ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД»
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедри

_____
І.А.Семенець-Орлова
«____»_____2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

на тему:

«ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ»

Виконав: студент
групи Е-9-23-М1ПУА (1.6д)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Клименко Максим Віталійович
Керівник: к. держ. упр., Радзімовська С. Ф.

Київ 2025

АНОТАЦІЯ

Клименко Максим. Віталійович. «Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби».

Дипломна робота на здобуття рівня вищої освіти «магістр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» - Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2025

У дипломній роботі визначено та проаналізовано зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби з метою визначення ефективних моделей, практик і підходів, які можуть бути адаптовані для вдосконалення системи публічної служби в Україні.

Ключові слова: публічне управління, державна служба, функціонування публічної служби, вдосконалення, реформування.

SUMMARY

Klymenko Maksym. «Foreign Experience in Organization and Functioning of Public Service».

Thesis for obtaining the level of higher education «Master» in «Public Administration» – Interregional Academy of Personnel Management – Kyiv.2025

The thesis identifies and analyzes foreign experience in the organization and functioning of public service in order to identify effective models, practices, and approaches that can be adapted to improve the public service system in Ukraine.

Key words: public administration, civil service, functioning of the public service, improvement, reform.

ЗМІСТ

ВСТУП……..4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ…....9
1.1. Підходи до державної служби за Нікколо Макіавеллі, Платоном та Конфуцієм…….9
1.2. Розвиток державної служби в Україні в дорадянський період….....24
1.3. Розвиток державної служби після проголошення незалежності України.....39
РОЗДІЛ 2 АНАЛІТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ…….49
2.1. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в Федеративній Республіці Німеччина……..…..49
2.2. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в Польщі…….....62
2.3. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в США……..…..71
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ…….....80
3.1. Застосування досвіду Федеративної Республіки Німеччина в організації та функціонуванні публічної служби України…….80
3.2. Застосування досвіду Польщі в організації та функціонуванні публічної служби України……..89
3.3. Застосування досвіду США в організації та функціонуванні публічної служби України……...….97
ВИСНОВКИ…….....….109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……114
ДОДАТКИ……126

ВСТУП

Актуальність теми «Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби» зумовлена тим, що в Україні необхідно реформування системи публічної служби. Зарубіжні країни дедалі частіше запозичують позитивний досвід реалізації змін в системі державної служби одна в одної. Досвід розвинених країн дозволяє підвищувати ефективність управління, та за необхідності реформувати вже діючу систему державної служби, адаптуючи її до відповідних змін, що відбуваються в світі.

Україна перебуває у процесі реформування державного апарату. Наявна низка проблем, таких як децентралізації та розвиток місцевого самоврядування, необхідно здійснити гармонійне втілення стандартів публічної служби в реальні умови, здійснити цифрову трансформацію публічної служби. Зарубіжний досвід надасть можливість уникнути помилок та застосовувати лише ефективні та корисні зміни під час реформування державної служби.

Важливу роль на сьогодні відіграє цифровізація державної служби. Україна вже розпочала цей шлях, однак використання кращих практик інших держав в сфері електронного урядування, цифровізації системи оцінювання ефективності державних службовців, застосовування антикорупційних заходів сприятиме покращенню та підвищенню рівня довіри зі сторони громадян до державних службовців.

Також, важливим фактором є прагнення України вступити до Європейського Союзу, що в свою чергу вимагає адаптації свого законодавства, зокрема системи державної служби до європейських стандартів, таких як незалежність держслужбовців, меритократична система відбору працівників, професійна кваліфікація державних службовців, високі етичні норми та інші.

Дослідження зарубіжного досвіду організації та функціонування публічної служби є ключовим для формування ефективної, прозорої та сучасної системи державного управління.

Об'єктом дослідження є досвід організації та функціонування публічної служби в зарубіжних державах.

Предметом дослідження є структура публічної служби, яка включає в себе моделі організації державної та муніципальної служби в різних країнах та ієрархічну структуру, функції та повноваження службовців на різних рівнях управління (центральний, регіональний, місцевий); нормативно-правова база, яка включає в себе законодавче регулювання публічної служби, етичні стандарти, кодекси поведінки службовців, механізми запобігання корупції та конфлікту інтересів; процеси управління, які включають в себе системи набору, оцінки та кар'єрного зростання службовців, принципи роботи публічної служби (меритократія, політична нейтральність, підзвітність), практики управління персоналом і забезпечення професійного розвитку; моделі фінансування публічної служби (державні бюджети, спеціальні фонди); інструменти управління, зокрема використання сучасних технологій для автоматизації управлінських процесів та впровадження електронного врядування та цифрових платформ для публічної служби; підходи до взаємодії з громадянами, а саме механізми зворотного зв'язку та участі громадян у прийнятті рішень, інструменти підвищення прозорості та доступності адміністративних послуг; порівняльний аналіз, який включає в себе порівняння різних моделей публічної служби у федеративних, унітарних та децентралізованих країнах, визначення ключових особливостей, які можуть бути адаптовані до українських реалій.

Метою дослідження є аналіз зарубіжного досвіду організації та функціонування публічної служби для визначення ефективних моделей, практик і підходів, які можуть бути адаптовані для вдосконалення системи публічної служби в Україні.

Завдання дослідження:

- провести аналіз моделей організації публічної служби у провідних зарубіжних країнах та їх ключових особливостей;
- оцінити нормативно-правові, організаційні та адміністративні аспекти функціонування публічної служби в різних системах управління;
- визначити ефективні зарубіжні практики управління публічною службою, які можуть бути адаптовані до українських реалій;
- сформулювати рекомендації щодо вдосконалення системи публічної служби в Україні з урахуванням кращих міжнародних практик.

Наукова новизна. Робота включає порівняльний аналіз досвіду організації та функціонування публічної служби у різних країнах, що дозволяє виявити спільні тенденції, а також відмінності у підходах та результатах; робота враховує не лише теоретичні аспекти, але й актуальний практичний досвід зарубіжних країн у сфері організації та функціонування публічної служби; у роботі будуть висвітлені актуальні проблеми та пошук перспективних шляхів для вдосконалення організації та функціонування публічної служби на основі зарубіжного досвіду.

Гіпотеза дослідження. Запозичення та адаптація ефективних моделей організації та функціонування публічної служби з провідних зарубіжних країн сприятиме підвищенню ефективності, прозорості та професіоналізму публічної служби в Україні, що в свою чергу позитивно вплине на якість управління та рівень довіри громадян до органів влади.

Методи дослідження включать в себе: літературний аналіз, який застосовується під час дослідження наукових статей, книг, звітів, законодавства та інших документів, що стосуються тематики магістерської роботи; порівняльний аналіз під час порівняння досвіду організації та функціонування публічної служби у різних країнах для виявлення спільних та відмінних рис; кейс-стаді метод для вивчення конкретних прикладів організації та

функціонування публічної служби у різних країнах для глибшого розуміння практичних аспектів; SWOT-аналіз під час визначення сильних та слабких сторін організації та функціонування публічної служби у різних країнах, а також можливостей та загроз, що стоять перед ними.

Теоретична основа. Дослідження тематики магістерської роботи здійснювалося такими відомими науковцями, як: Головачова А.О., Квітка С. А., Ващенко К. О., Серьогін С. М., Бородін Є. І., Липовська Н. А., Сорокіна Н. Г., Козинець І.Г., Козинець О.Г., Корнута Л.М., Попов І.В., Прицюк Л.А., Серьогін С. М., Бородін Є. І., Липовська Н. А., Селецький О.В., Тихонова Д.С., Хитра О. Л., Шандрук С.М.

Теоретична значущість результатів дослідження полягає в розширенні наукових знань, зокрема дослідження зарубіжного досвіду організації та функціонування публічної служби дозволяє поглибити розуміння теоретичних аспектів управлінських систем, зокрема в контексті порівняння моделей публічної служби в різних країнах; уточненні концептуальних підходів: вивчення міжнародного досвіду сприяє формуванню нових підходів до теоретичного осмислення публічної служби, її ролі в державному управлінні, а також інноваційних механізмів підвищення ефективності та підзвітності органів влади; розвитку теорії публічного адміністрування: аналіз зарубіжних практик може сприяти вдосконаленню існуючих теоретичних моделей публічного адміністрування, орієнтуючи на більш ефективні та адаптовані підходи до управління державними та муніципальними службами.

Практична значущість результатів дослідження полягає в рекомендаціях для вдосконалення системи публічної служби в Україні. Визначення найбільш ефективних практик з інших країн дозволяє розробити конкретні пропозиції щодо реформування української публічної служби, зокрема в питаннях управління персоналом, забезпечення підзвітності та прозорості діяльності органів влади. Результати дослідження можуть бути використані для адаптації

ефективних іноземних практик до умов України, що дозволить покращити організацію та функціонування публічної служби на всіх рівнях (центральному, регіональному, місцевому). Впровадження кращих міжнародних практик у сфері публічного адміністрування сприятиме підвищенню професіоналізму державних службовців, зниженню корупційних ризиків і покращенню якості надання адміністративних послуг громадянам. Практичні результати дослідження можуть бути використані урядовими та регіональними органами влади для формулювання довгострокових стратегій розвитку публічної служби в Україні з урахуванням передового досвіду зарубіжних країн.

Структура роботи. Магістерська робота складається з трьох розділів, кожен з яких містить по три підрозділи, загальних висновків, списку використаних джерел та двох додатків. Всього робота виконана на 127 аркушів. Кількість використаних джерел становить – 101 джерело.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Підходи до державної служби за Нікколо Макіавеллі, Платоном та Конфуцієм

Теоретичні аспекти діяльності публічної служби стосуються різних аспектів організації, управління та функціонування державних установ і органів, а також відносин між державними службовцями і громадянами. Саме питання про роль публічної служби у системі державного управління, етику та професіоналізм службовців, а також механізми забезпечення ефективності та підзвітності публічної адміністрації охоплюються діяльністю публічної служби. [50. с. 54]

Публічне управління може здійснюватися за умови прийняття певних політичних рішень щодо віднесення їх до публічної сфери в суспільно-політичній діяльності, яка може включати в себе діяльність в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в громадських об'єднаннях. Під час створення матеріальних цінностей, надання послуг проявляється виробничо-господарська діяльність. Важливо не виключати також, духовно-просвітницьку діяльність для створення нематеріальних благ та духовних цінностей, як приклад освіта, охорона здоров'я, спорт. Надання публічних послуг як форма реалізації функцій публічного політичного управління має свої різновиди, які можуть бути включені в сферу діяльності публічної служби. [69. с.12]

Публічна служба є ключовим елементом державного управління. Органи виконавчої влади, місцеві органи самоврядування та інші державні структури, які займаються виконанням адміністративних функцій і наданням державних послуг громадянам реалізують політику держави через публічну службу.

Серед функцій публічної служби можна виокремити державно-політичну, економічну, соціальну, правову, організаційну. [69. с.25]

Публічна служба є важливим інструментом забезпечення законності, порядку, стабільності та покращення якості життя громадян через ефективну і професійну діяльність державних органів. Одним із основних теоретичних аспектів публічної служби є її відносини з демократичними принципами управління, зокрема:

- принцип законності, який полягає в тому, що державні службовці повинні діяти в межах і відповідно до законів, що забезпечує їхню підзвітність і правову безпеку;

- принцип підзвітності, відповідно до якого публічні службовці повинні бути підзвітні громадськості, уряду та контролюючим органам, що гарантує прозорість їх діяльності;

- принцип прозорості вимагає щоб органи публічної служби забезпечували відкритість у своїй діяльності для громадян, зокрема через доступ до інформації про діяльність державних органів;

- принцип рівності та недискримінації гарантує, що кожен громадянин має рівний доступ до державних послуг без дискримінації за ознакою раси, статі, віросповідання, соціального статусу тощо. [62. с.103]

У теорії публічної служби важливу роль відіграють етичні стандарти та професіоналізм службовців. Державні службовці повинні відповідати певним моральним, етичним і професійним стандартам, що забезпечують ефективну і чесну діяльність органів публічного управління. Важливою є незалежність від політичного тиску, яка характеризується тим, що державні службовці виконуватимуть свої обов'язки без впливу політичних інтересів, гарантуючи стабільність і непохитність державних інститутів. Державні службовці повинні дотримуватися об'єктивності і справедливості під час ухвалення рішень, без упередженості. Державні службовці повинні уникати ситуацій, де їх особисті інтереси можуть суперечити державним. Професіоналізм публічної служби

полягає в тому, щоб службовці мали необхідні знання, навички та компетенції для виконання своїх обов'язків. [16]

Ефективність державної служби визначається її здатністю досягати поставлених цілей, забезпечувати якісне виконання завдань та задоволення потреб громадян. Ключовими механізмами ефективності державної служби є планування та стратегічне управління, показники результативності та інформаційні технології. [62. с.107]

Теоретичні аспекти діяльності публічної служби охоплюють широке коло питань, від організаційних до етичних і професійних стандартів. Публічна служба є важливим інструментом для ефективного державного управління, що має забезпечувати законність, доступність та справедливість у наданні послуг громадянам. Успішне функціонування публічної служби можливе лише за умови постійного розвитку і адаптації до змінюваних умов, що включає реформи, професіоналізацію та боротьбу з корупцією. [53. с.26]

Під час розвитку державної служби, багато мислителів досліджували її сутність, зокрема, італійський мислитель епохи Відродження Нікколо Макіавеллі аналізував природу політичної влади та державного управління. Його праці, такі як «Державотворець», містять важливі міркування про державну службу, роль правителів і чиновників, а також про принципи ефективного управління.

Серед основних ідей щодо державної служби Макіавеллі виділяв прагматизм і гнучкість, ефективність понад мораль, роль чиновників, зміцнення авторитету держави, повагу до народної думки. [51. с.178]

Щодо прагматизму і гнучкості, то Нікколо Макіавеллі наголошував на тому, що для ефективного управління правитель і державні службовці повинні бути гнучкими та прагматичними. Вони повинні діяти залежно від обставин і не завжди слідувати моральним принципам, якщо це заважає досягненню цілей держави.

Нікколо виходив з того, що реальний політичний процес рідко дозволяє діяти відповідно до жорстких моральних принципів, і державний службовець повинен керуватися насамперед практичними міркуваннями, щоб забезпечити стабільність і процвітання держави.

Макіавеллі вважав, що успіх державного управління вимірюється здатністю забезпечити безпеку, порядок і процвітання держави. Чиновники мають адаптувати свої дії до реальних умов, а не до ідеальних уявлень. Нікколо зазначав, що у критичних ситуаціях важливо діяти швидко і без вагань, навіть якщо це передбачає порушення традицій чи моральних норм. [51. с.184]

На його думку обставини постійно змінюються, і успішний лідер або чиновник повинен бути готовим змінювати свої підходи відповідно до нових викликів. Нікколо називав це «враховувати вроду часу». [42. с.24]

Гнучкість у підходах, за Макіавеллі, забезпечує виживання і процвітання держави в умовах невизначеності. Також, Макіавеллі радив діяти як «лев» (застосовувати силу) і «лисиця» (виявляти хитрість), залежно від потреби. Наприклад, у державній службі це може означати пошук компромісів у переговорах, але жорсткі дії у випадку загроз. [53. с.27]

Державні службовці повинні передбачати наслідки своїх дій і враховувати ризики. За Макіавеллі, прагматизм вимагає проактивності, щоб уникнути катастроф, навіть якщо такі рішення можуть здаватися непопулярними.

Державний службовець повинен ставити інтереси держави вище за особисті переконання або етичні обмеження. Макіавеллі наголошував, що благо держави виправдовує необхідні компроміси з моральними принципами. [42. с.26]

Макіавеллі, розглядаючи різні приклади, вказував, що багато правителів втрачали владу, оскільки не могли змінити свою стратегію відповідно до нових умов. Керівники і чиновники мають бути готовими до змін і не боятися відступати від звичних правил, якщо цього вимагають обставини.

Таким чином, прагматизм і гнучкість у державній службі, за Макіавеллі, є не просто бажаними якостями, а життєво необхідними для успішного управління. Ці ідеї залишаються актуальними й сьогодні під час здійснення політики та управління. [51. с.197]

Нікколо Макіавеллі у своїй праці «Державець» висловлює одну з найбільш контроверсійних ідей у політичній філософії, а саме те, що ефективність у державному управлінні часто повинна мати пріоритет над моральними нормами. Нікколо виходив із переконання, що для забезпечення стабільності держави та досягнення політичних цілей правитель і державні службовці мають бути готовими ігнорувати етичні обмеження, залежно від ситуації, що склалася.

Однією з основних ідей Макіавеллі про перевагу ефективності над мораллю є те, що мета виправдовує засоби. Хоча ця фраза відсутня в роботах Макіавеллі дослівно, її суть відображають його погляди. Макіавеллі вважав, що успіх держави і благополуччя громадян є вищою ціллю, заради якої можна виправдати навіть дії, які з моральної точки зору виглядають сумнівними. Нікколо вважав, що правитель або чиновник не може дозволити собі бути занадто добрим, якщо це ставить під загрозу безпеку чи владу держави. [42. с.29]

Макіавеллі визнавав, що в окремих випадках державні службовці мають діяти аморально, щоб зберегти порядок. Як приклад таких ситуацій можна навести, придушення повстань або боротьба з внутрішніми ворогами. В таких ситуаціях може бути виправданим застосування жорстких заходів. Також, Макіавеллі відкинув утопічні погляди на державне управління, вважаючи, що реальний світ занадто складний для суворого дотримання ідеалів. Державна служба повинна бути практичною, а не ідеалістичною. [26. с.24]

Хоча Макіавеллі радив державним службовцям і правителям не боятися аморальних дій, він також наголошував на важливості збереження репутації. Аморальність не повинна бути помітною для громадськості, щоб уникнути підриву довіри до влади. Моральні компроміси можуть бути виправданими, якщо

вони служать досягненню довгострокових позитивних результатів для держави. Наприклад, короткочасна жорстокість може запобігти більшому хаосу в майбутньому. [51. с.203]

На думку мислителя правитель має оточувати себе компетентними радниками та чиновниками, які працюють на благо держави. Корумповані або некомпетентні чиновники можуть призвести до краху держави.

Нікколо вважав, що компетентні та віддані чиновники є ключовими для стабільності держави, забезпечення ефективного управління і підтримки влади правителя. Макіавеллі пропонував низку принципів, які можуть допомогти правителям обирати і управляти чиновниками, зокрема:

- для управління державою потрібна команда компетентних і надійних людей, які виконуватимуть ключові адміністративні функції. Чиновники повинні діяти в інтересах правителя і держави для реалізації стратегії влади;
- чиновники повинні бути професійними і кваліфікованими. Некомпетентність може завдати значної шкоди державі та підірвати авторитет правителя;
- чиновники не можуть ставити свої особисті інтереси вище за інтереси держави чи правителя;
- корумповані чиновники є серйозною загрозою для стабільності держави. Вони не тільки розкрадають ресурси, але й підривають довіру громадян до влади;
- правитель повинен обирати чиновників, які є не лише компетентними, але й чесними радниками. Вони мають говорити правду і пропонувати ефективні рішення, навіть якщо вони не відповідають очікуванням правителя;
- необхідно регулярно оцінювати діяльність чиновників і карати тих, хто не справляється зі своїми обов’язками. Це стимулює інших працювати краще і підтримує дисципліну в управлінні. [42. с.29]

Для Макіавеллі важливою була ідея стабільності. Чиновники повинні сприяти зміцненню авторитету правителя, захищати інтереси держави та

забезпечувати порядок. Без авторитету жодна держава не може бути стабільною, а її правління ефективним. Саме сильна влада є основою авторитету. Правитель і чиновники повинні демонструвати рішучість, здатність швидко приймати рішення і ефективно діяти в кризових ситуаціях. На думку Макіавеллі, сильна держава відлякує ворогів, забезпечує порядок і захищає інтереси громадян.

Мислитель вважав, що закони є ключовим інструментом для зміцнення авторитету. Чиновники повинні неухильно дотримуватися законів і забезпечувати їх виконання, підтримуючи справедливість і порядок. Однак, якщо законів недостатньо, влада повинна використовувати силу для підтримання дисципліни. [51. с.205]

Авторитет держави значною мірою залежить від підтримки громадян. Чиновники повинні забезпечувати добробут народу і реагувати на його потреби, але при цьому тримати контроль над власними громадянами. Для збереження авторитету правитель має забезпечити лояльність своїх чиновників.

Макіавеллі радив ретельно обирати підлеглих і карати тих, хто підриває державну дисципліну. Важливо передбачати і запобігати загрозам авторитету ще до того, як вони стануть критичними. Це може включати придушення змов, боротьбу з корупцією, підтримання громадського порядку. [67]

Хоча Макіавеллі підкреслює необхідність використання сили й хитрості, він також зауважує, що чиновники і правитель повинні мати підтримку народу. Втрата цієї підтримки може зробити державу вразливою до внутрішніх і зовнішніх загроз. Правитель і чиновники повинні враховувати настрої народу, щоб забезпечити стабільність і тривале правління. [26. с.27]

Макіавеллі підкреслював, що правитель, який має підтримку більшості населення, менш вразливий до змов і заколотів. Навіть сильна армія не гарантує стабільності, якщо народ незадоволений владою. Народна підтримка зміцнює легітимність держави і сприяє довготривалому управлінню.

