «цифровізація» часто використовуються як синоніми, вони мають різні значення.

Цифрова трансформація публічної служби є одним із провідних напрямів модернізації державного управління, оскільки спрямована на якісне вдосконалення роботи органів публічної влади шляхом впровадження інноваційних технологій [62]. Це не лише автоматизація процесів, а й зміна підходів до організації управлінської діяльності, підвищення ефективності комунікації між органами влади та громадянами, а також створення гнучкої та прозорої системи прийняття рішень.

Цифровізація державних послуг є однією з ключових тенденцій сучасного державного управління, і Україна досягла значних успіхів у цій сфері, посідаючи високі позиції серед розвинених країн. Додатковим стимулом для цифрової трансформації стала пандемія COVID-19, яка сприяла активному впровадженню електронних сервісів, забезпечуючи громадянам безпечний доступ до послуг. Окрім цього, цифрові державні послуги мають низку суттєвих переваг у порівнянні з традиційними формами взаємодії, зокрема підвищують прозорість завдяки мінімізації людського фактору та зниженню корупційних ризиків, забезпечують доступність і зручність для громадян у будь-який час, значно прискорюють процес обробки документів і внутрішній документообіг державних установ, а також сприяють оптимізації

витрат за рахунок зменшення потреби у паперових носіях та скорочення адміністративних витрат [63].

У сучасних умовах цифрова трансформація передбачає впровадження комплексних інформаційних систем, які сприяють оптимізації процесів управління людськими ресурсами, спрощують доступ до інформації та мінімізують бюрократичні процедури. Водночас, на міжнародному рівні цифрові технології найчастіше використовуються у сфері надання державних послуг, тоді як їхній потенціал для стратегічного планування, моніторингу та оцінки управлінських рішень залишається недостатньо реалізованим.

Цифрова трансформація публічної служби включає перехід державних органів на цифрові платформи управління персоналом, що не лише спрощує зберігання й обробку даних, а й змінює механізми прийняття рішень. Використання спеціалізованого програмного забезпечення дозволяє автоматизувати кадрові процеси, зменшити ймовірність помилок, підвищити оперативність обліку та контролю службової діяльності.

З огляду на зростаючі потреби цифрового врядування, ринок ІТ-рішень активно реагує на запити державного сектору, пропонуючи програмне забезпечення для управління людськими ресурсами. Його можна поділити на дві основні категорії:

1. інтернет-технології (корпоративні платформи, електронна пошта, соціальні мережі, професійні онлайн-спільноти, месенджери);
2. спеціалізовані програмні рішення (довідково-правові системи, комплексні ERP-рішення, платформи для оцінки персоналу).

Сучасні цифрові інструменти також змінюють підходи до добору кадрів у публічній службі. Зокрема, з'являються технології для автоматизованого аналізу та оцінки компетенцій кандидатів, що сприяє підвищенню об'єктивності й ефективності кадрової політики. Багато організацій використовують системи відстеження кандидатів (ATS), серед яких популярними є платформи Hurma, Workable, Breezy HR, Beamery, BambooHR.

Окрім удосконалення адміністративних процесів, цифрова трансформація впливає й на зміну форм зайнятості в публічній службі,

сприяючи розвитку дистанційної роботи, підвищенню мобільності працівників та адаптації органів влади до нових умов функціонування.

Сучасні технологічні тенденції формують нові підходи до організації праці, серед яких можна виокремити аутсорсинг, аутстафінг, фріланс, е-ланс, коворкінг, краудсорсинг тощо. Ці моделі зайнятості поступово проникають і в сферу публічного управління.

Однак запровадження таких інновацій у державному секторі супроводжується певними викликами. Одним із ключових ризиків є загроза витоку інформації, особливо якщо йдеться про персональні дані та конфіденційні відомості. Використання цифрових HR-рішень потребує суворого дотримання вимог інформаційної безпеки, адже їх впровадження може створювати додаткові загрози для захисту даних.