Чиновники і правитель повинні показувати народу, що вони дбають про справедливість і порядок. Макіавеллі наголошував, що несправедливість або надмірне насильство щодо населення може спричинити ненависть, яка підриває авторитет держави. Справедливе і ефективне виконання законів допомагає забезпечити довіру народу. Народна ненависть є однією з найбільших загроз для влади. Правитель або чиновники не повинні вдаватися до дій, які спричиняють відразу чи презирство, таких як зловживання владою або корупція. Нікколо радив знаходити баланс між страхом і повагою. [51. с.215]

Макіавеллі наголошував, що важливо показувати турботу про інтереси народу. Це може бути як реальна допомога у вирішенні соціальних проблем, так і символічні дії, які створюють враження турботливого керівництва. Чиновники повинні ефективно комунікувати з населенням, щоб підкреслити свої зусилля на благо держави.

Макіавеллі вважав, що хоча рішення мають прийматися в інтересах держави, чиновники повинні враховувати громадську думку, щоб уникнути відкритого невдоволення. Народ, навіть не розуміючи складності державного управління, часто реагує на конкретні символи або результати, які впливають на їхнє ставлення до влади.

Макіавеллі закликакав розглядати державну службу як практичну діяльність, спрямовану на досягнення результатів, а не на дотримання абстрактних ідеалів. Його думки залишаються актуальними й сьогодні, особливо в дискусіях про мораль у політиці та управлінні. [53. с.28]

Далі розглянемо теоретичні міркування видатного давньогрецького філософа Платона, який багато розмірковував про державне управління та роль державних службовців у своїх працях, зокрема в «Державі» і «Законах». Його концепція державної служби тісно пов'язана з ідеєю справедливості, мудрості та суспільного блага. [67]

Серед основних ідей Платона про державну службу є те, що державна служба має бути як служіння загальному благу. Платон вважав, що державна служба повинна бути спрямована на благо всієї спільноти, а не на задоволення особистих інтересів службовців чи правителів. Справедливість є центральним принципом в управлінні державою. Кожен член суспільства має виконувати свою роль відповідно до своїх здібностей. [48. с. 149] Така позиція частково перекликається з баченням Макіавеллі, яке було описано вище.

У своїй праці «Держава» автор стверджує, що найкращими правителями повинні бути філософи, оскільки вони володіють знанням про істину і мудрість. Такі правителі здатні приймати рішення в інтересах суспільства, керуючись не особистою вигодою, а ідеалами добра. Державні службовці повинні мати високу моральність, освіченість і відданість принципам справедливості. Освіта і виховання є ключовими для підготовки державних службовців. Платон пропонував систему виховання, яка включала навчання мудрості, фізичній підготовці та мистецтву управління. [67]

Платон поділяв суспільство на окремі класи, які включали в себе правителів (філософів), воїнів і виробників (ремісників, селян). Кожен клас має свою роль у забезпеченні стабільності держави. Державні службовці належать до вищого класу і повинні керувати нижчими класами, забезпечуючи стабільність та порядок в державі.

На думку мислителя державні службовці не повинні мати приватної власності чи сімей, щоб уникнути конфлікту інтересів. Вони повинні бути повністю віддані служінню суспільству. Це дозволить зменшити ризики корупції та забезпечити неупереджене управління. [65. с. 80]

Контроль та підзвітність державних службовців у філософії Платона займають важливе місце, оскільки, на його думку, ефективна система управління можлива лише за умови суворого дотримання принципів справедливості, підзвітності та виключення корупції. У своїх працях, особливо в «Державі» та

«Законах», Платон описує механізми, які дозволяють контролювати діяльність державних службовців, зберігати їхню чесність і забезпечувати доброчесність управління.

У «Законах» наголошується на необхідності створення чітких і справедливих законів, які регулюють діяльність службовців. Закони повинні бути орієнтовані на загальне благо і захищати суспільство від зловживання владою. Закони є інструментом, який визначає межі повноважень службовців і гарантує їх підзвітність.

Платон пропонував створення спеціальних наглядових органів, які здійснюють перевірку діяльності державних службовців. Ці органи повинні бути незалежними і підзвітними лише державі. Наприклад, у «Законах» згадуються наглядачі за моральністю та законністю, які контролюють дії як простих громадян, так і чиновників.

Державні службовці повинні діяти прозоро, щоб їх діяльність могла бути оцінена громадянами та спеціальними наглядовими органами. Така відкритість, ну думку Платона, сприятиме довірі до влади. Громадяни мають право знати, як приймаються рішення і виконуються закони.

Платон наголошував, що службовці мають отримувати відповідні винагороди за свою працю, але водночас мають бути покарані за будь-яке порушення обов'язків. Це стимулює державних службовців виконувати свої функції належним чином. Покарання за зловживання владою повинні бути суворими, щоб слугувати прикладом для інших порушників. [69. с.29]

У «Законах» Платон пропонував періодично оцінювати діяльність службовців. Це може включати перевірки їх компетентності, ефективності виконання завдань і дотримання законів. Оцінювання має здійснюватися старшими керівниками та незалежними наглядовими органами. Платон вважав, що підготовка службовців через сувору систему виховання і освіти є одним із способів запобігання в подальшому неправильному використанню влади ними.

Освіта формує моральні якості і здатність приймати рішення в інтересах суспільства.

Платон наголошував на важливості закону для забезпечення справедливості і порядку. Державні службовці повинні діяти відповідно до законів, які ґрунтуються на розумі і моральності.

Ідеї Платона про державну службу є ідеалістичними і часто розглядаються як утопічні. Однак, вони мали значний вплив на розвиток філософії управління і політичної думки. Концепція правителів-філософів вказує на важливість етики, компетентності і мудрості у сфері державної служби. [65. с. 81]

Наступним розглянемо позицію Конфуція, видатного китайського філософа і засновника конфуціанства, який приділяв велику увагу ролі державної служби в управлінні суспільством. Його ідеї були зосереджені на моральності, етиці та відповідальності правителів і чиновників, які повинні керуватися принципами справедливості, доброчесності та служіння народу.

Конфуцій вважав, що в правлячу еліту потрібно висувати справедливих людей і усувати несправедливих. Верхи повинні дотримуватися ритуалу, почуття обов’язку, суворого дотримання рангів, служіння нижчих вищим, правдивості, широких знань. Його знаменитий принцип «виправлення імен» закликав государя бути государем, сановника – сановником, батька – батьком і сина - сином не за ім’ям, а насправді. [69. с.35]

Конфуцій до основних принципів державної служби відносив доброчесність як основу управління, служіння народу, освіту і компетентність, правління через мораль, а не через силу, гуманність у державній службі, дотримання ритуалів і традицій, відповідальність і підзвітність.

Щодо доброчесності як основи управління, то Конфуцій вважав, що державна служба повинна будуватися на моральності й доброчесності. Тільки морально досконалі люди можуть ефективно керувати і забезпечувати гармонію в суспільстві. Доброчесність у державному управлінні за Конфуцієм є

фундаментальною концепцією, яка формує підхід до влади, взаємовідносин у суспільстві та досягнення гармонії. [67]

Конфуцій підкреслював, що головною силою правителя має бути його моральний авторитет, а не примус або насильство. Лідер, який демонструє доброчесність, викликає повагу та довіру у народу, що є основою гармонійного управління. Гуманність – це любов і співчуття до інших, що є основою взаємин між правителем і народом. Доброчесний правитель повинен розуміти потреби народу, діяти в його інтересах та підтримувати справедливість.

Конфуцій стверджував, що правитель має стати моральним взірцем для підлеглих. Якщо керівництво держави діє справедливо, чесно та доброчесно, це мотивує народ наслідувати їх. Освіта й моральне виховання повинні мати пріоритет над суворими законами чи покараннями. Люди мають розуміти, чому певна поведінка є правильною, а не слідувати правилам із страху перед покаранням.

Ритуали та традиції відіграють важливу роль у підтриманні соціального порядку. Вони встановлюють чіткі правила поведінки та взаємодії, сприяючи стабільності в державі. Доброчесний правитель дотримується ритуалів і підтримує їхню важливість у суспільстві. [80. с. 366]

Основна мета доброчесного правління – гармонія в державі. Конфуцій вірив, що стабільне та щасливе суспільство можна досягти лише тоді, коли правитель і народ діють у злагоді, ґрунтуючись на взаємній повазі та моральності.

Конфуцій стверджував, що чиновники повинні служити народу, а не переслідувати власні інтереси. Їх завданням є забезпечення добробуту громадян, справедливості та порядку. Також, порівнював правителя з батьком, який відповідає за благополуччя своїх дітей. Лідер має забезпечувати основні потреби своїх підданих, дбати про їхній добробут і захищати їх від негараздів.

Для Конфуція було важливо, щоб правитель прислухався до потреб своїх підданих і діяв у їхніх інтересах. Це включає забезпечення економічної стабільності, соціальної справедливості та доступу до освіти. [69. с.56]

Конфуцій засуджував надмірні податки, тиранію та примус, вважав, що правитель має уникати дій, які викликають незадоволення або страждання серед підданих. Головне завдання правителя – створювати умови, в яких люди зможуть жити гідно та щасливо

Правитель, який служить народу, є не лише його лідером, але й моральним взірцем. Конфуцій наголошував, що народ наслідує поведінку свого правителя. Якщо правитель виявляє турботу й чесність, народ буде відчувати вдячність і відповідатиме взаємністю.

Конфуцій вірив, що держава повинна управлятися через силу морального прикладу, а не через страх покарання. Чиновники повинні діяти так, щоб їхні вчинки слугували зразком для суспільства.

За Конфуцієм, справжня влада повинна базуватися не на силі чи законах, а на моральному авторитеті правителя. Люди слідують за тим, хто є чеснотливим і справедливим, не через примус, а через повагу.

Правитель повинен керувати через любов до людей і турботу про їхній добробут. Гуманність стає основою взаємної довіри між владою та народом. Коли люди бачать, що їх лідер ставить їх інтереси вище власних, вони відповідають лояльністю та підтримкою. [80. с. 367]

Конфуцій вважав, що закони й покарання викликають у людей лише страх, але не змінюють їхньої внутрішньої природи. В свою чергу виховання через мораль і освіту допомагає створити суспільство, де люди діють правильно не через страх покарання, а через розуміння своїх обов'язків.

Конфуцій попереджав, що правління через страх і насильство може забезпечити тимчасовий порядок, але воно не створить стійкої гармонії. Народ,

пригнічений силою, почне чинити опір, коли з'явиться можливість. Натомість правління через мораль зміцнює довіру та забезпечує стабільність.

Моральне правління спрямоване на досягнення гармонії в державі. Люди, які живуть у справедливому суспільстві під керівництвом доброчесного правителя, природно прагнуть підтримувати порядок і виконувати свої обов'язки.

Чиновники повинні бути відповідальними за свої дії і готовими звітувати перед правителем і народом. Недоброчесних і неефективних службовців слід карати, щоб забезпечити справедливість. [69. с.70]

Конфуцій підкреслював, що правитель несе основну відповідальність за стан держави. Він має діяти як моральний взірець, приймати справедливі рішення та забезпечувати добробут народу. Якщо держава страждає, це є результатом недбалості або аморальності правителя. [67]

Підзвітність у конфуціанській теорії означає, що правитель має пояснювати свої дії перед народом і бути готовим виправляти свої помилки. Це включає здатність вислуховувати думки підданих, визнавати власні недоліки та шукати шляхи для їх виправлення.

Конфуцій вважав, що кожен у суспільстві має свою роль і відповідальність. Виконання своїх обов'язків відповідно до моральних принципів є основою гармонії в державі: правитель відповідальний за добробут народу; чиновники повинні чесно виконувати свої завдання та бути лояльними до народу і правителя; народ має слідувати закону, але може вимагати справедливості від влади.

Конфуцій підтримував ідею, що правитель і його підлеглі повинні бути відкритими до критики. Мудрий правитель поважає тих, хто вказує на його помилки, оскільки це допомагає йому вдосконалюватися.

Правитель не може керувати самостійно, тому він має покладатися на підзвітних йому чиновників. Але ці чиновники також повинні перебувати під контролем, щоб уникнути зловживань владою.

Загалом конфуціанська модель державної служби передбачала відбір і навчання чиновників через систему імператорських іспитів, яка базувалася на знанні класичних текстів і етичних принципів. Ця система була покликана гарантувати, що до управління потраплять найздібніші й найморальніші люди.

Держави, які прийняли конфуціанський шлях, успішно служили своїм власним народам і ставали економічно процвітаючими.

Отже, порівняння концепцій державного управління за Конфуцієм, Нікколо Макіавеллі та Платоном дає змогу побачити як спільні риси, так і суттєві відмінності в їхніх підходах до публічної служби, моралі та управління суспільством. [69. с.81]

Серед спільних рис можемо виділити:

- пріоритет мудрості й компетенції у правителів. Правитель повинен бути морально досконалим і освіченим, щоб стати взірцем для своїх підданих (Конфуцій); керувати мають філософи, які володіють знанням істини та справедливості (Платон); визнання важливості розуму й досвіду для успішного управління (Макіавеллі);

- прагнення до стабільності. Всі троє мислителів вважали, що основна мета управління – забезпечення стабільності та гармонії в державі;

- роль моралі в управлінні (у різній формі). Конфуцій і Платон наголошують на важливості моральних принципів і чеснот правителя, в свою чергу Макіавеллі частково визнає мораль, але з точки зору її ефективності у збереженні влади, а не як абсолютну цінність.

До відмінностей у підходах можемо визначити:

- підхід до моралі та етики. Доброчесність правителя є головною умовою ефективного управління. Моральний авторитет здатен гармонізувати суспільство (Конфуцій); мораль правителів має базуватися на їхньому знанні ідеальної справедливості, яку вони осягають через філософію (Платон); мораль не є

обов'язковою умовою для правителя. Ефективність і здатність зберегти владу важливіші за моральні принципи (Макіавеллі);

- засоби досягнення стабільності. Виховання через приклад і моральні принципи. Закон і примус грають другорядну роль (Конфуцій); структуроване управління, засноване на ієрархії мудрості (філософи, воїни, ремісники), ідеальна держава має регулювати всі аспекти життя (Платон); влада може досягатися через силу, хитрість, обман і страх. Правитель має використовувати будь-які засоби, якщо вони служать утриманню влади (Макіавеллі);

- мета управління. Гармонія та моральний розвиток суспільства (Конфуцій); досягнення ідеальної справедливості та гармонії через філософське управління (Платон); утримання влади, забезпечення порядку та процвітання держави, навіть ціною аморальних дій (Макіавеллі). [67]

Загалом Конфуцій і Платон мають багато спільного у баченні важливості моралі та етичного управління, проте їхній підхід до ролі народу й засобів управління різниться.

Однак, позиція Макіавеллі радикально відрізняється, ставлячи ефективність і практичність вище моральних принципів. Його ідеї більш прагматичні й реалістичні, хоча й менш ідеалізовані.

Саме ці три підходи представляють різні виміри державного управління – морально-етичний, філософський і прагматичний.

1.2. **Розвиток державної служби в Україні в дорадянський період**

Розвиток державної служби в Україні відбувався нерівномірно, залежно від історичних обставин, політичної ситуації та рівня державності.

Зародження державної служби на території України простежується вже з середини IX ст. Це пов'язано з виникненням державності у східних слов'ян та виникненням потреби впровадження політичної влади і реалізації державних функцій. На той час сутність державного устрою наявних державних утворень

зумовлювала напрями діяльності державних органів та осіб, які представляли державу через ці органи. [20. с.2]

У часи Київської Русі (IX–XIII століття) формувалися основи державної служби, що базувалася на системі бояр, князівської дружини та посадників. Вони виконували адміністративні, військові та судові функції.

За часів правління княгині Ольги відбулися важливі реформи, які заклали основу для організації державної служби Київської Русі. Її діяльність була спрямована на централізацію влади, підвищення ефективності управління і створення більш упорядкованої системи збору данини та управління територіями. [28. с.127]

Визначальною була реформа збору данини - полюддя. До прийняття реформи збір податків був нерегулярним та часто спричиняв конфлікти між різними регіонами і центральною владою. Реформа княгині Ольги замінила систему полюддя на встановлення чітких норм збору данини (розмірів данини). Ольга встановила чіткі та єдині правила для збору податків, що визначали фіксовані суми податків з кожного домогосподарства, значно спростивши процес. Було створено постійні місця збору данини – «погости», які стали адміністративними центрами. Це вперше запровадило певну систему адміністративного управління і закріпило функції державних службовців, які відповідали за збір данини і виконання інших управлінських завдань.

Погости стабілізували економіку та забезпечили ефективне управління територіями, забезпечили постійний контроль за віддаленими регіонами Русі.

Саме дана реформа поклала початок розвитку централізованої адміністративної системи. Представники князівської влади на місцях стали виконувати роль своєрідних державних службовців. [67]

Під час свого правління Ольга зміцнила централізовану владу в Київській Русі, що сприяло кращому управлінню великими територіями. Під її

керівництвом посилилися князівські органи влади, які відповідали за контроль над підлеглими племенами.

Хоча хрещення Русі як офіційної релігії відбулося пізніше за Володимира Великого, Ольга була першою правителькою, яка прийняла християнство. Це мало великий вплив на організацію державного управління, зокрема розпочалося формування церковної адміністрації та з'явився вплив християнських принципів на правові та адміністративні норми. [20. с.35]

Ольга була першою, хто активно реформував державне управління, створивши передумови для становлення професійної державної служби. Княгиня закріпила авторитет князівської влади, що стало важливим кроком для стабільності Київської Русі. Внутрішньополітичні заходи, проведені Ольгою, сприяли централізації влади, впорядкуванню системи управління та податків, підвищенню ролі Києва як столиці. Саме ці кроки посприяли об'єднанню східнослов'янських племен у єдину правову державу.

Отже, бачимо, що реформи княгині Ольги мали значення для розвитку державної служби в Київській Русі. Вона заклала основи централізованого управління, розробила первинні форми організації адміністративної системи та сприяла переходу від традиційного племінного до більш уніфікованого державного управління. Її діяльність стала основою для формування в подальшому державного адміністрування. [28. с.129]

Ярослав Мудрий в збірці стародавнього руського права «Руська правда» закріпив правові засади управління. Державна служба була орієнтована на забезпечення правосуддя, збору данини та оборони держави.

В Запорізькій Січі державні посади мали свою ієрархію, підлеглі підпорядковувались не на основі особистої залежності, а в силу займаної посади, була присутня оплата праці. На цьому етапі історичного розвитку державного управління було чітко відомо, що державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької

старшини, гетьмана, впроваджували інтереси держави через відповідні козацькі державні органи на чітко визначених посадах. Не варто забувати, що ознакою цього історичного періоду стало переплетення адміністративних і судових повноважень як колективних інституцій. [17. с.230]

За часів існування Гетьманщини (особливо за Богдана Хмельницького та Івана Мазепи) була створена система управління, що базувалася на козацькій старшині. В основу організації служби були покладені стародавні традиції і принципи (вибірність та колегіальність прийняття суспільно-важливих рішень). [20. с.4]

Система старшин (генеральна, полкова, сотенна) виконувала функції державної адміністрації. Розвивалася автономна адміністративна система, удосконалювалися механізми судочинства, фінансового управління та військової організації. В цей період було помітно, що державна служба є, їй притаманна певна сталість, яка підкріплювалась чіткістю повноважень та функцій державних службовців.

За часів правління Богдана Хмельницького були закладені основи Української козацької держави, яка згодом стала Гетьманщиною. Богдан Хмельницький здійснив низку реформ, спрямованих на створення системи управління, що базувалася на принципах автономії, централізації та розвитку державної служби в умовах військової і політичної нестабільності. [66. с. 51]

В основу держави гетьман закладав централізовану владну вертикаль, збалансоване суспільство, яке через виборність вищих посад державного апарату, а також старшинську та генеральну ради отримувало механізми контролю за владними структурами, розвинуту горизонталь місцевого управління, заснований на засадах меркантилізму та державного протекціонізму сильний економічний базис.

Важливим елементом організації державної служби за Богдана Хмельницького стало використання козацької старшини, яка виконувала функції

державних службовців на різних рівнях. До Генеральної старшини входили найближчі радники гетьмана, зокрема генеральний писар, обозний, суддя. Полковники призначалися на рівні полків, а сотники на рівні сотень. [66. с. 53]

Полково-сотенному адміністративно-територіальному поділу відповідала система органів публічної влади, створена за аналогією моделі управління Запорозької Січі. Формально основним органом влади була Військова (Генеральна) рада. Але Хмельницький із метою зміцнення гетьманської влади частіше скликав старшинську раду, до якої незабаром перейшла вся повнота влади в державі. Главою держави був гетьман. Він очолював уряд і державну адміністрацію, був головнокомандувачем, скликав ради, відав фінансами, керував зовнішньою політикою, видавав загальнообов'язкові нормативні акти - універсали. [74. с.5]

Хмельницький фактично одночасно здійснював керівництво як військове, так і цивільне. Його роль як головнокомандувача військом поєднувалася з адміністративними функціями. Це сприяло зміцненню централізації та стабільності в новоствореній державі.

Козацьке військо під час правління Хмельницького виконувало функції не лише військової організації, а й адміністративної. Козаки на місцях (у полках і сотнях) мали не лише військові, але й адміністративні обов’язки. Хмельницький поділив територію на полки, кожен з яких мав свою адміністрацію, підзвітну гетьману. Управління на місцях виконували полковники, що мали право призначати своїх представників на нижчих рівнях.

Система органів публічної влади фактично мала три рівні: генеральний, полковий і сотенний. Вища влада належала генеральному урядові, до якого входили гетьман та генеральна старшина. На місцях управляли полкові та сотенні уряди. У великих містах управління здійснювалося магістратами, у малих, але привілейованих, – отаманами. Найвищою судовою установою був Генеральний військовий суд при гетьманові. [74. с.5]

Також, за часів Хмельницького було сформовано перші органи суду на місцях. Судова система почала формуватися за прикладом традиційного козацького права, яке поєднувало елементи звичаєвого права, польського права та норм, розроблених самим гетьманом. В адміністративній і судовій практиці широко використовувалися адміністративні та судові прецеденти.

Для фінансування армії та адміністративних потреб Хмельницький запровадив системи збору податків та контролю за доходами. Це включало збір мита, податків із землеволодінь, а також коштів із військових здобутків. Основні митні надходження отримували козаки з торгівлі. Всі торговці, купці, люди, що займались промислом, сплачували мита у військову скарбницю або на військову старшину, як правило, сплата робилась у натуральній формі. У грошовій формі стягували лише тоді, коли була здійснена продаж раніше, ніж сплачене мито. [43]

Хмельницький активно використовував козацьку раду – збори старшини та представників військових і цивільних адміністрацій для ухвалення важливих рішень. Козацька рада була основним органом управління, в якому здійснювалися консультації і приймалися ключові рішення. Важливим аспектом державної служби за часів Хмельницького було використання козацької старшини для виконання адміністративних функцій. Це включало не тільки виконання військових завдань, але й контроль за земельними питаннями, судовими справами та фінансами. Це дозволяло ефективно управляти територією, яку нещодавно звільнили від польської влади. [20. с.37]

Генеральний уряд був вищим розпорядчим, виконавчим і судовим органом держави. Вищим органом влади формально вважалася військова рада. Але вона не була постійнодіючим органом і скликалася для вирішення найважливіших питань. [28. с.131]

Формування державної служби за часів Богдана Хмельницького було зосереджено на створенні системи управління, яка поєднувала військову та цивільну адміністрацію. Хмельницький зумів створити централізовану державу

з чіткою адміністративною структурою, в якій козацька старшина виконувала функції державних службовців на різних рівнях. Згодом ця система стала основою для подальших реформ у Гетьманщині, хоча вже за його наступників вона зазнала значних змін під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів.

Розвиток державної служби за правління Івана Мазепи став важливим етапом у формуванні адміністративної системи Гетьманщини. Його реформи та політика сприяли зміцненню державних інституцій, централізації влади та вдосконаленню функціонування державної служби.

Гетьманська адміністрація встановлювала та збирала митний збір та всі податки, розпоряджаючись ними в подальшому.

Зміцнення влади Мазепи сприяло консолідації адміністративного управління, зосередженню контролю над військовими, фінансовими й адміністративними ресурсами. Гетьман зменшив автономію старшини, зробивши її залежною від центральної влади. Це запобігало децентралізації і зменшувало ризик сепаратизму. [20. с.36]

Система державного управління складалася з трьох рівнів. Найвищий орган управління (генеральний писар, обозний, судді, підскарбій) це генеральна старшина, полкова старшина здійснювала керівництво на рівні полків (полковники, писарі, судді), сотенна старшина управляла на місцях (сотники, отамани). Посади старшини почали охоплювати військові, адміністративні, фінансові та судові функції. При гетьмані функціонували спеціалізовані органи для вирішення внутрішніх і зовнішніх питань.

За правління Мазепи відбулося удосконалення судової системи. Генеральний суд діяв як вища судова інстанція, регіональні суди вирішували місцеві питання. Розпочалося впровадження елементів писемного судочинства, що підвищувало юридичну точність, розпочалася кодифікація права, в основі судочинства лежало Литовське Статутне право, звичаєве право та акти гетьманської адміністрації.

Певної структурованості набула фінансова служба. Управління фінансами здійснював генеральний підскарбій. Податки і збори були систематизовані, збиралися мита, прибутки з державних маєтностей і господарств. Гетьман стимулював розвиток економіки, зокрема підтримував торгівлю, промисловість і сільське господарство, що забезпечувало фінансову стабільність держави.

Козацьке військо виконувало не лише оборонні, а й адміністративні функції. Мазепа сприяв укріпленню фортець і оборонних ліній, що вимагало добре організованої військової адміністрації. [17. с.235]

Мазепа підтримував Києво-Могилянську академію, яка готувала освічених кадрів для державної служби, розуміючи важливість освіти для розвитку державної служби, здійснював фінансування освітніх й культурних проектів.

Хоча Гетьманщина була підлеглою Московському царству, Мазепа намагався зберегти автономію, використовуючи дипломатичні механізми. Мазепа протистояв спробам обмежити права Гетьманщини, що стимулювало розвиток місцевого управління. [28. с.132]

Щодо державної служби, то наслідками діяльності Івана Мазепи стало те, що система управління стала більш впорядкованою, централізованою та професійною. Державні службовці були добре підготовлені й освічені, що сприяло ефективному виконанню функцій. Було запроваджено нові підходи до організації державної служби, орієнтуючи її на стабільність і розвиток.

Аналізуючи вказаний період, можна зазначити, що за правління Івана Мазепи державна служба Гетьманщини набула значного розвитку. Реформи в адміністративній, фінансовій, військовій та судовій сферах сприяли зміцненню державності. Мазепа створив ефективну систему управління, яка стала основою для подальшого розвитку української адміністрації. Його діяльність була спрямована на захист автономії Гетьманщини і забезпечення її стабільності.

В 1710 році на козацькій раді в Бендері була прийнята Конституція Пилипа Орлика, яка встановлювала основи державного ладу Гетьманщини. Конституція

не була реалізована через політичну ситуацію того часу (втрата незалежності після поразки у війні), однак її принципи залишили вагомий слід в українському державотворенні і вплинули на наступні етапи розвитку державної служби в Україні. [66. с. 57]

Основними елементами держави є народ, влада і територія. У Конституції закріплюється механізм формування державної влади, необхідність взаємодії між собою владних структур.

В Конституції встановлюється система посадових осіб (гетьман, генеральна старшина, генеральні радники, полковники). Визначається термін проведення сесій Генеральної ради (на Різдво, Великдень, на Покрови Пресвятої Богородиці), встановлюються повноваження гетьмана, генеральної старшини і старшинської Ради, порядок взаємовідносин між ними. У Конституції закріплюється, що гетьман, генеральна старшина, полковники і генеральні радники повинні присягнути на вірність Вітчизні.

Конституція Орлика встановлювала чіткий розподіл влади між різними органами, такими як Генеральна військова рада, гетьман, генеральна канцелярія та інші. Це був важливий крок до створення державної машини, яка мала виконувати адміністративні функції, що в свою чергу визначало потребу у фахових державних службовцях, які мали працювати в органах державної влади, що відповідали за різні сфери життя. [17. с.238]

В Конституції Орлика містилися положення, які стосуються роботи вищих посадових осіб, їхніх обов’язків і прав. Зокрема, йшлося про контроль за діяльністю органів влади та вимоги до посадових осіб, які згодом стануть основою для визначення прав та обов’язків державних службовців. Конституція визначала, що гетьман і його уряд повинні були бути підзвітні Генеральній військовій раді, яка могла їх усунути. Це був важливий елемент контролю та підзвітності чиновників, що пізніше стане важливим принципом для розвитку державної служби в Україні. [56. с. 66]

Встановлення статусу службовців, їх прав та обов'язків, також має своє значення для розвитку ідеї державної служби. Конституція Орлика закріплювала певні обов'язки для урядових чиновників, що підготувало підґрунтя для подальшого регулювання їх діяльності.

Відповідно Кнституції влада повинна бути поділена і врівноважена таким чином, щоб жоден інститут влади не посів домінуючого положення відносно інших і не міг би вийти за межі своїх законних повноважень як інституту влади.

Конституція Орлика прямо не згадувала питання боротьби з корупцією, але в контексті обов'язків державних чиновників можна знайти принципи прозорості та звітності, що стали основою для майбутніх етичних норм державної служби. [56. с. 66]

Положення Конституції Орлика про підзвітність уряду, зокрема гетьмана, Генеральній раді, встановлювали основи для розвитку системи підзвітності та контролю державних службовців. Вони стали основою для формування принципів прозорості та етики на державній службі. Конституція Орлика вплинула на подальший розвиток державних інститутів в Україні, зокрема на розподіл функцій між різними гілками влади. Це стало основою для формування системи управління, де державні службовці виконують різні адміністративні, фінансові, військові та судові функції.

Конституція Орлика започаткувала ідеї, які з часом призвели до концепції професійного підбору кадрів для державної служби. Хоча в той час ще не було чітких механізмів відбору і підготовки службовців, це стало поштовхом до розвитку державного адміністрування, яке з часом стало вимагати більше кваліфікації та відповідальності від державних службовців. [52. с. 96]

Конституція Пилипа Орлика, хоча і не була реалізована в своєму часі, мала значний теоретичний вплив на розвиток державного управління в Україні. Вона заклала основи для подальшої реорганізації державних інститутів, визначила роль та обов'язки урядових чиновників, а також започаткувала принципи, які

стали основою для розвитку державної служби в Україні, зокрема в контексті підзвітності, розподілу функцій та професіоналізму. Ідеї Конституції Орлика, зокрема у питаннях організації державної служби та контролю за її діяльністю, залишили свій слід в історії українського державотворення та були використані в наступні періоди розвитку української держави.

В період реформ у складі Російської імперії, коли Україна була інтегрована до адміністративної системи Російської імперії, державна служба була бюрократичною та підпорядкованою імперським центрам. З'явилася значна кількість освічених службовців, які проходили підготовку в університетах. Незважаючи на обмеження автономії, українці активно інтегрувалися в державну службу імперії. [52. с. 97]

Особливостями управління в цей період було те, що у Гетьманщині було збережено інститути старшини, але її роль значною мірою була підконтрольна Московії. Хоча гетьман зберігав свій титул, його влада поступово обмежувалась, оскільки зросло втручання Московії у внутрішні справи. Важливі посади, такі як козацький полковник, сотник або генеральний суддя, залишалися в руках старшини, але російська адміністрація почала впроваджувати своїх представників, зокрема через окремі уряди та інспекції.

Загалом в даний період поступово було втрачено власну систему державного управління, перейнято імперську, а державна служба була уніфікована з російською. [43. с. 90]

Інститут державної служби був започаткований в період національно-визвольного руху в Україні. Проте, протягом цього періоду Центральна Рада не змогла прийняти жодного нормативно-правового акта, що регулював би статус державної служби та відносини у сфері державного управління в Україні. І тільки за часів гетьмана Павла Скоропадського вдалося систематизувати та упорядкувати інститут державної служби в Україні. В цей період були визначені статус, роль та місце державної служби. Також був створений спеціальний орган,

відповідальний за організацію та супроводження діяльності державних службовців в Українській Державі. Крім того, розроблено зразки оформлення розпорядчих документів та встановлено порядок офіційного опублікування та набуття чинності нормативно-правових актів. Завдяки низці реформ Скоропадського було встановлено відносини держави з громадянами, організовано ефективну державну владу та встановлено закон про громадянство. [37]

Розпочалося формування міністерств та службової бюрократії, запровадження української мови як офіційної в управлінні, розробка законодавства, що регулювало роботу державних органів. Нестабільна політична ситуація та військові дії ускладнювали розвиток державної служби.

Українська Центральна Рада (УЦР) була основним органом, який у 1917 році виступив на захист прав українського народу та проголосив автономію України в складі Російської імперії. Після Лютневої революції в Росії 1917 року, Центральна Рада швидко стала основним політичним органом в Україні. На початковому етапі функціонування УЦР, адміністративні структури ще мали багато спільного з попередніми російськими органами влади. Однак УЦР намагалася створити власну публічну службу. [52. с. 105]

Рада утворила низку міністерств, зокрема Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції та інші. Кожне з міністерств мало власний апарат, який відповідав за виконання державних функцій в межах українських територій. Спочатку було збережено структури, що існували до революції, але з часом почала формуватися система місцевого самоврядування, яка включала губернські та повітові управління, хоча це часто залежало від ситуації в кожному конкретному регіоні.

До завдань публічної служби було віднесено підготовку до автономії України у складі Росії та визначення межі юрисдикції Центральної Ради; організацію національної армії та контроль за обороною. Окрім цього,

Центральна Рада зосередилася на запровадженні української мови в публічному адмініструванні, культурній політиці та економічних реформах. [43. с. 90]

У 1918 році після проголошення Незалежності України та Третього універсалу, Українська Центральна Рада на деякий час змогла встановити контроль над територією та утворити незалежний уряд. Проте цей період був коротким і характеризувався сильним внутрішнім протистоянням.

Після перевороту в червні 1918 року, влада в Україні перейшла до Гетьмана Павла Скоропадського. Скоропадський здійснив спроби централізації адміністрації, утворив нові органи управління, зокрема органи центральної влади, й почав будувати більш формалізовану публічну службу, яка мала стати частиною нової, більш монархічної державної структури. Скоропадський отримав підтримку Німеччини, що дозволило йому встановити стабільність на частині українських земель, однак уряд був залежним від німецьких інтересів, що також позначалося на публічній службі та політиці в цілому. [52. с. 125]

В цілому, Гетьманат Скоропадського і Директорія УНР відбилися на формуванні державної служби в Україні різними шляхами. В Гетьманаті більше уваги приділялося структурі, систематизації та професійній компетентності, тоді як у Директорії більше уваги було зосереджено на політичній лояльності і «трудовому принципі». Обидва підходи мають свої переваги і недоліки, але вони явно демонструють відмінність в підходах до формування державної служби під час цих двох ключових періодів в історії України. Одним із досягнень уряду Скоропадського було розроблення реєстру державних службовців. Цей реєстр базувався на ієрархічному підході. Закон «Про нормальний розклад, утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств», підписаний 25 червня 1918 року, розділив усіх державних службовців на класи залежно від їхньої посади та пенсії. [17. с.243]

Після повалення Гетьманату у листопаді 1918 року, влада перейшла до Директорії, яка проголосила себе урядом Української Народної Республіки

(УНР). Перехід влади до Директорії зумовив зміни в підходах до державного управління. Цей період характеризується не тільки спробами протистояти зовнішнім викликам, але й внутрішнім змінам в організації влади. Наприклад, питання про необхідність законодавчого визначення сфер компетенції Директорії та Ради народних міністрів стало одним з центральних в агенді Директорії.

Це був період боротьби за незалежність, і державні структури змінювалися в залежності від політичної ситуації. Директорія намагалася відновити демократичний характер управління, в тому числі шляхом реорганізації адміністративних органів. Публічна служба перебувала під впливом партійних та революційних структур, таких як соціалісти та демократи. Уряд спробував реорганізувати систему місцевого управління, надаючи більше прав місцевим органам влади, але все це відбувалося в умовах постійної війни та економічної кризи.

Директорія, як орган надзвичайної влади, функціонувала у форматі одноособового управління, що давало їй повноту законодавчої та виконавчої влади. [43. с. 90]

Становлення державної служби в часи Директорії мало на меті сформувати більш децентралізоване правління. В результаті, 24 червня урядом М. Куриленка затверджено інструкцію «Про організацію влади на місцях», що ввела систему комісарів на рівнях адміністративно-територіального поділу УНР. Було виявлено, що необхідно обмежити втручання членів Директорії для нормальної роботи уряду.

Порівнюючи обидва періоди, можна сказати, що Гетьманат був більш зосереджений на створенні сильної централізованої держави з високою ієрархією і чітко визначеними роллю державних службовців, тоді як Директорія прагнула створити демократичну систему з більшою участю громадян і більш гнучкими структурами управління. [12. с. 141]

У період боротьби з більшовиками, що поширювали свою владу на території України, багато представників публічної служби переходили до радянської адміністрації. Після поразки Директорії у 1920 році та встановлення радянської влади на території України, почалася нова етап у розвитку публічної служби, цього разу в рамках Радянської України.

У період перебування України у складі СРСР державно-правова організація, яка б називалася державною службою, була відсутня. Однак дослідники радянської доби підкреслюють, що в той час існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Для того періоду характерні такі ознаки державної служби: а) можливість працювати в державній установі або на підприємстві; б) можливість займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) можливість одержувати зарплату за виконану роботу від держави. Під державною службою радянських часів розуміють окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави. [35. с.83]

Основними рисами, що свідчили про проходження державної служби в Радянській Україні, було призначення і звільнення державних службовців централізовано, що забезпечувало необхідну стабільність кадрів державного апарату, кандидат повинен був мати спеціальні знання, обов'язковою умовою було стажування. Значною відміною від сьогодення було й те, що за радянської доби до працівників державної служби відносилися й фахівці у сфері освіти та охорони здоров'я.

1.3. **Розвиток державної служби після проголошення незалежності України**

Проголошення незалежності в Україні стало поштовхом для створення сучасної системи державної служби. Україна успадкувала бюрократичну

систему, яка збереглася з часів Радянського Союзу, і потребувала значних змін. На початку реформи державного управління рухалися повільно. Публічна служба часто залишалася в руках старих кадрів, що в результаті заважало ефективному розвитку нового управлінського апарату. Багато кадрів були недостатньо підготовлені до роботи в умовах ринкової економіки та демократичної системи.

Державне управління почало розвивати нову кадрову політику, відбулось реформування адміністративної системи (прагнення очистити адміністрацію від посадовців, які зайняли посади ще до незалежності). Такі зміни були вимушеними, адже державне управління минулого періоду абсолютно не відповідало вимогам. [35. с.84]

Важливу роль на даному етапі відіграло прийняття Закону України «Про державну службу» № 3723-XII від 16 грудня 1993 року. Саме в цьому законі було вперше закріплено комплекс основних політико-правових засад функціонування державної служби, окремо визначався статус державних службовців, які виконували свою роботу для суспільно корисної діяльності. Закон став основою для організації публічної служби, визначав статус державних службовців, їхні обов'язки, права та вимоги до професіоналізму. На основі пострадянських органів було організовано Міністерства, відомства та інші центральні органи виконавчої влади. Головне значення закону полягало в тому, що державна служба виокремлювалася, як окремий інститут в державні владі, що впливало на процес державотворення. [25. с.19]

Заснована у 1995 році Українська Академія державного управління при Президентові України стала основним начальним закладом для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікацій діючих та майбутніх державних службовців. Академія до 2021 року підпорядковувалася Державному управлінню справами. З 24 лютого 2021 року Академію приєднано до Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

У Конституції України, яка була прийнята у 1996 році, було визначено організаційно-правові основи суспільно-державного устрою на території України. Зокрема було визначено принципи на яких розвивалася в подальшому державна служба.

У 2000-х роках Україна продовжувала процес модернізації публічної служби, хоча реформи залишалися незначними через політичну нестабільність, відсутність політичної волі до реальних змін і боротьбу олігархічних груп за вплив на державні структури. [35. с.85]

14 квітня 2000 року указом президента України затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні. Зокрема в Україні проводилася широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої було реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Також, відбувалося удосконалення класифікації посад державних службовців. В стратегії було визначено політичні, адміністративні та патронатні посади.

В межах стратегії було визначено порядок проведення конкурсу на посади державної служби, прозорість та гласність під час прийняття на посаду державної служби. Посилено мотивацію та заохочення державних службовців, але також, було затверджено засади відповідальності за неналежне виконання своїх службових обов’язків та неналежну роботу щодо запобігання проявів корупції. [7]

Реформи часто стикалися з кадровими труднощами, зокрема з недостатньою професійною підготовкою державних службовців, а також відсутністю стимулів для ефективної роботи в державному секторі. Публічна служба в Україні залишалася вразливою до корупції, що гальмувало її ефективність і впливало на довіру громадян до державних інститутів. [25. с.18]

5 січня 2005 року було ухвалено Концепцію розвитку законодавства про державну службу. У ній окреслено основні проблеми правового характеру у сфері публічної служби та шляхи їх законодавчого врегулювання, зокрема: «Статус державних службовців повинні мати лише ті працівники органів державної влади, які займаються питаннями вироблення та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів використання коштів державного бюджету, контролю та нагляду за виконанням законодавства, видання адміністративних актів, збереження державної таємниці або виконують інші функції у сфері державного управління. Передбачити, що в органах державної влади працюють не тільки державні службовці, а й інші працівники, діяльність, порядок призначення на посади та звільнення з посад яких регулюється трудовим законодавством. [52. с.22]

Після 2010 року в Україні почалися серйозні спроби реформувати публічну службу, що були частиною загальних змін у напрямку євроінтеграції та вдосконалення управління. У 2011 році було прийнято новий Закон України «Про державну службу», який був більш змістовний за попередній закон 1993 року. Закон мав визначати принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу. Законом мали бути врегульовані відносини, що виникали у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, а також закон визначав правовий статус державного службовця.

Набрання чинності Законом постійно переносилося, під час прийняття планувалося набрання чинності з 1 січня 2013 року. В подальшому ця дата переносилася на 2014 рік, 2015 рік та 2016 роки. Одним з обґрунтувань таких переносів була відсутність коштів для підняття зарплат державним службовцям, що мала відбутися в силу нових положень. [2]

У 2015 році був ухвалений Закон України «Про державну службу», який став основою для модернізації публічної служби, а також було прийнято Стратегію

реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Дана стратегія мала на меті створення належних умов для ефективного впровадження в Україні відповідних реформ державної служби та місцевого самоврядування. [3]

Новий Закон України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. При його написанні враховувалися основні положення законів про публічну службу країн Європейського союзу.