Ще одним обмежувальним фактором є фінансова складова. Розширені функціональні можливості програмних продуктів для управління людськими ресурсами супроводжуються значними витратами на їх придбання, обслуговування та оновлення. Для багатьох державних установ це є серйозною перешкодою. Окрім цього, використання різноманітних цифрових платформ у різних органах влади може призвести до несумісності систем і ускладнити обмін даними між відомствами.

З метою подолання цих викликів у сфері управління людськими ресурсами у публічному управлінні було започатковано розробку та впровадження єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Подібні платформи вже активно застосовуються у великих міжнародних компаніях, а також у державному секторі розвинених країн, зокрема в Ірландії, Австралії, США. Функціонально HRMIS можна порівняти з системою ProZorro, але у контексті кадрового адміністрування.

Перший крок у цьому напрямку було зроблено 1 грудня 2017 року, коли Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження № 844-р, яким схвалив Концепцію інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердив план її реалізації [64]. Головною метою

системи визначено створення відкритої, прозорої та ефективної системи державного управління з використанням сучасних інформаційних технологій.

Впровадження HRMIS передбачає централізований облік даних про державних службовців та їхній кар'єрний розвиток. Система об'єднує інформацію про кадрову структуру, штатний розпис, персональні справи, оплату праці, відпустки, підвищення кваліфікації та інші важливі аспекти управління персоналом. Вона також містить модулі для фінансового аналізу, автоматизації конкурсного відбору, внутрішніх переведень, рекрутингу та інших процесів, що сприяє оптимізації кадрової роботи в органах влади.

Відповідальність за процес інформатизації установи значною мірою покладається на керівництво, яке визначає основні вектори впровадження цифрових рішень. Впорядкування цього процесу вимагає системного підходу, що передбачає виконання низки послідовних кроків.

Першочерговим завданням є визначення мети цифровізації, що дає змогу сформулювати конкретні завдання та очікувані результати, зокрема через кількісні показники ефективності. Наступним кроком є визначення ключових осіб, відповідальних за впровадження інформаційних технологій, із чітким розподілом їхніх повноважень. Важливим етапом стає вибір відповідних технологій, які найкраще відповідають визначеним цілям та завданням цифрової трансформації.

Необхідно також оцінити обсяг ресурсів – людських, матеріальних та фінансових – необхідних для успішного впровадження цифрових рішень. Для ефективної реалізації ініціатив важливо розробити внутрішньоорганізаційний план, що передбачає етапи та терміни виконання робіт. Значну увагу слід приділити критеріям вибору постачальника програмного забезпечення, а також аналізу досвіду інших установ, які вже пройшли подібний шлях цифровізації.

Перед початком практичної реалізації необхідно укласти договір із компанією-розробником, що забезпечуватиме не лише розгортання системи, а й її подальше технічне супроводження. Окремим важливим етапом є навчання персоналу – керівництво повинно враховувати необхідність фінансових витрат

на цей процес, оскільки ефективність цифрових інструментів значною мірою залежить від рівня підготовленості користувачів.

Прикладом успішного впровадження цифрового рішення є система HRMIS, що поступово охоплює всі органи публічної влади, а процес її впровадження координується Національним агентством з питань державної служби. Упродовж 2024 року HRMIS мала бути впроваджена у 65% міністерств та інших центральних органах виконавчої влади [65]. Наказом від 16 січня 2021 року було затверджено правові засади функціонування HRMIS, що включають регламентовані форми договорів про доступ до системи, заяви на підключення, а також згоди на обробку персональних даних [66].