Закон «Про Державну службу» був у пакеті реформ, запропонованих Євросоюзом. Цей Закон, що відповідає основним засадам публічної служби країн ЄС, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян держслужби, що функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до держслужби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. [52. с.27]

Інститут державної служби в Україні пройшов складний шлях з різними перешкодами, однак загалом вдалося врегулювати на законодавчому рівні всі питання правового статусу державних службовців та основні засади проходження державної служби.

Важливі зміни в державній службі України активізувались після початку процесу приєднання України до Європейського Союзу і продовжуються по цей день під впливом процесів децентралізації та діджиталізації. Активне впровадження електронних сервісів та культури надання державних послуг онлайн стало важливим кроком для залучення молодих фахівців до державної служби. На базі розгалуженої системи ЦНАПів та з залученням державних

службовців відбулося спрощення адміністративних процедур та послуг для громадян. Також, було створено новий онлайн-сервіс для надання інформації та безпосередньо отримання державних послуг – «ДІЯ».

Програмне забезпечення «ДІЯ» стало важливою частиною публічного адміністрування, надаючи громадянам доступ до багатьох державних послуг в електронному форматі. [57. с.26]

В подальшому розвиток державної служби в Україні зіштовхнувся з певними складнощами, зокрема з березня 2020 року на всій території України було запроваджено карантин. В даному випадку державна служба відкрила для себе можливості віддаленої роботи та гнучкої зайнятості. Державні службовці адаптувалися та швидко оволоділи новими засобами телекомунікаційного зв'язку. Істотно пришвидшилися процеси цифровізації.

Через збройну агресію Російської Федерації на території України 24 лютого 2022 року, відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та подальших продовжень воєнного стану кожні 90 днів, розпочалися зміни в організації роботи на державній службі. Такі зміни торкнулися режиму роботи, ефективності та результативності роботи, комунікації та взаємодії, застосування засобів телекомунікаційного зв’язку та матеріально-технічного забезпечення.

Умови функціонування державної служби під час карантину сформували гнучку зайнятість на посадах державних службовців. Для запровадження практики віддаленої роботи було внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку. Практика віддаленої роботи допомогла швидко адаптуватися до умов повномасштабної війни. І під час карантину, і під час воєнного стану активно застосовуються три форми роботи: робота у штатному режимі, віддалена робота та їх поєднання. Станом на початок воєнного стану більшість державних службовців продовжили працювати у штатному режимі –

67,8 %. Під час пандемії у штатному режимі залишились працювати 37,6 % державних службовців.[13. с. 13]

Законодавство про державну службу, в умовах воєнного стану, отримало низку змін в таких питаннях, як вступ на державну службу та призначення на посаду державної служби, просування державного службовця по службі, проведення оцінювання результатів службової діяльності, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби. [24. с.51]

В умовах воєнного стану врегулювання трудових відносин відбувається з урахуванням Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Законом визначено особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, у період дії воєнного стану. [79. с. 309]

В умовах воєнного стану державна служба вимушена була пристосовуватися до нових реалій та змін в побуті українців. Суттєві зміни, яких зазнала державна служба, спрямовані на забезпечення та підтримку стабільності системи державного управління, обороноздатності держави та ефективне, за наявних умов, функціонування державних службовців на місцях. [78. с. 213]

Під час воєнного стану багато основних напрямів діяльності державної служби зазнали змін. Одним з таких є порядок функціонування державних органів. Державні органи продовжують здійснювати свої функції в умовах бойових дій на територіях, що наближені до лінії безпосереднього зіткнення з військами Російської Федерації, що знаходяться на території України. Таким чином реалізується безперервність роботи органів державної влади, що сприяє

можливості реалізації громадянами свої прав на зазначених територіях, а також забезпечує належне виконання державними службовцями своїх обов'язків. Окремо, за можливості, на таких небезпечних місцях, впроваджуються механізми здійснення державними службовцями своїх функцій з використанням дистанційної роботи, та завдяки впровадженню цифровізації в адміністративні процеси. [19. с.13] Існуючий електронний документообіг дозволяє повноцінно здійснювати свої обов'язки, навіть у разі екстрених ситуацій, а платформа «ДІЯ» надає можливість доступу громадян до державних послуг в дистанційному форматі. Також, загрози зі сторони агресора вплинули на підвищення рівня кібербезпеки. В державних органах було підвищено захист державних інформаційних систем від стороннього доступу, а також, підвищено рівень цифрової освіти державних службовців для запобіганню неправомірного доступу до ресурсів, що знаходяться в управлінні державних службовців. [57. с.28]

В умовах воєнного стану відбулася зміна роботи державних органів та певна децентралізація. Почала діяти система військових адміністрацій, які почали здійснювати частину функцій замість цивільних органів державної влади у відповідних регіонах, або поєднуючи виконання функцій з ними. [24. с.55]

Обласні військові адміністрації мають особливий адміністративно-правовий статус, адже, окрім особливостей утворення та припинення діяльності, вони наділені додатковими повноваженнями щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму та отримують подвійне підпорядкування залежно від повноважень, що вони виконують. Генеральний штаб Збройних сил України спрямовує, координує та контролює діяльність обласних військових адміністрацій щодо реалізації повноважень щодо забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. [18. с.21] Кабінетом Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність щодо питань, пов'язаних із забезпечення здійснення виконавчої влади на місцях. Військове командування

разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, визначені законом заходи, серед яких в: встановлення охорони об'єктів критичної інфраструктури, запровадження трудової повинності для працездатних осіб, використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, запровадження комендантської години та інші. [79. с. 311]

Органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої функції, як критично важливі для забезпечення безперебійного функціонування громади, так і звичайні, в яких виникає необхідність у громадян.

У разі виникнення загроз державні службовці можуть бути переміщені до інших регіонів, де не ведуться активні бойові дії, для надання можливості їм здійснювати свої функції. [18. с.23]

Для уникнення зупинення діяльності державних службовців на місцях у всіх регіонах, законодавча влада в Україні постійно вносить зміни до діючого законодавства з метою приведення його до відповідності умовам, в яких перебуває держава. Щодо державної служби, то відповідними нормативно-правовими актами спрощено процедури прийняття рішень, зокрема необхідні термінові рішення можуть прийматися без необхідності додаткових бюрократичних процесів. Окремо, були зміни до процесів прийняття на посади на державну службу, що надало змогу швидше закривати вакантні посади державної служби, а також за необхідності здійснювати переведення працівника з однієї посади на іншу. Кадрові проблеми на державній службі були і раніше, а в період воєнного стану лише підвищились. Тому, оперативне залучення нових

працівників до виконання завдань і функції держави стало необхідною зміною до чинного законодавства про державну службу. [19. с.11]

Новим також стало спрощення комунікації між державним органами. Враховуючи оперативний режим роботи, почалось запровадження онлайн нарад, що дозволяє збільшити час на безпосереднє виконання державним службовцем свої обов'язків. На найвищому рівні здійснюється централізована координація через Офіс Президента та Кабінет Міністрів України, що дозволяє швидко вирішувати проблемні питання. [45. с. 66]

Серед проблем державної служби у період воєнного стану є, також, мобілізація державних службовців. Існуючий порядок бронювання не гарантує 100 відсоткове бронювання для всіх працівників чоловічої статі державного органу. Здебільшого бронюванню підпадають державні службовців категорії А та Б, категорія В. Залежно від органу державної влади, бронювання має обмеження у кількості. Здебільшого такі обмеження складають 50 відсотків від загальної кількості військовозобов'язаних в державному органі. У зв'язку з чим частина кваліфікованих державних службовців мобілізовано до ЗСУ та інших силових структур. [18. с.26]

Більшість процедур функціонування державної служби в умовах воєнного стану базується на роз'ясненнях Національного агенства з питань державної служби, що є недоліком, враховуючи, що мають бути внесені відповідні зміни до профільного законодавства.

Отже, з описаного вище, можна підсумувати, що розвиток публічної служби в Україні відзначався кількома важливими етапами. У перші роки незалежності країна зіштовхнулася з необхідністю створення нових структур управління, однак ці процеси супроводжувалися численними труднощами. Перші кроки до реформування державної служби розпочалися після прийняття першої версії Закону України «Про державну службу», а також супровідних документів, стратегій, постанов та інших. Вже з 2010 року розпочалися активні впровадження

глибоких змін, що включали в себе впровадження законодавчих ініціатив та модернізацію адміністративних процедур.

Значний розвиток державної служби розпочався після прийняття Закону України «Про державну службу» у 2015 році, який було орієнтовано на європейські стандарти. Також, великий вплив дав розвиток діджиталізації на території України, що значно спросило як надання державних послуг громадянам, так і процес обмін між державним органами інформацією, та сам процес діяльності державних службовців.

Попри значний прогрес, реформи публічної служби в Україні продовжують зіштовхуватися з проблемами корупції, політичних впливів та кадрових бар'єрів, також станом на 2025 рік на розвиток державної служби впливає наявність військові агресії Російської Федерації на території України.

РОЗДІЛ 2
АНАЛІТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в Федеративній Республіці Німеччина

Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в Федеративній Республіці Німеччина є одним із найбільш відомих прикладів ефективної адміністративної системи в Європі. Німецька система публічної служби має глибоке історичне коріння та набула високої ефективності завдяки високим стандартам професіоналізму, прозорості та стабільності.

Державна служба в Німеччині визначається, як інституція, заснована на компетентності, працездатності і сумлінному виконанні обов'язків та призначена для забезпечення стабільного адміністрування. Державні службовці служать народу в цілому, а не політичній партії. Це означає безпартійність, але не політичний нейтралітет. Державні службовці повинні завжди гарантувати дотримання Конституції. Державні службовці повинні забезпечити збалансоване виконання закону, незалежно від законодавчих термінів, змін в уряді та

законодавчих органів, створюючи тим самим стабільну противагу до турбулентності партійної політики. [81. с.1]

Державна служба Німеччини регулюється положеннями Основного Закону Німеччини, який вступив в силу 23 травня 1949 року та є одночасно Конституцією Федеративної Республіки Німеччина. Частина 2 статті 33 цього Закону встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів. В ній написано, що «кожен німець має рівний доступ до всякої державної посади у відповідності зі своїми здібностями та професійною кваліфікацією». В частині 3 статті 33 Основного Закону Німеччини встановлений принцип рівності на державній службі, а також те, що ніхто не може бути обмежений в своїх правах через свою релігію або світогляд. В галузях, де в управлінських структурах недостатня кількість жінок, при умові рівної професійної підготовки на заміщення певної посади державних службовців, перевага надається жінкам. [39]

Сфери відповідальності та посадові інструкції державних службовців, а також розміри їхньої оплати праці значно відрізняються. Працівники державної служби працюють у багатьох установах, зокрема: муніципальної адміністрації, а також у державних і федеральних органах влади, в державних школах і університетах, державні науково-дослідні установи, міські лікарні та університетські клініки, державні центральні банки, аеропорти, державні освітні та культурні установи (наприклад, музеї, театри, бібліотеки). [58. с. 74]

Державна служба Німеччини пропонує високий рівень безпеки робочих місць, конкурентоспроможну зарплату та можливість працювати над значущими проектами, які мають реальний вплив на суспільство. [82]

Високий рівень організації публічної служби в Німеччині ґрунтується на принципі законності, нейтральності, стабільності та кар’єрному зростанні. Державні службовці зобов'язані діяти відповідно до законів і правових норм, що забезпечує стабільність і передбачуваність діяльності публічних органів. Державні службовці повинні бути політично нейтральними і не брати участі в

політичних кампаніях. Це дозволяє уникнути впливу політичних партій на адміністративну діяльність і забезпечує ефективність управління. Державні службовці мають гарантії стабільної служби. Це дозволяє створити професійну і стабільну адміністрацію, яка функціонує незалежно від політичних змін.

Як вже було вказано, право на державну службу Німеччини регулюється Основним законом. Крім загальних вимог, таких як вірність Основному закону та особиста чесність, державні службовці також повинні мати необхідну підготовку та освіту, кваліфікацію для окремих класів обслуговування та предметних областей.

Просування по службі здійснюється за принципом заслуг. Підвищення по службі відбувається відповідно до кваліфікації та професійних досягнень. На вищу посаду призначають з випробувальним терміном до підвищення. Оскільки державні службовці є призначеними, їх просування вимагає наявності відповідної вищої посади. [81. с.4]

Правова база регулюється різними нормативним актами залежно від рівня. На федеральному рівні застосовуються Федеральний закон про державних службовців, Федеральний закон про заробітну плату і Закон про пенсії державних службовців, тоді як на регіональному та місцевому рівні введено в дію власні нормативні акти - Закони про земельні зарплати та земельні пенсії. Закон про статус державного службовця також важливий, оскільки він містить уніфіковані федеральні норми щодо статусу та статусних зобов’язань, яких повинні дотримуватися землі. Крім того, існують інші закони та постанови, видані Федерацією та землями, такі як Постанова про робочий час, Постанова про відпустку для відпочинку, Постанова про захист материнства та батьківську відпустку, Постанова про вторинну зайнятість, Постанова про кар’єру та Федеральний дисциплінарний закон. Для окремих груп державних службовців існують спеціальні положення. [83]

Державні службовці в Німеччині функціонують трьох самостійних рівнях: федеральна адміністрація, регіональна (земельна) адміністрація, адміністрація місцевих органів влади.

Федеральний рівень державної служби забезпечує ефективне виконання державних функцій на рівні Федерації. Вона включає державні органи та служби, які реалізують політику федерального уряду, виконують закони та забезпечують надання державних послуг громадянам. На федеральному рівні та рівні штатів адміністративні функції виконуються федеральними та державними органами влади. [39]

Безпосередньо федеральна адміністрація з приблизно 260 400 державними службовцями (за винятком військовослужбовців) виконує ті державні завдання, які покладені на Федерацію Основним законом. Федеральна адміністрація включає Федеральний уряд, роль якого полягає у формуванні політики, та федеральні органи влади, які виконують федеральні адміністративні функції. Відповідно виділяють вищі федеральні органи влади і нижчестоящі федеральні адміністрації. [84. с.15]

Федеральний уряд складається з федерального канцлера та федеральних міністрів. Три незалежні федеральні органи підпорядковуються безпосередньо федеральному канцлеру: Федеральний канцлер, Управління преси та інформації Федерального уряду та Уповноважений федерального уряду з питань культури та ЗМІ. Федеральний уряд це центральний орган виконавчої влади, що складається з канцлера та міністрів. Уряд реалізує державну політику через відповідні міністерства та агентства. Федеральні міністерства це органи виконавчої влади, які відповідають за різні сфери управління, такі як внутрішні справи, фінанси, оборона, економіка, охорона здоров’я, освіта, навколишнє середовище тощо. Федеральні агентства це спеціалізовані органи, які здійснюють конкретні функції, наприклад, Федеральне агентство з праці або Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища.

Згідно зі статтею 65 Основного Закону Федеральний канцлер визначає та відповідає за загальні керівні принципи політики. У межах цих обмежень федеральні міністри ведуть справи своїх відповідних міністерств незалежно та під свою власну відповідальність. Федеральний уряд як колегіальний орган приймає рішення з важливих питань, зокрема щодо розбіжностей у поглядах між федеральними міністрами. [58. с. 76]

Державні службовці на федеральному рівні є основною рушійною силою публічної служби Німеччини. Вони працюють у федеральних міністерствах, агентствах та інших органах адміністрації. Посади на федеральному рівні часто заповнюються через відкриті конкурси. Кандидати повинні відповідати вимогам щодо кваліфікації, досвіду та освіти. Це забезпечує прозорість і справедливість у процесі відбору. Державні службовці також можуть бути призначені довічно, з випробуванням, з відкликанням або на певний строк. Подальша диференціація проводиться, наприклад, відповідно до кар'єрних груп (державна служба середнього рівня, вища державна служба, вища державна служба). [83]

Для федеральних державних службовців існує чотири класи служби, кожен з яких вимагає різного освітнього ступеня: звичайна служба – атестат про закінчення школи або його еквівалент, проміжна служба – свідоцтво про закінчення школи та успішне завершення відповідної професійної підготовки або еквівалента, вища проміжна служба – вступна кваліфікація до університету або еквівалент, вища служба – відповідний університетський ступінь для відповідної посади. Публічні службовці мають можливість поступово підніматися по кар’єрній сходинці, проходячи атестацію та отримуючи нові кваліфікації через професійну підготовку та додаткові курси. Державні службовці на федеральному рівні мають змогу підвищувати свою кваліфікацію через навчальні програми та курси, організовані різними навчальними установами та органами управління. Одним із основних органів, який займається підготовкою публічних службовців,

є Федеральна академія управління, яка надає навчання з публічного управління та адміністрації. [85]

Адміністрації в територіальних землях несуть відповідальність за власну адміністративну організацію. Деякі землі передбачають свою організаційну структуру в одному законі, в інших вона міститься в кількох законах. Публічна служба на земельному рівні відповідає за виконання функцій, що регулюються законами та політикою кожної конкретної землі, і взаємодіє з федеральною та місцевою адміністрацією. [86. с.84]

Публічна служба на земельному рівні складається з органів влади, що функціонують в межах конкретних земель. Земельний уряд - це уряд землі в Німеччині. У Баварії та Саксонії уряд землі називається урядом землі, у містах-землях Берліні, Бремені та Гамбурзі - Сенатом. Складається з прем'єр-міністра та міністрів, які відповідають за конкретні сфери діяльності, такі як освіта, культура, охорона здоров’я, внутрішні справи, економіка тощо.

Земельні Міністерства штатів належать до внутрішньої ланки державного управління - уряди штатів. Кожне міністерство відповідає за певну сферу. Наприклад, для зони «дорожнього руху», або для сфери «фінансів». Після виборів у штаті прем'єр-міністр вирішує скільки міністерств у штаті буде. Кожна федеральна земля має міністерство, відповідальне за фінанси. У багатьох федеральних землях міністерство відповідає лише за фінанси. Земельні міністерства це спеціалізовані органи, які займаються управлінням визначеними аспектами життя в межах кожної землі. Кожне міністерство керує відповідними державними службами на земельному рівні. [39]

Окремо в кожній землі функціонують земельні агентства та державні органи. На них покладаються конкретні функції, такі як екологічний нагляд, охорона правопорядку, контроль за здоров'ям, соціальні послуги тощо.

Публічна служба в межах земельного рівня сформована на підставі загальних принципів, що передбачені і для федерального рівня. Зокрема,

державний службовець повинен дотримуватися законів землі та Основного закону держави, бути політично нейтральним. В свою чергу державна служба забезпечує стабільність кар'єри для державних службовців, а також передбачає можливості для кар'єрного зростання через спеціалізоване навчання та підвищення кваліфікації.

Основні функції публічної служби на земельному рівні включають виконання місцевої політики та управлінських завдань, специфічних для кожної землі, забезпечення місцевих потреб, забезпечення потреб у сфері освіти, охорони здоров'я, транспорту, безпеки, соціальних послуг та інші. Кожна земля має право визначати свою політику у цих питаннях. На земельному рівні розробляються та приймаються закони та підзаконні акти, які регулюють питання, що не входять до виключної компетенції федерального уряду. Земельні уряди можуть створювати програми для розвитку місцевих економік, зайнятості, соціальної допомоги, а також для підтримки малого та середнього бізнесу. На кожній землі функціонує поліція, яка підпорядковується органам місцевої влади. Крім того, органи земельної влади мають нагляд за судами та правосуддям на рівні земель. [58. с. 75]

Вважаючись одними з найбільш децентралізованих і політично найсильніших серед європейських країн, органи місцевого самоврядування Німеччини відіграють важливу роль у федералізмі Німеччини та за його межами. Протягом багатьох років структура місцевого управління в країні виявилася чудовим механізмом для вирішення проблем та впровадження інновацій. Місцеві органи влади в Німеччині представлені комунами, округами та містами. [87]

Комуни - це нижчий рівень місцевого самоврядування, що відповідає за організацію життя на рівні міст, селищ і районів. Комуни є основними адміністративними одиницями і мають власні органи влади. Округи охоплюють кілька громад або селищ, та виконують функції, що стосуються територіальних

меж. Міста є самостійними адміністративними одинцями з власною адміністрацією та органами влади. [39]

Відповідно до статті 28 Основного закону, місцевим органам влади гарантується право регулювати всі місцеві справи під свою власну відповідальність у межах, визначених законами. Пізніше поправка 1994 року до статті 28 Основного закону додала, що гарантія самоврядування поширюється на основи фінансової автономії. [87]

У 2017 році в Німеччині було 11 455 місцевих органів влади, у тому числі 107 міст, вільних від округів, 294 округи та 11 054 муніципалітети, що належать до округу. Ці муніципалітети, міста та округи відповідають за низку завдань, а також за виконання значної частини федеральних законів і законів землі. Землі зазвичай доручають місцевим органам влади виконання федеральних або земельних законів. Більшість державних службовців, до яких входять вчителі, викладачі та поліцейські, працюють в органах державного управління.

Адміністрації місцевих органів влади є частиною політико-адміністративної системи Німеччини та виконують значні функції. Два центральні показники, які підкреслюють вагу місцевої влади, це кількість персоналу та фінанси. Місцева влада нараховує 30 відсотків персоналу державної служби. Така велика кількість персоналу відображає функції місцевих органів влади щодо надання більшості державних послуг у прямому контакті з громадянами (кількість персоналу в штатах вища лише через велику кількість державних службовців, які працюють у трьох сферах освіти, тобто школи та університети, поліція та суди). Першим і найважливішим контактним пунктом для громадян і компаній щодо більшості адміністративних питань є або ратуша їхнього міста чи муніципалітету, або окружна адміністрація їхнього округу. Ці послуги часто організовуються в центрах адміністративних послуг. [88]

Отже, в межах місцевого рівня державні службовці виконують велику кількість функцій, які безпосередньо впливають на життя громадян в межах

певної території. Державні службовці повинні відповідати певним кваліфікаційним вимогам для того, щоб працювати в публічній службі. Загалом, для роботи на місцевому рівні необхідна вища освіта в сфері публічного управління або суміжних дисциплін.

Місцеві органи влади, такі як ради, проводять нагляд за діяльністю публічних службовців, перевіряють виконання бюджету та здійснюють контроль за розподілом ресурсів. Важливою складовою системи нагляду є органи, які займаються перевіркою ефективності використання бюджетних коштів, виконанням нормативних актів та відповідністю діяльності публічних службовців вимогам законодавства.

Загалом щодо державних службовців встановлюються певні вимоги та критерії для призначення на посаду, зокрема вимоги щодо освітнього рівня; систематична, комплексна підготовка, яка завершується успішною здачею державного іспиту для обіймання посади; випробувальний строк до остаточного призначення на посаду; здача нового іспиту для тих, хто переходить на посаду, віднесену до вищого рівня; надання у виняткових випадках можливості зарахування на службу тих, хто, не відповідаючи всім необхідним формальним умовам, довів свою придатність для адміністративної роботи.

До служби на нижчому рівні (категорії А1-А5) допускаються особи, які успішно закінчили школу і пройшли підготовчу службу; на посади середнього рівня (категорії А6- А9) призначаються особи, які успішно закінчили школу, пройшли підготовку протягом року і склали спеціальний іспит для вступу на посаду середнього рівня. Зарахування на службу нижчого і середнього рівня не вимагає спеціальної освіти, досить закінчити загальноосвітню або професійну школу. [58. с. 74]

До служби на вищому рівні 1 ступеня (А10-А134 - урядові інспектори) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, які пройшли спеціальну підготовку протягом 3-х років і склали іспит на вимогу цього рівня.

До служби на вищому рівні 2 ступеня (А14-А16, урядові радники) допускаються особи, які мають вищу освіту, здали перший державний іспит, що пройшли підготовчу службу протягом 2х років і здали другий іспит. Крім необхідної професійної підготовки законодавством встановлені вікові обмеження при призначенні на посади: на нижчі щаблі – від 16 до 30 років; на середні – від 16 до 32 років; на вищі – від 18 до 30 років. Кандидат вважається призначеним на посаду після вручення йому рішення про призначення, в якому повинні бути вказані умови призначення: довічно, на випробувальний термін, тимчасово (без чітко визначеного терміну призначення, особа, яка закінчила підготовчу службу і є претендентом на заняття посади), в якості почесного службовця (до яких відносяться присяжні, виборні консули) або на час із зазначенням терміну призначення. При зміні характеру службових відносин в акті про призначення вказується новий статус посадовця, при зміні посади – вказується нова назва. [73. с. 181]

Основний закон передбачає, що здійснення суверенної влади має як правило, покладається на членів державної служби. Державні службовці в основному зайняті в основних сферах управління, зокрема на керівних посадах і в сферах, що включають здійснення суверенної влади (поліція, пожежна команда, пенітенціарна служба, фінансова адміністрація), а також в багатьох сферах адміністрування пільг. [39]

В Німеччині державна служба поділена на дві системи, дуже різні за принципом, але не такі вже й різні на практиці: її дворівнева архітектура складається з двох видів державних службовців, в подальшому назвемо перша категорія та друга. Їх правовий статус визначається низкою законів, ухвалених на федеральному рівні та на рівні земель. У цьому процесі законодавці повинні були дотримуватися обмежень, накладених конституційними положеннями, що вимагають поваги до традиційних принципів. [64]

Кожен орган влади має певну сферу дії та може вирішити яку саме категорію державних службовців наймати. Німецький Бундестаг має право визначати права та обов'язки першої категорії державних службовців, а також їхні заробітні плати та пенсії згідно із законом. Працевлаштування суддів і військовослужбовців, як і державних службовців першої категорії, також регулюється публічним правом.

Державні службовці другої категорії наймаються на основі трудового договору на умовах приватного закону. До них, як і до всіх працівників у Німеччині, застосовується загальне трудове законодавство. Проте конкретні умови праці встановлюються в колективних договорах, обговорюються між державними роботодавцями на федеральному, державному чи місцевому рівнях та відповідальними профспілками. [84. с.35]

Німецькі державні службовці першої категорії мають привілейований правовий статус порівняно з державними службовцями другої категорії. Вони мають особливий обов’язок служіння, що виходить за рамки обов’язків найманих працівників, а держава має особливий обов’язок піклуватися про їх добробут, який також виходить за рамки того, що можна очікувати від комерційного роботодавця.

До привілеїв державних службовців першої категорії належить: спеціальний план медичного обслуговування, пенсія, прив’язана до індексу, у розмірі не більше 71,75% останньої зарплати, що виплачується безпосередньо державою, звільнення від усіх внесків на соціальне страхування, хоча вони, як і всі інші працівники, обкладаються прибутковим податком, безпека роботи.

На відміну від інших державних службовців, вони не мають права на страйк, їх зарплата та робочий час визначаються законом, а не шляхом переговорів між роботодавцями та профспілками, наявні обмеження з медичним забезпеченням. У разі звільнення зі своєї посади, вони отримують лише дуже низьку базову допомогу по безробіттю, а не допомогу по страхуванню на випадок безробіття, оскільки вони не сплачують страхування на випадок безробіття. [64]

Суб’єкти, які можуть наймати державних службовців першого рівня, включають федеральний уряд, уряди 16 штатів і всі місцеві органи влади, певні корпорації, агентства та фонди, що регулюються публічним правом, наприклад католицька та лютеранська церкви, священики яких мають відповідний статус.

Державні службовці другого рівня складаються з працівників державної служби в Німеччині (їх також називають працівниками, які беруть участь у колективних переговорах і просто працівниками, які працюють у колективних угодах). Вони утворюють окрему статусну групу людей на державній службі Німеччини поряд із державними службовцями першого рівня, військовослужбовцями та суддями, які працюють за публічним правом, і тими, хто отримують офіційну заробітну плату. [73. с. 182]

Їх роботодавцями є федеральний уряд, штати, муніципалітети, громадські асоціації та інші корпорації, установи та фонди згідно з публічним правом. Працівники державних компаній, організованих відповідно до приватного права (державні компанії), як правило, не вважаються працівниками державного сектора. [39]

Трудові відносини працівників державної служби другої категорії базуються на трудовому договорі згідно з приватним правом, тоді як люди наймаються на основі трудових відносин згідно з публічним правом. Перші шість місяців роботи зазвичай вважаються випробувальним терміном. Це не поширюється, якщо особу забирають із навчання. [58. с. 74]

Працівник зобов'язаний сумлінно і належним чином виконувати обов'язки, передбачені трудовим договором. Співробітники, сфера відповідальності яких також включає суверенну діяльність, повинні демонструвати свою відданість вільному демократичному базовому порядку в розумінні Основного закону своєю поведінкою. [64]

Працівники державного сектору повинні зберігати таємницю, навіть після припинення їхніх трудових відносин, щодо питань, таємниця яких вимагається

законом (наприклад, секретна інформація) або за розпорядженням роботодавця. Державний службовець не має права приймати винагороди, подарунки, комісійні чи інші вигоди від третіх осіб у зв'язку з вашою роботою. Державні службовці другого рівня отримують місячну заробітну плату як пряму винагороду за роботу, яку вони виконують.

Німеччина має добре розвинену систему контролю та нагляду за діяльністю публічних службовців на федеральному рівні. Федеральний уряд та його агентства підзвітні Бундестагу (федеральному парламенту), який здійснює нагляд за діяльністю публічної служби. Федеральний контролер здійснює нагляд за дотриманням прав громадян, зокрема щодо захисту персональних даних. В разі порушень прав публічних службовців або недотримання норм законодавства, існує можливість звернення до суду. [64]

Німеччина постійно вдосконалює свою систему публічної служби. Діджиталізація публічного управління підвищує ефективність та зручність надання послуг громадянам, активно впроваджуються нові технології, зокрема електронне урядування.

Закон про державну службу в Німеччині постійно стикається з викликами. Деякі з них випливають із конституційного положення, яке призвело до низки принципів, кожен із яких може бути основою для правил, яких має дотримуватися законодавча влада. Іншим джерелом є нові події – проблеми, які сприймаються як достатньо актуальні, щоб вимагати змін у законодавстві. [58. с. 74]

Досвід організації та функціонування публічної служби в Німеччині є прикладом високої ефективності та стабільності. Кар'єрна система, професіоналізм, етичні стандарти, конкурсний відбір та гарантії стабільності дають змогу державним службовцям виконувати свої функції на високому рівні. Система публічної служби в Німеччині також активно інтегрує новітні технології

для підвищення доступності та ефективності надання послуг громадянам, а також підтримує високий рівень підзвітності та прозорості.

2.2. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в Польщі

Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в Польщі є важливим прикладом для розуміння того, як розвиваються органи публічної адміністрації в країнах з демократією та ринковою економікою. Польща, як країна з багатою історією, пройшла через численні етапи реформування публічної служби, в тому числі після 1989 року, коли вона зробила перші кроки до демократії та ринкової економіки після падіння комуністичного режиму.

Першим польським всеосяжним нормативним актом, що стосувався державної служби, був Закон від 17 лютого 1922 року про державну службу. Прийняття принципу правової демократичної держави, форми парламентської демократії, дозволило якомога далі відійти від російської теорії та практики самоврядування, болісно засвоєної під час російського розділення протягом 123 років. [40]

Ставлення до чиновників та інших державних службовців у Росії було максимально далеким від адміністративної цивілізації Західної Європи. Попри складну систему ієрархії та субординації, чиновники зазнавали системного насильства та зневажливого ставлення. У суспільстві корупція була дозволеним методом компенсації державною владою аномально низьких зарплат на середніх і нижчих посадах. Закон розумівся не як підстава для діяльності і не як щит чиновника від несанкціонованих розпоряджень, а виключно як інструмент здійснення влади, довільно змінений і тлумачений, у тому числі щодо державного чиновника. [89]

У частинах Польщі, де домінували Пруссія та Австрія, закон і культура управління були радикально іншими, але й тут існував історичний фон, який не дозволяв вільно черпати моделі для польської держави, відродженої після 1918 року. Найсильнішою позитивною моделлю виявилася австрійська державна служба, яка після 1918 року надала Польщі як модель кодифікованої адміністративної процедури, так і висококваліфіковані та освічені кадри, які часто вже працювали в Польщі. Хоча на той час австрійське державне управління вже вважалося бюрократичним і надто формальним, воно все одно виглядало особливо привабливою моделлю порівняно з досвідом російського поділу. Це надавало польській державній службі, а також усьому процесуальному та матеріальному системному праву державного управління в міжвоєнний період, дуже сильну австрійську рису. [73. с. 182]

Через концепцію державної служби та систему елітної підготовки державних службовців у державній школі державного управління доктрина французького адміністративного права відігравала важливу доктринальну роль. Саме концепція державної служби становила основну сферу впливу французької науки адміністративного права. Усі ці елементи сприяли ранньому створенню нормативного регулювання з урахуванням польської специфіки.

На початку дії Закону про державну службу передбачалося, що відносини державної служби мають публічно-правовий характер і що вони можуть бути змінені, призупинені або припинені лише з використанням публічного права, зокрема з використанням положень Закону. [44]

Встановлення службових відносин у кожному випадку мало форму адміністративного акта – це було призначення на посаду за певною категорією. Закон про державних службовців був водночас як для законотворчих, так і для правозастосовних органів частиною адміністративного права. Відповідно до положень Закону, державним службовцем міг бути призначений лише громадянин Польщі з бездоганним досьє, дієздатним, фізично та розумово

здатним виконувати службові обов’язки, вільно розмовляти та писати польською мовою. [89]

Участь в управлінні розділеною державою чи навіть служба в армії цих держав не вважалися плямою на майбутнє. Нова держава намагалася черпати кваліфіковані кадри з доступних джерел. [77. с. 442]

Існував також ряд заборон в офіційному законодавстві Польщі. Посадовою особою не могла стати особа, щодо якої відкрито кримінальне провадження чи справу про банкрутство. Закон визначав поняття посадової особи широко. Воно охоплювало міністрів, заступників державного секретаря, губернаторів, послів. Він також застосовувався до нижчих чинів. Службові відносини посадової особи встановлювалися за призначенням. Призначенню на офіційні посади передувала однорічна підготовча служба, але у виняткових випадках компетентна верховна влада могла продовжити або скоротити річну підготовчу службу або навіть дозволити посадовцю бути призначеним взагалі без обов'язку проходження підготовчої служби. У складі акта призначення посадова особа, призначена на безстрокове призначення, складала службову присягу за встановленою формою. [73. с. 181]

Акт передбачав ряд обов'язків, найважливіші з яких передбачали обов'язок сумлінно служити Республіці, суворо дотримуватися законів і розпоряджень, виконувати службові обов'язки сумлінно і неупереджено, і дбати, відповідно до власної волі та знання, про благо громадської справи та виконувати все, що служить цьому благу, і уникати всього що може завдати йому шкоди. Цей же закон звертає увагу на критерій добросовісності та введення поняття «благо суспільної справи», яке вимагало як активних дій, так і пасивного уникнення порушення або навіть загрози цьому благу. [90]

Корпус державних службовців, до якого були сформульовані більш суворі вимоги в рамках служби державі, також мав бути наділений особливими правами на рівні закону. Закон передбачав низку прав, на які мали право державні

службовці, такі як відпустка, яка поступово збільшувалася, додаткове, винятково соціально цінне медичне обслуговування та право на пенсійне забезпечення. Положення Закону також передбачали переведення державних службовців в інші офіси та інші місця.

Закон 1922 року розрізняв дві категорії державних службовців: державних службовців і офіцерів, не даючи їм подальшого визначення. Він поділив державних службовців на три категорії за критерієм освіти. Службові відносини за листом про призначення встановлювалися після підготовчої служби. Закон містив важливі антикорупційні норми. Державному службовцю, серед іншого, не дозволялося вступати у відносини чи змови, які могли б перешкодити нормальному веденню державного правління або нормальному перебігу діяльності, під час і поза службою він повинен весь час поводитися згідно з вимогами офіційної дисципліни та уникати всього, що могло б применшити повагу та довіру урочистість свого становища. У службових відносинах зі своїми клієнтами державний службовець мав бути неупередженим, ввічливим і в межах дозволеного надавати поради та допомогу. [77. с. 444]

Тут уже можна побачити певні елементи, які повторюються через багато років у положеннях про кодекс належного адміністрування та впровадження принципу належного адміністрування вже у 21 столітті. Державному службовцю заборонялося вимагати або приймати подарунки, запропоновані у зв'язку з його службовим становищем, прямо чи опосередковано йому чи його родині. Також заборонялося державному службовцю, використовуючи своє службове становище, надавати (або прагнути надати) будь-яку вигоду собі або своїй сім’ї. [90]

Працівникові також заборонялося влаштовуватися на додаткову роботу без згоди керівництва, за порушення службових обов'язків посадова особа відповідала за кримінальним, цивільним, дисциплінарним та дисциплінарним законодавством. Посилення вимог до працівників державної служби

компенсувалося такими привілеями, як стабільна винагорода за роботу, тривалі відпустки (залежно від стажу – від 4 до 6 тижнів), відпустки за станом здоров'я.

Роль державної служби Польщі полягає в тому, щоб гарантувати ефективність держави незалежно від політичної ситуації та змін урядів.

Згідно з Конституцією Польщі, вищим у корпусі державної служби є прем'єр-міністр. Однак на практиці він виконує свої повноваження за підтримки Голови державної служби. [91]

Голова державної служби є центральним органом, до компетенції якого входять питання державної служби. Прем'єр-міністр призначає та звільняє Голову державної служби. Офісом Голови державної служби є Канцелярія Прем'єр-міністра, зокрема Департамент державної служби. Голова відповідає, зокрема, за координацію кадрової політики державної служби, підготовку проектів нормативних актів, організацію тренінгів, збір даних про корпус державної служби, а також за міжнародне співробітництво.

Департамент державної служби є організаційним підрозділом Канцелярії Прем'єр-міністра, до компетенції якого входять питання державної служби, насамперед кадрові питання, управління людськими ресурсами та підвищення кваліфікації. Обслуговує Голову державної служби під час виконання ним своїх обов'язків та здійснює організаційне та секретарське забезпечення діяльності Ради державної служби та Вищої дисциплінарної комісії державної служби.

Найвищим неполітичним лідером урядових органів є Генеральний директор. Генеральний директор представляє професійне керівництво в системі державної служби, будучи державним роботодавцем у Канцелярії Прем'єр-міністра, міністерства, центральних офісів, воєводських канцеляріях. [77. с. 445]

Політичне керівництво (нагляд) канцелярії здійснює начальник канцелярії. Генеральний директор несе безпосередню відповідальність перед головою офісу, а також відповідає перед Головою державної служби щодо завдань, які випливають із Закону про державну службу. Основними обов'язками

генеральних директорів є виконання заходів, передбачених законодавством про працю, щодо осіб, які працюють в офісі, та впровадження кадрової політики. Вони забезпечують безперервність роботи кабінету, умови для його функціонування, а також правильну організацію роботи.

Рада державної служби є консультативним органом Прем'єр-міністра. Рада висловлює думки щодо: проекту закону про бюджет у частині, що стосується державної служби; проектів нормативних актів з питань державної служби; центрально програми навчання в рамках державної служби; річних звітів Голови Держслужби. [41]

У польській державній службі (урядовій адміністрації) управління людськими ресурсами децентралізоване, що означає, що багато повноважень щодо управління персоналом надаються на рівні окремого офісу. Але кадрові рішення мають відповідати Конституції та Закону про державну службу та іншим законам.

Прийняття на державну службу є відкритим і здійснюється на конкурсній основі. Відкритий характер набору на державну службу означає, що він є загальним, публічним і прозорим і забезпечує рівний доступ для всіх кандидатів. Ці фундаментальні правила виражаються (серед іншого) зобов'язанням публікувати пропозиції роботи, готувати звіт про наймання та представляти результати найму. Відкритість набору також забезпечує можливість подати заявку кожному громадянину, який відповідає вимогам, зазначеним в оголошенні про вакансію. [91]

Прийом на роботу за конкурсним принципом означає процедуру, в результаті якої обирається кандидат, який дає найкращі гарантії виконання завдань і досягнення цілей як посади, так і посади. Він також вимагає однакових принципів, методів, інструментів і критеріїв оцінки для кожного кандидата, який претендує на посаду, а також забезпечення того, щоб кожен кандидат мав можливість представити себе. Генеральний директор несе відповідальність за

прийняття правил процедури найму та прийняття остаточного рішення щодо того, хто буде призначений на вакантну посаду. [92]

Є деякі основні вимоги, яким має відповідати кожен заявник, щоб стати членом державної служби, наприклад польське громадянство (іноземні громадяни можуть бути працевлаштовані, якщо Генеральний директорат надасть вакантну посаду для іноземців, і якщо заявник відповідає додатковим вимогам, наприклад польському знання мови); користування повними цивільними правами, відсутність судимості; наявність кваліфікації, необхідної для даної посади, і користування бездоганною репутацією.

До кандидатів на керівні посади державної служби, які заміщуються на підставі призначення, також висуваються додаткові вимоги: науковий ступінь, відсутність заборони працювати на керівних посадах у державному секторі або на посадах, пов’язаних з витрачанням державних коштів, володіння управлінськими навичками, виконання інших вимог, визначених посадовою інструкцією та окремими актами законодавства. [77. с. 446]

Загалом до вищих посад у державній службі належать: генеральні директори офісів, директори департаментів або еквівалентних підрозділів у Канцелярії Прем’єр-міністра, міністерствах, центральних апаратах, воєводських офісах, а також заступники вищезгаданих. Ця категорія включає також керівні посади в Національній податковій адміністрації (тобто керівники податкових служб та їх заступники). [91]

Система оплати праці для державних службовців у Польщі має ознаки кар'єрної та посадової системи. Система забезпечує прогресування на основі часу, проведеного на державній службі, але дає можливість генеральному директору персоналізувати винагороду працівника на основі його знань, особистої продуктивності, кваліфікації та досвіду. Деякі складові винагороди (включаючи основну заробітну плату) розраховуються за системою коефіцієнтів. Це означає, що рівень даного компонента визначається шляхом застосування

множника (коефіцієнта) до базової суми (базова зарплата). Базовий розмір щорічно визначається в Законі про державний бюджет. [92]

Генеральний директор приймає рішення, враховуючи результати особистої атестації, а також інші аспекти. Деякі складові винагороди залежать від статусу зайнятості посадової особи (державний службовець/керівник/вищий керівник). Також враховується надбавка за посаду державного службовця, посадова надбавка, спеціальна надбавка податкових виконавців, надбавка за довгострокову роботу, обов'язкові та факультативні премії тощо.