Керівники органів влади різних рівнів мають необхідні юридичні підстави та методичні рекомендації для вдосконалення цифровізації управління персоналом у своїх установах. Однак впровадження цифрових продуктів та їхнє технічне налагодження не гарантує автоматичного підвищення ефективності роботи. Для повноцінного використання цифрових технологій необхідна масштабна навчальна та роз'яснювальна робота, адже публічні службовці повинні не лише опанувати функціонал нових систем, а й усвідомити їхні можливості та переваги. Саме тому одним із ключових завдань керівництва є організація відповідного навчання персоналу. Завдяки цифровізації з'являється можливість впровадження дистанційного навчання у віртуальному середовищі, що значно розширює доступ до освітніх програм.

Водночас повна автоматизація управління персоналом є дискусійним питанням, оскільки надмірна заміна людського чинника цифровими алгоритмами може мати зворотний ефект. Втрата безпосередньої комунікації може призвести до зниження задоволеності роботою, зменшення рівня залученості працівників та зростання емоційного вигорання. Дослідження свідчать, що надмірне оцифрування різних сфер діяльності нерідко супроводжується зростанням рівня стресу, депресивних станів та інших психологічних розладів.

Оптимальним підходом до цифрової трансформації має бути пошук балансу між технологічним прогресом та збереженням людського

спілкування. Досвід успішних організацій свідчить, що, попри розвиток цифрових платформ, вони продовжують вкладати ресурси у проведення очних навчальних заходів, які сприяють живому обговоренню, командній взаємодії та колективному ухваленню рішень. Саме поєднання цифрових рішень із традиційними форматами навчання та комунікації дозволяє досягти високої ефективності та створити комфортне робоче середовище.

У сучасному інформаційному суспільстві цифрові технології та комп'ютеризовані системи набувають все більшого значення, зокрема в сфері управління людськими ресурсами на державній службі. Автоматизація процесів дозволяє значно оптимізувати роботу кадрових та фінансових служб, скорочуючи час на обробку даних та централізуючи інформацію про публічних службовців в єдиній базі. Це дає можливість підвищити ефективність роботи органів публічної влади та забезпечити швидкий доступ до необхідної інформації [67]. У цьому контексті інтегрована інформаційна система управління людськими ресурсами (HRMIS) є важливим інструментом цифровізації, оскільки поєднує дані про державних службовців з іншими державними інформаційними ресурсами, забезпечуючи єдині стандарти обліку та управління персоналом. В умовах розвитку цифрової економіки та формування нових технологічних ринків органи влади мають спрямовувати стратегічні інвестиції у впровадження таких інформаційних систем.

Однак, навіть за наявності необхідних технологічних рішень, їхнє ефективне застосування залишається викликом через недостатній рівень підготовки працівників державних органів, відсутність належного рівня знань та навичок щодо використання HRMIS, а також слабку нормативно-правову базу, що регламентує впровадження цієї системи. Крім того, жодна інформаційна система не може функціонувати без якісної та централізованої бази даних, тому критично важливим є створення єдиного реєстру державних службовців та інших працівників державних органів, що дозволить автоматизувати обробку інформації, здійснювати моніторинг кадрових процесів та забезпечити електронну взаємодію між відомствами. Важливу роль у цьому процесі відіграє навчання кадрових служб, які мають оволодіти

необхідними навичками роботи з HRMIS. Для цього необхідно розробити концептуальні підходи до єдиної системи навчання та перевірки знань щодо використання цієї інформаційної системи. Впровадження та підтримка HRMIS вимагає комплексної роботи міжвідомчих груп, формування технічних завдань та створення механізмів для забезпечення сталого розвитку служб управління персоналом у державних органах.