Стати державним службовцем можна двома способами. Людина може претендувати на вакантну посаду, і після успішного прийому на роботу її прийнято на посаду державного службовця. Тоді вона має відпрацювати - як правило – три роки на державній службі. Маючи цей досвід роботи, працівник може брати участь у так званій кваліфікаційній процедурі (державному іспиті) за умови, що він відповідає деяким іншим критеріям вступу (наприклад, знання іноземної мови, освітній ступінь). Випускник школи державного управління після 20 місяців навчання (включно з тренінгами, вітчизняними та закордонними стажуваннями) автоматично стає державним службовцем. [91]

Державна служба у Польщі є фактично урядовою адміністрацією, що працює при міністерських і центральних офісах на національному рівні та воєводських офісах на місцевому рівні. У Польщі розрізняють державних службовців і державних працівників. Державного працівника наймають за трудовим договором відповідно до принципів законодавства у сфері. Державного службовця призначають за трудовим договором відповідно до принципів законодавства у сфері. Усі позиції державної служби за рангом поділяються на старші та молодші. [32]

Правові відносини між державою і посадовою особою мають свою правову природу в Польщі. У польській державній службі розрізняють три категорії персоналу: державні службовці, прийняті на роботу за трудовим договором,

державні службовці, прийняті на роботу за номінацією (довічне перебування), як пріоритетна група мають деякі додаткові права порівняно з державними службовцями. [93. с.16]

Основні пільги державних службовців базуються на загальному законі, що застосовується до всіх громадян. Як правило, працівники корпусу державної служби, який включає в себе всі категорії державних службовців, мають право на 26 робочих днів відпустки на рік. Виняток передбачено для призначених (представлених) державних службовців, які складають близько 6,4% корпусу державної служби (7 593 із 118 000 – дані за 2018 рік). Ця група користується додатковими днями відпустки: після 5 років служби 1 день і після кожного наступного року на 1 день більше, максимум до 12 додаткових днів.

Також загальні правила медичного страхування для всіх громадян поширюються на корпус державної служби. Загальні правила для всіх громадян щодо відпустки по вагітності та пологах також поширюються на державних службовців (20 тижнів оплачуваної відпустки по вагітності та пологах та максимум 32 тижні оплачуваної батьківської відпустки). [93. с.49-50]

Отже, державна служба в Польщі формується на засадах конкурсу та професіоналізму, що забезпечує ефективність управління. В Польщі реалізується принцип децентралізації, що створює значну автономію місцевих органів влади та надає можливість їм самостійно приймати необхідні рішення. Посади державної служби мають розмежування на політичні та адміністративні, що випливає з антикорупційної політики держави. Процес надання державних послуг в Польщі спрощений завдяки використанню електронного урядування державним службовцями під час виконання своїх обов’язків.

Система державного управління Польщі адаптована до законодавства Європейського Союзу, та створена з урахуванням вже діючих позитивних практик функціонування державної служби. [40]

2.3. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби в США.

Реформа державної служби в Сполучених Штатах була серйозною проблемою наприкінці 19 століття на національному рівні, а на початку 20 століття на рівні штату. Прихильники засудили розподіл державних посад переможцями виборів серед своїх прихильників як корумпований і неефективний. Вони вимагали використовувати позапартійні наукові методи та облікові дані для відбору державних службовців. П'ятьма важливими реформами державної служби були два Закони про перебування на посаді 1820 і 1867 років, Закон Пендлтона про реформу державної служби 1883 року, Закони Хеча 1939 і 1940 років і Закон про реформу державної служби 1978 року.

Закон про реформу державної служби 1978 року містив такі положення:

Розділ I Принципи системи заслуг описував процес відбору за системою заслуг для конкурентоспроможних службовців державної служби та заборонив дискримінацію на основі політичної приналежності, раси, релігії, національного походження, статі, сімейного стану, віку чи інвалідності;

Розділ II Функції державної служби, Оцінка ефективності та Побічні дії заснував Управління персоналом США для нагляду за управлінням персоналом для службовців державної служби, створив Раду із захисту систем заслуг для обробки слухань і апеляцій, пов’язаних з кадровими питаннями, і уповноважив Управління спеціальної ради розслідувати передбачувану заборонену кадрову практику. У цьому розділі також встановлено системи оцінки ефективності та найкращі практики щодо відсторонення працівників;

Розділ III Кадрове забезпечення містить положення, пов’язані з волонтерами, помічниками перекладачів для глухих співробітників, випробувальним терміном, навчанням, поїздками, виходом на пенсію,

перевагами ветеранів, подвійною оплатою для військовослужбовців, які вийшли на пенсію, оголошеннями про роботу на державній службі, набором меншин і тимчасовою зайнятістю;

Розділ IV Вища виконавча служба створює старшу виконавчу службу для керівних посад високого рівня;

Розділ V Виплата за заслуги передбачає систему оплати за результатами роботи та стимулюючу винагороду;

Розділ VI Дослідницькі, демонстраційні та інші програми, дозволяв Управлінню персоналом США проводити дослідження, демонстраційні проекти та інші програми з метою покращення управління персоналом;

Розділ VII Відносини між адміністрацією Федеральної служби, кодифіковано практику ведення колективних переговорів для конкурентоспроможної державної служби та дозволено виплачувати заробітну плату у разі певних скарг;

Розділ VIII Збереження класу та зарплати, передбачав певні процедури розрядів і оплати праці, а також зусилля з перенавчання з метою заохочення утримання працівників;

Розділ IX Різне, містить різноманітні положення, що включають дозвіл на дослідження щодо децентралізації урядових функцій, дозвіл на асигнування, захист президентських повноважень та інші відповідні технічні поправки та положення. [94]

Ранні агресивні вимоги щодо реформування державної служби, зокрема, що випливали з демократичних аргументів, були пов’язані з верховенством білих та протидією економічним і соціальним здобуткам. Серед сучасної критики системи державної служби Сполучених Штатів стверджується, що положення Закону Пендлтона, які дозволяють довільне розширення захисту державної служби за допомогою федеральних виконавчих дій, призводять до подальшого величезного бюрократичного апарату, який не може бути притягнутий до відповідальності

Перша комплексна система державної служби, заснована на заслугах, була запроваджена Законом про реформу державної служби Пендлтона 1883 року, згідно з яким була створена Комісія державної служби Сполучених Штатів. Закон поклав край системі винагород, зазначивши, що заслуги – кваліфікація, яка вимірюється тестуванням – є основою для прийняття рішень про прийом на роботу.

Загалом Американська державна служба дуалістична. Як одна з найбільш типових федеративних країн, уряд Сполучених Штатів складається з двох основних органів: урядів штатів і федерального уряду. Таким чином, американська система державної служби також природно має подвійність, яка змінюється разом з державними установами. Подвійність тут включає як неоднорідність, так і подібність. [44]

Подвійність системи державної служби США висвітлюється у відмінностях між державними та федеральними урядами у відборі та призначенні державних службовців, і це призвело до різниці між концентрацією та широтою професійних знань між федеральними та місцевими державними службовцями в США.

Що стосується федерального уряду, то він має повний набір стандартів іспитів і операційних процедур, заснованих на законі. Стандартизовані операції дозволяють іспиту державної служби федерального уряду мати високий ступінь довіри, одночасно забезпечуючи до певної міри професійні стандарти талантів; в той же час, відбір державних службовців уряду штату в Сполучених Штатах використовується методом призначення. Що стосується стандартів іспитів і відбору, кожна держава має незалежні стандарти, засновані на власних потребах і не заважають один одному.

Деякі місцеві державні службовці відбираються лише за призначенням і не проводять іспитів. Це робить державних службовців уряду штату США більш спеціалізованими в певній галузі, відіграючи роль, подібну до «керівників міста» в більшості сценаріїв. Звичайно, двоїстість тут не відноситься до абсолютної

суперечності. Існує також значна однорідність державної служби двох політичних суб’єктів. [95]

Державна служба США політично нейтральна. Політичний нейтралітет системи державної служби США означає, що державним службовцям США не дозволяється брати участь у виборчому процесі двох національних партій, тобто вони можуть вибирати лише між статусом державного службовця та діяльністю політичної партії. У реальній практиці політичної участі політичний нейтралітет, який державні службовці США повинні «пасивно» прийняти, значною мірою гарантує нормальну роботу системи державної служби США.

Легко побачити, що нейтралітет державних службовців, захищений законом, захищає їх від політичної боротьби та політичної опозиції їхніх керівників і певною мірою зменшує ефективність, корупцію та інші проблеми, спричинені внутрішньою боротьбою. Водночас політичний нейтралітет також ефективно усуває проблему поганої стабільності уряду, спричинену постійними замінами державних службовців у Сполучених Штатах через вибори двох партій.

. Проте політичний нейтралітет як ідеальна форма має й недоліки. Через поточну партійну систему в Сполучених Штатах і реальний розподіл влади політичний нейтралітет також стикається з труднощами на практиці. Це перегукується з згаданою вище однорідністю подвійності американської державної служби.

Американська система державної служби характеризується поділом двох видів державної влади. Поділ посадової влади означає поділ державної влади на політичну та адміністративну. У 1877 році президент Сполучених Штатів видав наказ, який офіційно застосовував розділення посадових обов’язків до системи державної служби. Виходячи з цього, державних службовців у Сполучених Штатах стали ділити на дві категорії: «державні службовці» та «ділові службовці». У «Акті Пендлтона» 1883 р. відокремлення чиновників було підтверджено на юридичному рівні.

Державні службовці зазвичай обираються або призначаються політично. Вони відповідають перед виборцями і працюють з президентом. По ходу виборів також відбуваються зміни в державних службовцях. Державні службовці адміністративної категорії призначаються шляхом відкритого іспиту та відбору. Для самих державних службовців немає обмежень по терміну, і вони можуть продовжувати службу до тих пір, поки не порушують правила. Звичайно, державні службовці в адміністративному відділі повинні суворо дотримуватися принципу політичної нейтральності. [95]

В Америці головною метою уряду є організація державної служби в межах демократичного духу, незалежно від релігії, мови або раси своїх громадян. Це визначає сутність публічності та ефективність обслуговування. Державна служба - це діяльність, спрямована на реалізацію державної політики, досягнення цілей і завдань держави через усі наявні політичні сили, забезпечуючи баланс в суспільстві.

Зміст правового інституту публічної служби визначається законодавством, відповідно до реформи. Також є спеціальна служба Ради, яка займається з головним патронатом системою заслуг. Рада часто формується Президентом за порадою та за згодою Сенату.

Правовий статус державної служби регулюється великою кількістю різноманітних актів. До категорії державних службовців у США відносяться як урядовці, так і допоміжний персонал, а також службовці (включаючи вчителів державних шкіл, службовців державних підприємств та комунальних підприємств). У США, в найширшому розумінні, будь-хто, хто отримує заробітну плату з федерального бюджету, бюджету штату чи місцевого уряду вважається державним службовцем або працівником державного сектору. [96. с.105]

2,2 мільйона кар'єрних державних службовців, які діють сьогодні в США, є основою федеральної робочої сили. Вони є відданими та талановитими професіоналами, які забезпечують безперервність експертних знань і досвіду,

необхідних для оптимального функціонування федерального уряду в усіх адміністраціях. Ці працівники присягають дотримуватись Конституції та несуть відповідальність перед керівниками та менеджерами агентств, які, у свою чергу, несуть відповідальність перед Президентом, Конгресом і американським народом за результати роботи свого агентства. Водночас ці державні службовці повинні виконувати важливі завдання, що вимагають об'єктивного застосування їх досвіду (аналіз даних, наукові дослідження, імплементація існуючих законів тощо). [97]

Конгрес продиктував усталений спосіб, за допомогою якого агентства можуть контролювати свою робочу силу. Якщо федеральний службовець відмовляється виконувати законні вказівки керівництва, існують механізми, за допомогою яких агентства можуть реагувати шляхом застосування дисциплінарних заходів, аж до усунення, відповідно до глави 75 розділу 5 Кодексу США. Якщо роботу федерального службовця було визнано неприйнятною, агентство може відреагувати відповідно до глави 75 (на підставі того, що дії необхідні для підвищення ефективності служби) або вжити заходів на основі ефективності відповідно до глави 43 розділу 5, Кодексу США, на розсуд агентства. Однак згідно із законом проста розбіжність у думках із керівництвом не кваліфікується як неправомірна поведінка чи неприйнятна робота чи іншим чином впливає на ефективність служби у спосіб, який виправдовував би негативні дії.

Кар'єрні державні службовці мають певний рівень інституційного досвіду, експертних знань у предметній галузі та технічних знань, які нові політичні призначенці вважаються корисними та яких їм може бракувати. Здатність таких державних службовців пропонувати об'єктивний аналіз і освічені погляди під час виконання своїх обов'язків, не боячись помсти чи втрати роботи, сприяє обґрунтованому розгляду політичних варіантів і, таким чином, успішному функціонуванню нової адміністрації та нашій демократії. Ці права та здібності

необхідно й надалі захищати та зберігати, як це було передбачено Конгресом, коли він прийняв реформу, розширив та зміцнив цей захист через наступні закони, такі як Закон про внесення змін до Закону про належну процедуру державної служби. [41]

Управління персоналом США - це незалежне агентство уряду Сполучених Штатів, яке керує федеральною державною службою США. Агентство забезпечує федеральну кадрову політику, нагляд і підтримку, а також займається охороною здоров'я, страхуванням життя і пенсійними виплатами для службовців федерального уряду, пенсіонерів та їхніх утриманців.

Конгрес, як правило, доручає директору Управління персоналом США виконання, адміністрування та дотримання законів, що регулюють державну службу. У розділі 75 Конгрес надав певним федеральним службовцям певні процедурні права та надав Управлінню персоналом США широкі повноваження щодо встановлення правил для виконання цілей розділу. Крім того, положення Управління персоналом США регулюють переміщення посад із конкурентної служби до виняткової. [98]

Місією Управління персоналом США є наймання, утримання та вшанування сил світового класу для служіння американському народу. Управління персоналом США частково відповідає за підтримку видимості незалежності та нейтралітету в системі адміністративного права. Хоча технічно вони є працівниками агенцій, у яких вони працюють, судді з адміністративного права (або судді з адміністративних справ) наймаються виключно Управлінням персоналом США, фактично усуваючи будь-які дискреційні процедури працевлаштування в інших агенціях. Управління персоналом США використовує суворий процес відбору, який ранжує трьох найкращих кандидатів на кожну вакансію судді з адміністративних справ, а потім робить вибір із цих кандидатів, як правило, віддаючи перевагу ветеранам.

Управління персоналом США також відповідає за заявки федеральних службовців на пенсію для співробітників та приймає рішення щодо випадків виходу на пенсію штатних федеральних службовців, випадків виходу на пенсію за інвалідністю. Управління персоналом США також контролює програми медичного страхування та страхування життя для федеральних службовців.

В США для державних службовців діють Принципи системи заслуг. До таких принципів відноситься: набирайте, відбирайте та просувайте за заслугами після чесного та відкритого конкурсу; ставтеся до працівників і претендентів чесно та рівноправно; забезпечуйте рівну оплату за однакову роботу та винагороджуйте відмінну продуктивність; підтримуйте високі стандарти чесності, поведінки та турботи про суспільні інтереси; ефективно та результативно керуйте працівниками; зберігайте або розлучайте співробітників на основі їх продуктивності; навчайте та навчайте працівників, якщо це призведе до кращої організаційної чи індивідуальної ефективності; захищайте працівників від неправомірного політичного впливу; захистіть працівників від помсти за законне розкриття незаконних та інших прикритих протиправних дій. [97]

Державна служба охоплює широке коло службовців федеральних, державних, окружних, міських і селищних державних установ. Державна служба також може включати співробітників коледжів і університетів, які знаходяться під управлінням штату.

Не всі державні службовці захищені законами про державну службу. Закон визнає, що переможці виборів повинні мати певну свободу дій при зайнятті певних посад високого рівня та керівних посад в уряді. Що стосується таких призначень, то закони про державну службу зазвичай звільняють керівництво від обов’язку надавати ті самі гарантії відбору за заслугами та збереження роботи, які поширюються на персонал середнього управлінського персоналу та рядових працівників.

Державні службовці, які працюють за профспілковим контрактом, як правило, користуються пільгами щодо збереження робочого місця лише через умови контракту, узгодженого від їхнього імені їхніми профспілковими лідерами. Однак деякі муніципалітети дозволяють своїм профспілковим працівникам вибирати, щоб подавати скарги на керівництво згідно з умовами профспілкового контракту або відповідно до законів про державну службу міста, але не обох. [44]

Працівники державного сектору за профспілковими контрактами мають одну додаткову перевагу, якої не має жоден інший працівник державного чи приватного секторів, це право повідомити своїй профспілці, що її допомога в судовому переслідуванні чи управлінні скаргами чи арбітражним процесом не потрібна, оскільки працівник піде на це самостійно або за допомогою власного адвоката з прав працівників.

Працівник державної служби захищений від несправедливих або необґрунтованих несприятливих дій з боку керівництва. Працівник держслужби не може бути звільнений або відсторонений на термін більше трьох днів, за винятком поважних причин. [98]

Отже, бачимо, що сучасна державна служба в США включає всі етапи управління персоналом: набір, відбір, розстановку, випробувальний термін, навчання, просування по службі та переміщення, пенсії та непрацездатність, адміністрування заробітної плати, оцінку ефективності, стосунки з працівниками та звільнення. Крім того, всі ці заходи проводяться разом. У міру того, як вони успішно виконуються, уряд стає кар'єрним сервісом для державного службовця та ефективним сервісом для суспільства, якому він служить.

Державна служба США зберігає свої давні, основоположні цінності найму на основі заслуг, недискримінації, справедливого та рівноправного ставлення, переваг ветеранів і належної процедури в діях персоналу.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Застосування досвіду Федеративної Республіки Німеччина в організації та функціонуванні публічної служби України

Застосування досвіду Федеративної Республіки Німеччина в організації та функціонуванні державної служби України є актуальним питанням, зважаючи на прагнення України до інтеграції в європейський простір, підвищення ефективності державного управління та розвитку демократичних інститутів.

Не зважаючи на те, що у цілому зміст та якість вітчизняного законодавства про державну службу є близьким до законодавства європейських держав, у процесі дослідження було виявлено ряд питань, які можна вирішити із урахуванням досвіду законодавців інших країн.

Аналізуючи структуру та порядок функціонування державної служби в Німеччині в пункті 2.1. Розділу 2 даної магістерської роботи можна зазначити, що на державну службу впливає чіткий розподіл функцій між гілками влади в державі, функціонування децентралізованої моделі уряду, за якою федеральні землі мають значну автономію в питаннях державної служби, державні службовці мають особливий правовий статус, який забезпечує стабільність, професіоналізм і політичну нейтральність, в свою чергу на державний службовців покладаються вимоги щодо наявності певного освітнього рівня, який потрібно постійно підтримувати, або підвищувати з метою просування на посадах державної служби.

Також, необхідно враховувати, що досвід розвитку державної служби в Німеччині широко представлений у працях вітчизняних науковців. Федеративна

Республіка Німеччина має свої історичні особливості розбудови інституту державної служби, а саме по собі німецьке законодавство про державну службу є одним з найкращих серед європейських країн.

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі і вже із перших днів свого існування вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності. У ФРН на сьогодні відсутнє поняття «державна служба», оскільки вже після Першої світової війни з'явився термін «публічна служба», який і наразі залишається актуальним. [36. с.158]

Основами для формування законодавства про державну службу було визначено децентралізацію державної служби, дивергенцію статусу держслужбовців та переорієнтацію державної служби на відносини щодо співпраці з громадянами.

Німецьке законодавство відокремлює державних службовців, що перебувають на публічних посадах, зокрема чиновницьких, та осіб, що є безпосередньо державним службовцями та працівниками на державній службі. [11. с.12]

Чиновники виконують публічно-правові функції на службі в органах влади на федеральному, земельному та комунальному рівнях. У Німеччині чиновник – це особа, яка знаходиться в особливих службових відносинах з державою (землею), причому ці відносини характеризуються виконанням публічно-правових функцій і пов'язують чиновника з державою відношенням вірності і довіри з боку держави, тобто його наділено особливими владними публічно-правовими повноваженнями, що ґрунтуються на відповідних принципах державного управління. [60. с.59]

Передумовами прийому на роботу та просування по службі є, зокрема, професійна кваліфікація. Кваліфікація набувається шляхом професійного навчання. Держава створила власні навчальні центри, особливо для середніх

позицій на державній службі. Для вищої служби кадри набираються з числа випускників, переважно державних університетів.

Після прийняття декількох законів про державну службу, постійних реформувань державної служби та намагань приведення державної служби в Україні до стандартів, передбаченим Європейським Союзом, Україна продовжує стикатися з проблемами, які потребують комплексного реформування. До таких проблем можем віднести низький рівень довіри громадян до державних інституцій, корупція та неефективність управління, недостатня професійна підготовка кадрів, обмежена автономія регіональних органів влади.

Для підвищення ефективності української моделі публічної служби, з урахуванням дослідженого законодавства про державну службу в Німеччині, необхідно підвищити рівень децентралізації, зокрема розширити повноваження місцевих органів влади. Саме такі дії, на прикладі Німеччини, сприятимуть швидшому прийняттю рішень, покращенню якості таких рішень та їх доцільності в межах певної території. В Німеччині державні службовці окремо функціонують на різних рівнях. Федеральний рівень формує перед державним службовцями загальні завдання, в межах всієї держави, регіональний та місцевий звужують перелік завдань до необхідних в межах міста, або регіону.

Таким чином державні службовці здійснюють свої повноваження на місцях з урахуванням місцевого законодавства про державну службу, особливостей в межах певної територіальної одиниці. Також, адміністрація конкретної території несе відповідальність за діяльність своїх державних службовців.

За відповідних обставин децентралізація може підвищити ефективність діяльності державного сектора шляхом пристосування політики, податків і надання державних послуг до вподобань і потреб жителів різних регіонів і місцевостей. Надання якісних послуг потребує децентралізації. Проте сама по собі децентралізація не веде до якісного надання послуг.

Децентралізація, яка передбачає передачу повноважень від центрального уряду до місцевого, має три частини. Це фіскальна, адміністративна та політична децентралізація. Адміністративна частина розглядає організаційну структуру органів місцевого самоврядування, тоді як політичний вимір передбачає політично призначених керівників, які очолюють місцевий уряд. Фіскальний вимір зосереджується на фінансових і видаткових механізмах між місцевими органами влади та центральним урядом. [11. с.13]

Наступним необхідним чинником для підвищення ефективності української моделі публічної служби є визначення правового статусу державного службовця.

На основі положень чинного законодавства можна прийти до висновку що кожен державний службовець відповідно до займаної посади та типу служби наділений конкретним колом прав та обов'язків. Державний службовець так які всі інші елементи державно-правового інституту наділений комплексом прав, обов'язків та гарантій діяльності які за своєю сутністю становлять правовий статус державного службовця. [29. с.186]

Основу правового статусу державного службовця становлять наступні його складові: права державного службовця; обов'язки державного службовця; обмеження; заохочення; відповідальність. [29. с.187]

В Німеччині державні службовці мають спеціальний юридичний статус, що забезпечує стабільність, професіоналізм та політичну нейтральність. Чітке визначення статусу державного службовця в українському законодавстві створить умови для підвищення ефективності уряду, забезпечення політичної нейтральності, боротьбі з корупцією, захисту прав працівників та Європейській інтеграції. Підвищення ефективності можу бути реалізовано через формування чітких правил, які впливатимуть на організацію роботи державного службовця, розуміння ним та доцільне формування обов'язків та відповідальності в межах його посади.

Відповідно до концепції політичної нейтральності державні службовці зобов’язані працювати в інтересах держави. Доцільно враховувати, що під час зміни політичної влади в країні, може змінюватися й напрям діяльності державного службовця. Саме цього потрібно уникати, застосовуючи принцип нейтральності.

Щодо боротьби з корупцією, то в Україні є окремий закон, також приймаються різні додаткові нормативно-правові акти та вносяться зміни до вже діючих, аби зменшити ризики зловживанням державним службовцем своїм службовим становищем. В даному випадку визначені правила та відповідальність в статусі державного службовця будуть сприяти цьому. [14. с.195]

Для надання мотивації державному службовцю продовжувати працювати на державні службі, або розпочати працювати, необхідно сформувати гарантії соціального захисту, стабільності та кар’єрного зростання. Саме ці фактори сприятимуть залученню нових фахівців до державного управління та збереження вже наявних кваліфікованих кадрів.

Враховуючи, що Україна здійснює поступові кроки для інтеграції до європейського Союзу, необхідно привести українське законодавство до відповідності з законодавством Європейського Союзу, стандартизувати норми та положення, що визначені в нормативно-правових актах, в даному випадку, що стосуються державної служби.

На прикладі Німеччини бачимо доцільність встановлення чітких кваліфікаційних вимог для вступу на посади державної служби. Зокрема, для вступу на посади кожного рівня передбачено отримання певного освітнього рівня, спеціальної підготовки, складення іспиту, проходження підготовчої служби, та за необхідності здачі потворного іспиту.

В даному випадку для України буде ефективним створення системи обов'язкового навчання та атестації державних службовців, з акцентом на європейські стандарти управління. Як показує практика, дефіцит кваліфікованого

адміністративного персоналу, низька фінансова та управлінська спроможність персоналу працівників державної служби впливає на низький рівень надання послуг. [11. с.15]

Часто корупція характеризується поступовим процесом. З цієї причини запобігання корупції є незамінним і заслуговує нашої особливої уваги. Німеччина зробила боротьбу з корупцією в особливо вразливих сферах пріоритетним.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ратифікована Німеччиною в 2014 році, присвячує один розділ профілактичним заходам: «Кожна держава-учасниця, відповідно до фундаментальних принципів своєї правової системи, розробляє та впроваджує або підтримує ефективну, скоординовану політику боротьби з корупцією, яка сприятиме участі суспільства та відображатиме принципи верховенства права, належного управління державними справами та державною власністю, доброчесності, прозорості та підзвітності». [99]

Німеччина є однією з країн з найнижчим рівнем корупції у світі завдяки ефективним правовим механізмам, розвиненій системі контролю та високій культурі державного управління. Корупція є складним і прихованим явищем, яке у сучасному взаємопов'язаному світі завдає великих матеріальних збитків, а також втрачає довіру суспільства. Корупція в уряді шкодить репутації державної служби та підриває довіру до неупередженості, об'єктивності та чесності державних службовців.

Серед заходів, що вживаються в Німеччині для запобіганню корупції в державній службі є наявність окремих законів, що передбачають відповідальність за хабарництво та зловживання службовим становищем, а також забезпечують громадський контроль за діяльністю органів влади. Окремо функціонують спеціальні антикорупційні органи, такі як Федеральне управління з питань боротьби з корупцією, антикорупційні відділи в міністерствах і відомствах та проводиться внутрішній аудит на державних підприємствах.

Реалізація антикорупційної політики в державних органах відбувається завдяки формуванню професійної етики та стандартів поведінки державних службовців. Державні службовці зобов'язані дотримуватися, встановлених стандартів кодексу етики державного службовця. Кожне міністерство має призначених осіб відповідальних за антикорупційні програми, моніторинг та виявлення корупційних порушень. Також, в Німеччині встановлені обмеження щодо запобіганню конфлікту інтересів державних службовців під час здійснення ними свої повноважень та в окремих випадках після звільнення з посади. Окремо діє програма, яка гарантує захист викривачам корупційних правопорушень. [30. с.44]

Використання в Україні німецького досвіду боротьби з корупцією шляхом підвищення прозорості процедур та запровадження суворих етичних стандартів позитивно впливатиме на підвищення антикорупційної складової в державній службі та запобігатиме вчиненню корупційних злочинів державним службовцями під час здійснення ними своїх владних повноважень.

Державна служба в Німеччині розпочинала своє функціонування через здійснення функцій контролю та управління. На сьогодні в Німеччині державні службовці під час здійснення своїх повноважень починають фокусуватися на співпраці з громадянами та формують певний сервісний підхід при наданні послуг останнім. [27. с.11]

Така співпраця та під хід полягають в тому, що головною метою надання адміністративних послуг громадянам є їх якість та задоволення потреб особи, яка звернулася до них. З допомогою наявних відкритих інформаційних джерел та різних публічних ресурсів органи державної влади реалізують свій обов'язок щодо інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення, програми. Саме в таких умовах розвинулося електронне урядування. Цифрові технології, що були впроваджені Німеччиною дозволяють спрощувати взаємодію між державою та громадянами для отримання адміністративних послуг.

В Україні реалізовано схожі проекти, як в Німеччині, зокрема в містах наявні розгалужені системи центрів надання адміністративних послуг, які беруть на себе первинну взаємодію з громадянами та в подальшому передають відповідні запити до профільних державних органів для виконання. Такий підхід спрощує для громадянина можливість отримання, необхідної інформації, або документів, без пошуку відповідного органу, який займається даним питанням. Однак, описані центри надання адміністративних послуг мають не повний спектр державних послуг та виникають ситуації, коли громадянину потрібно звертатися до іншої установи для реалізації свого запиту. [21. с.75]

Також, в Україні реалізовані електронні сервіси, що допомагають отримати необхідну інформації дистанційно. До таких сервісів відноситься портал «ДІЯ», Єдиний державний портал адміністративних послуг, електронні реєстри та електронне судочинство. [63]

Аналізуючи досвід публічного адміністрування в Німеччині, українські реформи мають базуватись на вимогах та традиціях Європейського Союзу, які закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу та вжити заходи спрямовані на вдосконалення правової системи, підвищення ефективності управління всіх державних органів, до таких заходів можна віднести: удосконалення законодавчої бази, прийняття сучасних та актуальних Законів країни, які будуть відповідати вимогам Європейського Союзу; посилення запобігання корупції, а саме розширення повноважень антикорупційних органів із чіткими механізмами контролю та підзвітності, а також більш сурова відповідальність, у разі скоєння корупційного діяння; удосконалення процедури державних закупівель, з використанням електронних платформ, із забезпеченням прозорості та доступності; запровадження децентралізації, надаючи більше автономності громадам в питаннях управління ресурсами та прийнятті відповідних рішень на місцях; підвищення рівня освіти державних службовців, забезпечення постійного навчання та підвищення кваліфікації

державних службовців, як це робиться в Німеччині, а також можливість просування по кар’єрній сходинці, завдяки своїм вмінням та навичкам, а не за допомогою зав’язків чи кумівства; удосконалення та розширення цифровізації та електронного урядування, покращити електронні послуги, задля зручності, швидкості та прозорості між державою та громадянами; орієнтуватись на ефективне та результативне, виконання поставлених цілей, спростити процедуру отримання адміністративних послуг. [75. с.292]

Також, слід звернути увагу на кількісний склад апарату державних службовців в Німеччині. Населення Німеччини за 2023 рік, відповідно до інформації з офіційного сайту Всесвітнього Банку, складає 84 480 000 людей, в свою чергу кількість державних службовців, відповідно до інформації з Федерального статистичного відомства Німеччини, станом на 2024 рік становить 5 360 800 державних службовців. У відсотковому співвідношенні державні службовці складають 6 відсотків від кількості населення держави. В Україні такий відсоток складає 0,4 відсотки, що є значно нижчим показником, ніж в Німеччині. Дана інфографіка відображена у Додатку А до магістерської роботи.

Державна служба в Україні успішно може розвиватися та функціонувати за наявності поділу державної й приватної сфер життєдіяльності, розподілу політичних та адміністративних складових, застосуванні індивідуальності в процесі прийняття управлінських рішень, що сприятиме створенню кваліфікованих державних управлінців, наявності належних соціальних умов для роботи державних службовців, зокрема, достатнього рівня охорони праці, стабільності й рівня заробітної плати, визначення прав та обов’язків державних службовців, перспективи кар'єрного зростання через систему отриманих службових заохочень.

Застосування зарубіжного досвіду в сфері боротьби з корупцією та формування дієвих відносин між державними структурами та суспільством в подальшому може сформувати ефективну систему державної служби та

державного управління в Україні. Правильне застосування зарубіжного досвіду, з урахуванням особливостей менталітету українців, соціально-економічного та історичного розвитку України, сприятиме поступовому реформуванню інституту державної служби України в обслуговуючу структуру, що діє в інтересах суспільства та задовольняє потреби населення, застосовуючи високі стандарти сервісу. [30. с.46]

3.2. Застосування досвіду Польщі в організації та функціонуванні публічної служби України

Державна служба в Польщі реформувалася протягом декількох етапів, зокрема до прийняття першого закону про державну службу, далі під час підготовки до вступ до Європейського Союзу та вже після вступу до Європейського Союзу.

В державній службі Польщі успішно застосовані такі принципи, як професійна та політична нейтральність державних службовців, децентралізація влади під час функціонування державної служби, формування підбору кадрових спеціалістів на підставі конкурсу, перевага якості державних послуг до їх кількості, однак в розумних межах, здійснення контролю та підзвітність державних органів та державних службовців безпосередньо під час виконання ними своїх посадових обов’язків.

Здійснення децентралізації влади, надаючи автономію органам місцевого самоврядування на прикладі Польщі показу, що такі дії можуть забезпечити ефективність управління на місцях. Однак для застосовування та реалізації децентралізації потрібно стійке законодавче підґрунтя та контроль реалізації на місцях. [12. с.137]

Основа державної служби це професійні працівники – державні службовці. Державні службовці мають мати відповідні кваліфікації, відповідати певним вимогам, щодо конкретної посади. У визначеному порядку здійснювати

підвищення кваліфікації та власних навичок, необхідних для практичної діяльності в межах своєї посади. Прийняття працівників на посаду має бути на конкурсній основі.

Реалізація державної служби може бути успішною лише у разі надання якісного спектру послуг громадянам. Державна служба має бути як сервіс для громадян, а не інструментом контролю та управління громадянами.

На прикладі Польщі бачимо, що впровадження всіх необхідних дій можем не звади мати лише ідеальний результат, однак здійснюючи постійний контроль та моніторинг впроваджених змін є можливість в подальшому уникнути помилок.

Успіхом реформи державної служби у Польщі вважається функціональне доповнення самоврядування на рівні гміни самоврядуванням на рівні повіту. Іншим важливим здобутком адміністративної реформи стало зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування. [55. с.2]

Проаналізувавши досвід організації державної служби в Польщі, можна виокремити позитивні зміни в органах публічної влади Польщі за період реформування державної служби. Відбулися зміни у відносинах між політикою та адміністрацією, що стосується виділення окремих політичних посад та державних службовців.

Територіальний принцип управління надав можливість децентралізації процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмежив розміри державного апарату. Відбулося регламентування процесів прийняття рішень та збільшення прозорості у діяльності органів влади різних рівнів. Діяльність органів виконавчої влади оцінюється за якісними критеріями. Під час здійснення процесу прийняття управлінських рішень застосовується механізм суспільного діалогу. [21. с.74]

В процесі реформування державної служби в Польщі було значно підвищено рівень незалежності органів державної влади від втручання політичних сил чи

зміни політичної ситуації в державі. Запобігання політичному втручанню в процес відбору та просування державних службовців регулюється Законом «Про цивільну службу», яким гарантується відкритий та конкурентний відбір на посади державної служби після появи вакансії, а не зміни політичного режиму в державі. Зовнішнє втручання в державний сектор все ж таки є досить високим, яке проявляється в тому, що: по-перше, часто виникає ситуація, коли вакансії є, проте йде затримка у поданні оголошення про проведення конкурсу на заміщення вакантної посади; по-друге, трапляються випадки, коли генеральні директори не призначають осіб, які пройшли конкурсний відбір, а громадян, які заручились політичною підтримкою. [55. с.2]

Отже, з метою виокремлення позитивного досвіду Польщі, який може застосовувати Україна під час реформування власної державної служби, розглянемо в порівнянні основні моменти функціонування та проходження державної служби в обох країнах. В Польщі державна служба називається цивільною службою. Основні закони, що регулюють державну службу в країнах це Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та Закон Польщі «Про цивільну службу», який був прийнятий 21 листопада 2008 року.

До 2008 року в Польщі діяв Закон «Про цивільну службу» від 18 грудня 1998 року. Він вважався одним із прогресивних законів у сфері цивільної служби серед законів європейських країн. В Україні під час підготовки другого та третього законів про державну службу вивчався досвід Польщі з метою його використання. Зі зміною влади в Польщі був прийнятий новий Закон «Про цивільну службу».

Закони обох країн в деяких підходах регулюють питання за схожими підходами, однак наявні і протилежні підходи при вирішенні однакових питань. Розглянемо відмінні поняття між законами. В Закону України «Про державну службу» у ст. 1 визначено, що Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому

державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. В цій же статті міститься визначення поняття, зокрема державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави (скорочено). [3]

Також, відповідно до Закону України «Про державну службу» дія закону поширюється не на всі державні органи, що виконуються функції держави.

У Польському Законі визначено, що членами корпусу цивільної служби є службовці цивільної служби, працівники цивільної служби, особи, зайняті на вищих посадах цивільної служби. Службовець цивільної служби - це особа, працевлаштована на підставі призначення відповідно до визначених правил. Працівник цивільної служби - це особа, яка працює за трудовим договором відповідно до визначених правил. До складу службовців цивільної служби входять також повітові та прикордонні ветеринарні лікарі. [100]

Поняття «державний службовець» в Україні характеризується завданнями та функціями, які виконує державний службовець. Відносини державної служби в Україні не є трудовими відносинами в розумінні законодавства про працю. Для порівняння в Польщі частина корпусу державної служби працює за трудовим договором, зокрема працівники державної служби, а інша частина працевлаштована за призначенням. Визначені поняття в Законі України «Про державну службу» дозволяють чітко розмежовувати посади, які є публічно правовими, а які відносяться до приватного права.

В Україні Національне агентство з питань державної служби є центральним органом виконавчої влади в Україні, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Агентство очолює Голова,

призначення та звільнення його з посади відбувається Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу. Посада Голови належить до вищого корпусу державної служби. Координацію роботи Національного агентства з питань державної служби забезпечує Міністр Кабінету Міністрів України. [8]

Відповідно до законодавства України державною службою здійснюється управління через Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань державної служби, Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівників державної служби, служби управління персоналом.

Особливість Польського підходу до управління державною службою полягає в тому, що Голова цивільної служби є центральним органом державного управління. Голова цивільної служби призначається та звільняється з посади Прем'єр-міністром Польщі. Підпорядковується Голова також Прем'єр-міністру. Діяльність Голови забезпечує Канцелярія Прем'єр-міністра.

З описаного вбачається, що в Україні Голову Національного агентства з питань державної служби призначають в конкурсному порядку. Голова є державним службовцем та відповідно до закону є політично нейтральним. В Польщі призначення Голови цивільної служби має політичний характер. Польський Голова цивільної служби є представником політичної влади в державі на момент призначення.

В Польщі діє консультативно-дорадчий орган - Рада публічної служби. До сфери її діяльності належить висловлення позиції щодо питань цивільної служби, поставлених Прем'єр-міністром, Головою цивільної служби, за власною ініціативою; проектів рішень щодо різних сфер життєдіяльності. Рада публічної служби також визначає напрями модернізації цивільної служби в умовах зміни завдань та потреб. [30. с.47]

Отже, у Польщі систему управління цивільною службою очолює Прем'єр-міністр. При ньому діє Рада публічної служби як консультативно-дорадчий орган, який наділений широким колом повноважень у сфері цивільної служби. Голова цивільної служби є центральним органом державного управління. В органах влади функції управління цивільною службою виконують генеральні директори установ. [63]

Досвід Польщі щодо наявності окремого консультативно-дорадчого органу щодо питань державної служби може бути використаний і в Україні.

Щодо прийняття на посади державних службовців, то для України потенційно є цікавим польський досвід щодо прийняття на державну службу та надання переваги в прийняття на посади державної служби для випускників спеціалізованих навчальних закладів. Випускники вищих навчальних закладів України, які займаються підготовкою та перепідготовкою державних службовців, могли б мати додаткові гарантії при вступі на державну службу. Наявність окремих навчальних закладів, які б спеціалізувалися на підготовці державних службовців могло б стати поштовхом для формування в з молоді в майбутньому потенційних кваліфікованих кадрів.

Окремо слід звернути увагу на процедуру формування заробітної плати державних службовців. Заробітна плата державного службовця в Україні складається з посадового окладу, надбавок за вислугу років та за ранг, премії.

У Польщі заробітна плата працівника цивільної служби складається з основного окладу на займаній посаді та надбавки за багаторічну роботу на цивільній службі. Заробітна плата службовця цивільної служби складається з основного окладу, надбавки за багаторічну роботу на цивільній службі та надбавки за ранг. Оплата праці особи, яка займає вищу посаду на цивільній службі, складається з основного окладу, функціональної надбавки та надбавки за вислугу років на цивільній службі. Також членам корпусу цивільної служби виплачуються премії. [21. с.74]

Загалом підхід до структурування заробітної плати в Україні та Польщі має багато спільного. Водночас, польська система вирізняється специфічним підходом до формування складових оплати праці для корпусу державної служби. Усі члени цивільної служби в Польщі отримують посадовий оклад і надбавку за вислугу років. Крім того, державним службовцям надається надбавка за ранг, а для керівних посад передбачена функціональна надбавка. [23]

Для України доцільно було б переглянути систему оплати праці державних службовців, зокрема, врахувавши польський досвід щодо запровадження функціональної надбавки та поступового відходу від практики надання надбавок за ранг.

Підвищення кваліфікації державних службовців є важливою складовою підвищення якості державної служби. В Польщі є визначений законом порядок навчання на державній службі. Програми навчання відповідають напрямам роботи працівника та формуються з метою підвищення його компетентності в даній сфері. Також, вищими органами контролюється порядок та дотримання проходження підвищення кваліфікації працівниками державної служби. [27. с.11]

В свою чергу в Україні, хоч і закріплена необхідність проходження підвищення кваліфікації, одна на практиці теоретичні матеріали не відповідають практичній діяльності державного службовця, програми навчання щодо певної сфери діяльності державного службовця можуть бути або взагалі відсутні, або застарілі. За таких умов обов’язкове підвищення кваліфікації працівника державної служби не реалізується. Досвід Польщі показує, що навчальні матеріали можна формувати в поєднанні з актуальною інформацією, практичними порадами та інформацією, яку державний службовець в Україні зможе реально застосовувати на практиці після завершення підвищення кваліфікації.

Отже, проаналізувавши діяльність державної служби в Польщі можемо заначити, що Україна для реформування власної державної служби може

застосовувати такий досвід Польщі: професіоналізація державної служби, децентралізація влади, антикорупційні заходи, електронне урядування та залучення громадян до управління.

Щодо державних службовців, то має бути запроваджена чітка модель кар'єрного розвитку державного службовця, його просування по державній службі. Державні службовці мають прийматися на посади лише на підставі конкурсу з відкритими процедурами тестування при прийнятті. Також, необхідно сформувати повноцінно функціонуючу систему підвищення кваліфікації державних службовців, яка буде спрямована не на формальне виконання вимог, а на підвищення кваліфікації для подальшого практичного використання набутих навичок на посаді. [63]

Як і зазначалося в попередньому розділі, на прикладі Німеччини, так і приклад Польщі дає змогу проаналізувати результати впливу на державну службу, розширення повноважень місцевих органів влади.