## ВИСНОВКИ

Досліджуючи питання становлення публічної служби в Україні з інституційної точки зору, робимо такі висновки:

- Аналіз історичного розвитку публічної служби в Україні свідчить про її еволюцію від централізованої адміністративно-командної моделі радянського зразка до сучасної системи, що поступово наближається до європейських стандартів. Незважаючи на реформаторські зусилля, інституціональна спроможність публічної служби все ще залишається недостатньою, що зумовлює необхідність подальшого удосконалення її правового регулювання та організаційної структури;
- Вивчення теоретичних засад та міжнародного досвіду організації публічної служби дозволило визначити її як комплексний державний інститут, що забезпечує реалізацію державної політики, ефективне управління суспільними процесами та надання публічних послуг. Визначено, що ефективність публічної служби значною мірою залежить від таких факторів, як прозорість діяльності, професіоналізм кадрів, належне матеріальне забезпечення та запровадження інноваційних управлінських підходів.;
- Дослідження основних принципів публічної служби виявило, що її діяльність має базуватися на таких засадах, як законність, професіоналізм, політична нейтральність, підзвітність перед суспільством, ефективність та інноваційність. Однак, незважаючи на їхнє закріплення у правовому полі України, рівень їхньої реалізації залишається низьким через відсутність ефективних механізмів контролю, недосконалу кадрову політику та корупційні ризики в системі державного управління.;
- Проведений аналіз сучасного стану публічної служби в Україні засвідчив наявність низки проблем, серед яких недостатній рівень професіоналізації кадрів, нестабільність законодавчої бази, вплив політичних чинників на процеси управління та брак ефективних механізмів моніторингу діяльності службовців. Це вимагає подальших

реформ, спрямованих на підвищення інституціональної стійкості публічної служби, запровадження сучасних методів управління людськими ресурсами та вдосконалення системи професійного навчання;

- Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить про наявність фрагментарного законодавчого регулювання публічної служби, що створює правову невизначеність у її функціонуванні; необхідність прийняття комплексного Закону України «Про публічну службу» обумовлена потребою систематизації правового статусу службовців, усунення колізій у нормативних актах та забезпечення єдиного підходу до управління публічною службою;
- Виявлено, що сучасна система управління публічною службою в Україні характеризується низьким рівнем інституційної спроможності, що проявляється у відсутності єдиної кадрової політики, недостатній координації між державними органами та слабкому впровадженні принципів доброчесності, прозорості та ефективності в управлінських процесах;
- Дослідження механізмів добору, просування по службі та мотивації публічних службовців засвідчило, що існуюча система не забезпечує належного рівня професійного розвитку кадрів; відсутність дієвих механізмів кар'єрного зростання та стимулювання службовців призводить до зниження престижу публічної служби та відтоку кваліфікованих фахівців у приватний сектор;
- Встановлено, що недостатня адаптація європейських стандартів у сфері публічного управління, зокрема щодо оцінювання ефективності діяльності службовців, рівня відповідальності та підзвітності, негативно впливає на якість надання публічних послуг; необхідним є вдосконалення механізмів оцінки результативності роботи службовців та впровадження сучасних моделей управління людськими ресурсами;
- Впровадження сучасних механізмів управління людськими ресурсами є ключовою умовою ефективного функціонування публічної служби;

вдосконалення системи добору, адаптації, мотивації та професійного розвитку службовців сприятиме підвищенню ефективності управлінських процесів та зміцненню кадрового потенціалу органів державної влади;

- Цифрова трансформація публічної служби має стратегічне значення для підвищення її прозорості, ефективності та підзвітності; активне використання інформаційних технологій, зокрема впровадження інтегрованих систем управління людськими ресурсами (HRMIS), забезпечує оптимізацію кадрового адміністрування, скорочення бюрократичних процедур та підвищення рівня доступу громадян до державних послуг;
- Незважаючи на активне впровадження цифрових рішень, існують суттєві проблеми, пов'язані з недостатньою підготовкою публічних службовців до роботи в умовах цифровізації; відсутність належної системи навчання та перепідготовки кадрів, низький рівень цифрової компетентності та слабе методичне забезпечення процесів цифрової трансформації гальмують впровадження нових управлінських технологій у публічній службі;

– Важливим завданням є забезпечення збалансованого підходу до цифровізації, що передбачає поєднання інноваційних технологій з ефективною комунікацією та підтримкою службовців; надмірна автоматизація управлінських процесів без врахування людського фактору може призвести до зниження рівня мотивації працівників, відчуження службовців від прийняття управлінських рішень та втрати індивідуального підходу до управління персоналом.

Для усунення наведених недоліків у механізмі функціонування публічної служби та підвищення її інституційної спроможності, на нашу думку, необхідно провести наступні заходи:

1. Прийняти комплексний Закон України «Про публічну службу», який регламентуватиме єдині засади функціонування всіх категорій публічних службовців, усуне правові колізії та забезпечить гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами державного управління;

2. Внести зміни до Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою забезпечення єдиного правового статусу публічних службовців, посилення вимог до професійної етики, доброчесності та політичної нейтральності, а також запровадження дієвих механізмів відповідальності за порушення принципів публічної служби;
3. Реформувати систему добору та просування по службі, зокрема:
  - запровадити обов'язкові критерії професійної компетентності для всіх категорій публічних службовців;
  - створити єдину відкриту базу вакантних посад із можливістю участі в конкурсному відборі незалежно від місця проживання кандидата;
  - удосконалити систему кадрового резерву шляхом запровадження механізмів оцінювання перспективності службовців на основі їхньої ефективності та лідерських якостей.
4. Оптимізувати систему оплати праці публічних службовців, зокрема:
  - забезпечити конкурентний рівень заробітної плати шляхом її прив'язки до середнього рівня оплати праці у приватному секторі для аналогічних посад;
  - змінити структуру грошового забезпечення, скоротивши частку премій та надбавок на користь гарантованої базової заробітної плати;
  - запровадити механізми диференційованої оплати праці залежно від рівня відповідальності та складності виконуваних завдань.
5. Посилити контроль за доброчесністю публічних службовців, зокрема:
  - удосконалити механізми декларування доходів та запобігання конфлікту інтересів;
  - підвищити відповідальність за корупційні правопорушення та посилити незалежність антикорупційних органів;
  - запровадити практику регулярних незалежних аудитів діяльності державних органів щодо дотримання принципів прозорості та підзвітності.
6. Запровадити інтегровану інформаційну систему управління людськими ресурсами (HRMIS) у всіх органах публічної влади з метою автоматизації

- кадрових процесів, уніфікації даних про службовців, оптимізації системи підбору та оцінки персоналу, а також мінімізації бюрократичних процедур;
7. Впровадити єдину систему навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, яка передбачатиме:
- обов’язкові курси з професійного розвитку, антикорупційної політики, цифрової грамотності та роботи з сучасними управлінськими технологіями;
  - розширення можливостей дистанційного навчання за допомогою онлайн-платформ та інтеграції з міжнародними навчальними програмами;
  - запровадження механізму регулярної атестації публічних службовців на відповідність посадовим компетенціям;
8. Розробити та ухвалити Кодекс етики публічного службовця, який визначатиме етичні стандарти поведінки, правила професійної комунікації, обмеження щодо політичної діяльності, взаємодію з громадськістю та механізми врегулювання етичних конфліктів у системі публічної служби;
9. Розширити можливості міжнародного співробітництва у сфері публічної служби, зокрема:
- адаптувати кращі практики європейських країн щодо організації публічного управління та кадрової політики;
  - запровадити програми обміну досвідом між українськими та зарубіжними державними службовцями;
  - посилити участь України в міжнародних проєктах, спрямованих на зміцнення державного управління та підвищення ефективності публічної служби.

Реалізація запропонованих заходів дозволить усунути основні недоліки, які гальмують розвиток публічної служби в Україні, підвищити її ефективність, прозорість і стійкість, а також забезпечити відповідність інституціональної моделі публічного управління сучасним демократичним стандартам.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження варто зазначити, що процес становлення публічної служби в Україні має складний, поступальний

характер та відбувається в умовах постійних викликів і реформ. Незважаючи на значні зусилля, спрямовані на вдосконалення інституціональної спроможності цього інституту, публічна служба все ще потребує глибоких змін у правовому регулюванні, організаційному забезпеченні, кадровій політиці та впровадженні сучасних управлінських технологій.

Сучасний стан публічної служби характеризується суперечливими тенденціями: з одного боку, відбувається реформування системи управління людськими ресурсами, цифровізація та модернізація процесів державного управління, з іншого – залишаються проблеми, пов'язані з недостатньою координацією органів влади, низьким рівнем кадрової стабільності, політизацією адміністративного апарату та обмеженими можливостями для професійного розвитку службовців. Запропоновані заходи щодо удосконалення правового забезпечення, підвищення ефективності кадрової політики, розширення цифрових можливостей публічної служби та зміцнення доброчесності службовців сприятимуть формуванню ефективної, прозорої та підзвітної системи публічного управління, орієнтованої на потреби громадян та відповідної сучасним демократичним стандартам.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина. Авґсбург, 1949. 213 с.
2. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1998.
3. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Голос України. 2016. 19 січ. (№ 7). С. 4–10.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
5. Сурай І. Г. Публічна служба України: інституціональний підхід. Наук. вісн. : держ. упр. 2021. № 2 (8). С. 111–132.
6. Ботвінов Р. Г. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення. Публічне упр. та митне адміністрування. 2017. № 1. С. 89–99.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
8. Нинюк І. І., Нинюк М. А. Реформа публічної служби в Україні: досвід інших країн. Вчені записки Таврійського нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського. Сер. : Публічне упр. та адміністрування. 2024. Т. 35 (74), № 1. С. 169–173.
9. Про дипломатичну службу : Закон України від 7 черв. 2018 р. № 2449-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 27. Ст. 225.
10. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (вересень 2015 р. – лютий 2016 р.). URL: <https://shorturl.at/8cjep> (дата звернення: 17.01.2025).

11. Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права, або природне право і державознавство / пер. з нім. Р. Осадчук, М. Кушнір. Київ : Юніверс, 2000. 336 с.
12. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / пер. О. Погорілий. Київ : Наш Формат, 2018. 216 с.
13. Шегда А. В. Менеджмент. Київ : Знання, 2016. 645 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. 1440 с.
15. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. 456 с.
16. Куйбіда В. С., Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні : монографія. Кам'янець-Подільський : Вид-во Зволенко Д. Г., 2016. 272 с.
17. Сурай І. Г. Генеза поняття “публічна служба”. Європейський вимір реформування публічного управління в Україні : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 листопада 2019 року). Київ : МАУП, 2019. С. 80–83.
18. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2021. Т. 32 (71), № 2. С. 7–11.
19. Матвеева Т. О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. Форум права. 2016. № 2. С. 114–123.
20. Державна служба: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
21. Галай В. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України. Актуальні проблеми правознавства. 2019. Вип. 2 (18). С. 33–38.
22. Бойко В. Три закони від Гетьмана... Газета «День». 2018. 6 червня.

23. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2023. № 2. С. 82–85.
24. Хорошенюк О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 140–150.
25. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України, 2008. 230 арк.
26. Карпа М. І. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4. С. 227–233.
27. Онуфрієнко О. Підходи до класифікації моделей організації державної служби: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 155–160.
28. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. Форум права. 2011. № 4. С. 583–587.
29. Сушинський О. І., Калашник Н. С., Березовська Н. І. Відповідальність публічних службовців перед суспільством в умовах війни: правовий та моральний контекст. Ефективність державного управління. 2023. № 1 (74/75). С. 10–15.
30. Ботвінов Р. Г. Методологія дослідження публічної служби особливого призначення. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5. № 12. С. 42–49.
31. Олуйко В. М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). Університетські наукові записки. 2017. № 4. С. 56–72.
32. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
33. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950 р., ратифікований Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. Офіц. вісн. України. 1997. № 13. С. 56.

34. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Офіц. вісн. України. 2006. № 12. С. 16.
35. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Офіц. вісн. України. 2014. № 87. С. 90.
36. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Офіц. вісн. України. 2014. № 79. С. 25.
37. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 10. С. 618.
38. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Кондор, 2018. 312 с.
39. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія/К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна та ін.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2017. 256 с.
40. Малиновський В. Концептуалізація поняття «публічна служба» Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини. 2020. № 2(406). С.145-150
41. Лукашук Ю. О., Краковська А. Є. Принципи публічної служби в призмі адміністративно-правової доктрини. Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса. 2023. Т. 2. № 15. С. 121–125.
42. Гришина Н. В. Державна служба як соціально-правовий інститут і професійна службова діяльність. Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право. Ужгород, 2023. –Т. 2. Вип. 78. – С. 38-42.
43. Колобов Ю. В. Державна служба як соціально-правовий та державно-управлінський інститут сучасного суспільства. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2012. № 4. С. 197–205.
44. Гончарук Н. Т. Розвиток публічної служби України в умовах її реформування та модернізації. Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф. 21 груд. 2018 р. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 9–13

45. Скринька Пандори. Як реформували державну службу України?  
URL: <https://voxukraine.org/skrinka-pandori-yak-reformuvali-derzhavnu-sluzhbu-ukrayini/>
46. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (станом на 10.01.2022)  
URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>
47. Національне агентство України з питань державної служби. Статистичні дані про склад державних службовців. URL: <https://nads.gov.ua/news/statystychni-dani-pro-skladderzhavnykh-sluzhbovtsiv-u-period-voiennoho-stanu>
48. Перелік міжнародних двосторонніх та багатосторонніх документів НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST>
49. Про державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 30. Ст. 409.
50. Білоус А., Тищук Т. Реформа державної служби в Україні : Закономірності успіху в реформуванні установ. URL: <https://voxukraine.org>
51. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. Офіційний вісник України. 2017. № 78
52. Кунєв Ю. Публічна служба в Україні: проблематизація основ діяльності. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : зб. матеріалів I Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с. С. 216–217
53. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
54. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
55. Мельник Р. С. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права / Р. Мельник. Право України. 2015. № 10. С. 157–165

56. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с. С. 154, 158.
57. Лажиха М. Проблеми мотивації державних службовців до підвищення рівня їх професійної компетентності. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1(24). С. 196–207.
58. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Офіційний вісник України. 2021. № 61. С. 17.
59. Аніщенко Т.С. Сучасний стан, проблеми і тенденції розвитку публічної служби як інституту особливої частини службового права. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-284-5-1>. Режим доступу. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/299/8320/17382>
60. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Офіційний вісник України. 2021. № 61. С. 17
61. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40885>
62. Кіпішинова О., Сметаніна Л. Цифровізація управління персоналом в органах публічної влади. Актуальні проблеми державного управління. – 2021. – № 3(84). – С. 202–205.
63. Фросіняк Р.В. Особливості впровадження діджиталізації участі у виборах як загальносвітовий тренд. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2022. Вип. 2 (17). С.139-148.
64. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану

заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 844-р.

65. У Плані пріоритетних дій Уряду на 2024 рік НАДС визначили впровадження HRMIS, професійне навчання і реформу оплати праці. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/news/u-plani-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-nads-vyznachuly-vprovadzhenia-hrmis-profesiine-navchannia-i-reformu-oplaty-pratsi>

66. Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах: наказ Національного агентства з питань державної служби від 16.01.2021 № 6-21.

67. Сопілко І., Крутась В. Автоматизація і цифровізація процесів з питань управління персоналом на державній службі. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право», 1(62), 85–90. <https://doi.org/10.18372/2307-9061.62.16486>