Постійна антикорупційна діяльність є запорукою стабільності державної служби, створення відповідних державних органів, а також їх повноцінне функціонування сприятиме запобіганню корупційних злочинів, державними службовцями під час виконання ними своїх обов'язків. Здійснення моніторингу та контролю за фінансовим станом державних службовців, як під час перебування на державній службі, так і після звільнення, а також проведення декларування доходів з відповідним застосовуванням відповідальності у разі виявлення порушень. [27. с.10]

Також, в Польщі діє своя система електронного урядування, електронна платформа послуг державного управління, в подальшому під час розвитку українських сервісів можна звергати увагу на такі сервіси, інших країн, з метою покращення власних, та недопущення помилок, що виникали вже в інших країнах.

В Польщі широко розвинутий інститут залучення громадян до прийняття управлінських рішень, постійно розвиваються механізми участь громадськості у прийняття рішень, що створює відкритість та прозорість прийнятих рішень, та підвищує довіру громадян до влади. [63]

Таким чином, міжнародний досвід проходження державної служби, зокрема Польщі, може бути корисним для України, особливо під час реформування інституту державного управління. Успіх реформування та подальші позитивні зміни залежать від врахування багатьох факторів, зокрема від використання вже існуючих механізмів, що виявили ефективність та якість протягом багатьох років в інших країнах, зокрема в Польщі.

В процесі інтеграції України до Європейського Союзу перед державною службою постають важливі завдання щодо реформування та покращення, відповідно до стандартів ЄС. Однак, під час переймання досвіду інших країн, слід враховувати наукові дослідження, що були сформовані в Україні з даних питань, соціальний та економічний аспект реалізації майбутніх реформ, а також, історичний підхід до формування таких змін.

3.3. Застосування досвіду США в організації та функціонуванні публічної служби України

Державна служба відіграє ключову роль у зміцненні національної ідентичності України, її модернізації та стабілізації суспільства на засадах демократизації та верховенства права. Система державної служби підлягає реформуванню в контексті ширшого завдання адміністративних змін в Україні. У розвинених країнах, таких як США, Велика Британія, Франція, Німеччина, реформування системи державної служби завжди було частиною соціальних

реформ, спрямованих на вирішення складних економічних і соціальних проблем. Цілями таких реформ є створення високоефективної та авторитетної системи державної служби та законодавче врегулювання особливостей діяльності державної служби. [71. с.5]

Державні службовці США - будь-які особи, праця яких оплачується з федерального бюджету. Державна служба США зазнала великої кількості реформ з моменту свого заснування (1883 р.) і з часом удосконалювалася. Тому одним із найважливіших кроків є Акт про реформу державної служби 1988 р., який став поштовхом до заміни Комісії державної служби трьома незалежними відділами: Управління управління персоналом – розробляє програми, згідно з якими проводиться конкурс на вакантні посади держслужби. службові посади; Офіс спеціального прокурора - займається питаннями порушень і притягнення державних службовців до відповідальності; Рада захисту системи заслуг – займається дотриманням норм цієї системи. Тепер ці органи відповідають за три різні функції, які раніше виконувала Комісія з питань державної служби: управління набором, навчанням і просуванням персоналу; розслідування справ про порушення правових норм; і розгляд справ про невідповідність. [71. с.6]

Принципи є основою державної служби. Система державної служби США зберігає свої давні, основоположні цінності найму на основі заслуг, недискримінації, справедливого та рівноправного ставлення, переваг ветеранів і належної процедури в діях персоналу.

Принципи поточної системи заслуг включають в себе:

1. Наймання має здійснюватися кваліфікованими особами з відповідних джерел, щоб досягти робочої сили з усіх верств суспільства, відбір та просування повинно бути визначено виключно на основі здібностей, знань та навичок, після справедливого та відкритого конкурсу, який гарантує, що всі отримають рівні можливості.

2. Усі працівники та претенденти на роботу повинні отримувати справедливе ставлення, незалежно від політичної приналежності, раси, кольору шкіри, релігії, національності, статі, сімейного стану, віку чи інвалідності, а також належним чином повагу до їхнього приватного життя та конституційних прав.

3. За працю рівної цінності має бути забезпечена рівна оплата з відповідним урахуванням національних та місцевих ставок, які сплачують роботодавці в приватному секторі, а також відповідні стимули та має бути надано визнання за відмінні результати.

4. Усі працівники повинні дотримуватися високих стандартів доброчесності, поведінки та турботи про громадський інтерес.

5. Федеральну робочу силу слід використовувати ефективно та результативно.

6. Співробітники повинні бути утримані на підставі відповідності їх продуктивності, невідповідність продуктивності повинна бути скоригована, а співробітників, які не можуть або не хочуть, слід відокремити, покращити їх продуктивність, щоб відповідали необхідним стандартам.

7. Працівникам слід забезпечити ефективну освіту та навчання у випадках, коли ця освіта та навчання призвели б до кращої організаційної та індивідуальної ефективності.

8. Працівники повинні бути захищені від свавілля, особистого фаворитизму чи примусу партій в політичних цілях, а також заборонено використовувати свою офіційну владу чи вплив з метою втручання або впливу на результат виборів чи висунення на виборах.

9. Працівники повинні бути захищені від помсти за законне розголошення інформації, яку працівники обґрунтовано вважають такою, що свідчить про порушення будь-якого закону, правила чи положення. [101. с.3]

Ефективність американської державної служби забезпечується завдяки застосовуванню меритократичної системи. Відповідно керівні посади повинні

посідати більш здатні люди, незалежно від соціального або економічного походження. Особу призначають на посаду державної служби на основі її професійних якостей, результатів конкурсу та наявного досвіду в межах майбутньої посади. Приналежність особи до політичної партії не є перевагою при прийняття на посаду.

Перевагою американської моделі державної служби є те, що посади державної служби поділяються на дві групи. Визначають посади кар'єрні та політичні. Відмінності цих посад полягають в тому, що особи призначені на політичні посади підлягають заміні у разі зміни адміністрації, а кар'єрні посади продовжують виконання свої обов'язків для підтримання стабільності державного управління під час зміни політичних посад. [15. с.275]

Державні службовці перебуваючи на посадах державної служби мають дотримуватися високих стандартів етики, які передбачені етичними кодексами. До таких стандартів відноситься чесність, прозорість та підзвітність.

Також, під час діяльності державних службовців проводяться громадські контролі їх діяльності, аудити вище стоячим органами та інші спеціальні заходи моніторингу дотримання державними службовцями законодавства. [63]

В межах державної служби в США діють ключові органи, що в межах свої повноважень підтримують та контролюють діяльність державної служби. Серед таких органів це Управління персоналом, яке керує державною службою федерального уряду, координує найм нових державних службовців, а також керує їхніми програмами медичного страхування та пенсійних виплат. Вони також надають ресурси для пошуку студентської роботи, літньої роботи, стипендій та стажування. Детальніше щодо функціонування було описано у підпункті 2.3. магістерської роботи. Наступним органом є Рада із захисту систем заслуг, яка є незалежним квазісудовим агентством, створеним в 1979 році для захисту федеральних систем заслуг від політичних та інших заборонених кадрових практик і для забезпечення належного захисту федеральних службовців

від зловживань з боку керівництва агентства. Служба гарантує дотримання принципів меритократії та захист прав державних службовців.

Окремо слід зазначити про Управління урядової етики Сполучених Штатів Америки. Управління є незалежним агентством у структурі виконавчої гілки федерального уряду США, яке відповідає за керування політикою виконавчої гілки влади щодо запобігання конфлікту інтересів з боку посадових осіб і службовців федеральної виконавчої гілки влади. Відповідно до Закону про етику в уряді, це агентство спочатку було частиною Управління персоналом з 1978 року до його відділення в 1989 році. До основних обов'язків входить встановлення стандартів поведінки органів виконавчої влади; видання правил і положень, що тлумачать обмеження кримінального конфлікту інтересів; створення основи для публічної та конфіденційної систем розкриття фінансової інформації для працівників виконавчої влади; розробка програм навчання та навчання для посадових осіб та службовців виконавчої влади з питань етики; забезпечення належного функціонування окремих програм етики агентства шляхом встановлення вимог до них, підтримки та перегляду.

В сфері антикорупційної діяльності щодо державних службовців діє Федеральна служба розслідувань та окремі антикорупційні органи та відділи при міністерствах. [15. с.277]

Для державних службовців в Сполучених Штатах Америки діє певна система оплати праці та перспективи кар'єрного розвитку. Заробітна плата для державного службовця формується на рівні його посади та з урахуванням вже наявного досвіду роботи. Саме такий розподіл є прозорим, зрозумілим та справедливим для всіх державних службовців. Для підвищення професійної кваліфікації державні службовці проходять регулярні навчальні програми для підвищення власної професійної компетентності та покращення навичок необхідних для виконання трудових обов'язків. Також, в США для державних службовців є можливість на окремих посадах державної служби проходити її з

гнучким графіком, застосовувати дистанційну роботу, що позитивно впливає на державного службовця, створюючи йому комфортні умови під час перебування на посаді.

В Україні, відповідно до профільного закону, який стосується державних службовців, держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи. Заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця та премії за наявності. [23. с.97]

Також, в Законі України передбачено певні заохочення, зокрема у ст. 53 зазначено, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: оголошення подяки, нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу, дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом, представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота), представлення до відзначення державними нагородами. Державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло та матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Досвід США в сфері боротьби з корупцією на державній службі є позитивним та складним. Антикорупційна система базується на жорсткому законодавстві, наявності системи незалежних антикорупційних органів, прозорому державному управління та активній участі громадян та засобів масової інформації під час здійснення професійної діяльності державними службовцями. [63]

Серед нормативно-правових актів. Що відіграють ключову роль в антикорупційній системи США є Закон про хабарництво державних службовців, яким врегульовано питання заборони отримання неправомірної вигоди державними службовцями під час здійснення своїх повноважень, у випадку

зловживання державним службовцем своїм службовим становищем окремо застосується Закон про чесність у державній службі. Також, серед інших важливих актів є Закон про доброчесність урядових службовців та Закон про іноземні корупційні практики. Останніми законами врегульовано обов'язок державних службовців здійснювати декларування власних доходів, уникати конфлікту інтересів та пряма заборона щодо надання неправовірної вигоди державними службовцям.

До антикорупційних органів відноситься Офіс спеціального прокурора, Комісія з питань етики, Міністерство Юстиції та державні інспектори. Залежно від рівня державного службовця, або відомства, розслідування та запобігання корупційним злочинам здійснює відповідний орган. [15. с.278]

Велику роль у антикорупційній діяльності відіграє громадськість. Громадяни наділені широким спектром можливостей щодо контролю за діяльністю державних службовців. Завдяки прийнятому Закону про інформацію, громадяни мають можливість отримувати інформацію про діяльність державних органів. Відкритість реєстру фінансових декларацій державних службовців дає змогу моніторити спосіб життя та відповідність його отриманим доходам державного службовця. В США діє гаряча лінія для повідомлення про корупцію, спеціальні програми захисту викривачів корупції та навіть окремий закон, який гарантує безпеку викривачам корупції. [68. с. 37]

Однак, навіть наявність описаних механізмів під час функціонування державної служби не виключає повністю корупційні ризики. Найбільш впливовим чинником на корупційні складові є політичний вплив. Вразливим залишається місцевий рівень державної служби, враховуючи те, що складніше виявляти корупційні злочини.

Не вдалося в США повністю викорінити лобізм на державній службі. Цілеспрямований вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування, а також на їх посадових осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів

третіх осіб в управлінських рішеннях, що ухвалюються, створює додаткові корупційні ризики. [30. с.48]

Серед описаного вище Україна може запозичити для використання різні аспекти функціонування державної служби в США. Одним з таких аспектів є застосування меритократичної системи в державній службі. Система забезпечує формування державної служби з відповідних спеціалістів, що мають необхідні знання та навички для відповідної посади. Наявність таких спеціалістів сприятиме високій якості виконання державних функцій та прийняттю компетентних рішень. Меритократія допомагає зменшити корупційні ризики, оскільки призначення на посади не залежить від стороннього впливу, а лише має підґрунтям професійну кваліфікацію кандидата на посаду. Також, це сприятиме рівному доступу всіх громадян до посад на державній службі, без урахуванням їх статусу в суспільстві, знайомств, політичної лояльності та фінансового становища. Це робить державну службу більш прозорою перед суспільством та сприяє більшій справедливості. [63]

Доцільним для застосування після широкого аналізу необхідності та можливості реалізації є розподіл посад державної служби на політичні посади та кар’єрні посади. Наявність такого розподілу забезпечує повноцінне функціонування апарату державної служби після зміни політичного керівництва в державі. Такий підхід формує стабільність державного апарату, а також зменшує, або в окремих випадках виключає можливість політичного впливу на діяльність кар’єрних державних службовців. [47. с. 151]

Незважаючи на різні історичні та політичні умови, Україна та США мають як спільні риси, так і значні відмінності у процедурах відбору на державну службу. Подібними ознаками є конкурсний відбір, вимоги до досвіду та освіти, а також професійна етика. Більшість державних посад як в Україні, так і в США є предметом конкурсного відбору. Це дозволяє об'єктивно оцінювати кандидатів і відбирати висококваліфікованих спеціалістів. Також є певні вимоги до освіти та

досвіду роботи на посадах державної служби. Це гарантує, що на посади призначаються лише ті, хто володіє необхідними знаннями та навичками. Обидві країни наголошують на важливості дотримання високих етичних стандартів на державній службі. Поряд з цим існують також відмінності в системі державної служби, принципах відбору державних службовців, політичної нейтральності та розвитку кар'єри. В Україні діє єдина система державної служби, яка охоплює всі гілки влади. У США система державної служби більш фрагментована і включає федеральну, штатну та місцеву. Відповідно до принципів відбору в США, поряд з формальними критеріями, важливу роль відіграють особистісні якості кандидата, його мотивація та лідерські якості, тоді як в Україні акцент робиться на формальні критерії відбору (освіта, досвід, мова). навички). Принцип політичного нейтралітету державних службовців у США закріплений у Конституції та застосовується суворіше, ніж в Україні. [71 с.6]

Для України, зокрема в діяльності державної служби, є важливим усунення корупційних ризиків. Тому, доцільно розглядати реалізації антикорупційних програм в різних державах. На прикладі США ми бачимо, що проводиться посилена політика у сфері боротьби з корупцією. Важливим є формування спеціальних антикорупційних органів, які мають бути незалежними та функціонувати окремо від державної та політичної влади. Описані органи мають мати широкий спектр повноважень для контролю за діяльністю державних службовців, зокрема в сфері запобігання корупції. [38. с.125]

Окрім контролю та моніторингу за державними службовцями, для формування антикорупційної політики має бути сформована антикорупційна свідомість в кандидатів на посади на державну службу та у діючих державних службовців. Такий розвиток може здійснюватися проведення спеціальних тренінгів з підвищення професійної етики у державного службовця, роз’яснень щодо корупції та мотивації для державного службовця, аби цінність власної посади на державній службі переважала блага, що можуть надаватися зі сторони.

Також, слід звернути увагу на викривачів корупції, в Україні такий інститут започаткований і вже частково функціонує, однак він потребує покращення, враховуючи, що в деяких випадках особу викривача було розкрито, або процес викриття тягнувся роками, що створює недоцільність існування такої програми, та не мотивує громадян до викриття корупційних правопорушень. На законодавчому рівні має бути забезпечено реальний захист для викривачів корупції, та відповідно реалізовано такий захист щодо викривача. [63]

Досвід США може бути корисним для України у сфері прозорості та відкритості інформації про державних службовців. На час військових дій на території України було обмежено багато інформаційних ресурсів, що надавали відкриту інформацію про діяльність, як державних органів, так і окремих державних службовців, також певний період було обмежено доступ до інформації про декларування посадовими особами своїх активів. Не в усіх випадках зазначене приховування було реалізовано лише з метою забезпечення безпеки державних службовців від неправомірних дій держави агресора.

На сьогодні в усіх сферах життєдіяльності, державна служба не виключення, важливу роль відіграє цифровізація державних послуг. Наявність порталу державних послуг, електронного урядування, розширення автоматизацій процесів, їх спрощення за рахунок цього, також формування електронного документообігу сприяє покращенню діяльності державної служби. Результатам цифровізації, на прикладі США, є зниження витрат, завдяки оцифровуванню паперових процесів, зручність для громадян в користуванні державними послугами, внаслідок відсутності необхідності відвідувати офлайн адміністративні центри надання послуг, відсутність та зменшення фізичних контактів громадян з державними службовцями сприяє зниженню корупційних ризиків. [68. с. 32]

Враховуючи власну історію України, менталітет громадян, фінансовий потенціал держави та інші чинники, з метою запровадження будь-яких змін з

США, необхідно детально врахувати всі можливі ризики та виклики з якими може стикнутися державна служба в України у разі запровадження відповідних змін. В першу чергу таким викликом може бути відсутність політичної волі в державі до змін, враховуючи, що реальні зміни можуть бути здійснені лише у разі підтримки реформ та їх забезпечення на найвищих рівнях державного управління в державі. Суспільство може не сприйняти одразу відповідні зміни, враховуючи досвід та сталість інших процесів, однак, як показує досвід цифровізації в України, громадяни готові розвиватися та розвивати можливість спрощення надання адміністративних послуг. Громадяни мають мати високий рівень довіри до державних інститутів для сприйняття запропонованих змін.

Особливої уваги потребує розвиток кадрового потенціалу державної служби. Добір державних службовців є важливим процесом у формуванні професійного корпусу, який гарантує ефективне функціонування державних інституцій. [68. с. 33]Україна повинна інвестувати в підготовку професійних спеціалістів для державної служби, створюючи навчальні заклади, проводячи відповідні програми підвищення кваліфікації для вже діючих державних службовців та формуючи позитивний образ державного службовця в очах громадян. Такі дії сприятимуть формуванню кадрового потенціалу для державної служби з кваліфікованих спеціалістів. Однак, описані дії не принесуть належного результату без формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі.

Незважаючи на різні історичні, політичні та культурні умови, в яких розвивалися системи державної служби в Україні та США, обидві країни прагнуть створити ефективну та професійну державну службу. [63]

Досвід США демонструє, що ефективна державна служба ґрунтується на принципах професіоналізму, політичної нейтральності, етики та підзвітності суспільству. Адаптація цих практик до українських реалій може значно

підвищити ефективність державного управління, сприяти боротьбі з корупцією та зміцнити демократичні інститути.

ВИСНОВКИ

В межах даної магістерської роботи було проведено аналіз моделей організації публічної служби у провідних зарубіжних країнах та виділено їх ключові особливості. До таких країн згідно дослідження було віднесено Республіку Польща, Федеративну республіку Німеччина та Сполучені Штати Америки. Країни з початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України постійно здійснювали фінансову підтримку України. Зокрема, відповідно до інформації з офіційного сайту Кільського інституту світової економіки в період з 2022 по 2024 роки США надали Україні близько 114 000 000 000 євро фінансової підтримки, Німеччина надала близько 17 000 000 000 євро фінансової підтримки, Польща – орієнтовно 5 000 000 000 євро для підтримки України. Відповідна інфографіка наведена у Додатку Б до магістерської роботи.

Розмір допомоги наданої Україні від США, Польщі та Німеччини в період з 2022 по 2024 рік

Оцінивши нормативно-правові, організаційні та адміністративні аспекти функціонування публічної служби в загаданих країнах, можна виокремити та ключові ознаки державної служби в кожній з них.

Враховуючи, що Німеччина є федеративною республікою, реалізація державної влади через державних службовців відбувається на трьох рівнях. Федеральний рівень включає в себе державних службовців, які працюють в інтересах всієї країни, державні службовці земельного рівня здійснюють свої повноваження в межах певної території, як приклад освітні функції та адміністративні. Місцевий рівень є найнижчим, однак не менш важливим, у зв’язку з тим, що саме на цьому рівні забезпечується реалізація найбільш важливих процесів, що відбуваються в межах міст.

Державна служба у Федеративній республіці Німеччина має поділ державних службовці на дві основані групи, зокрема державні службовці, що мають особливий статус та спеціальне законодавство, яким регулюється їх діяльність, та працівники, що працюють за контрактом, в межах трудового договору. Обидві групи державних службовців під час виконання своїх повноважень зобов’язані дотримуватися принципів лояльності та професіоналізму, а держава в свою чергу забезпечує реалізацію принципу забезпеченості.

Державні службовці, залежно від посади та статусу мають свої привілеї. Просування по кар'єрним сходинкам залежить від освітнього рівня, досвіду та успішності виконання обов'язків на попередньому місці.

Досвід реалізації державної служби Німеччини в Україні може бутив використаний під час реформування вже діючої державної служби. Україна може застосувати розмежування посад державної служби з відповідними правами, обв’язками та соціальним гарантіями, особливо слід звернути увагу на посадовців високих статусів, з метою забезпечення їх політичної нейтральності.

На прикладі Німеччини можна покращити вже наявну систему кар'єрного просування в межах державної служби з основними критеріями – кваліфікація та результати роботи. Покращення навчальних програм та використання електронного програмного забезпечення для відслідковування результатів діяльності державних службовців, як в Німеччині, може суттєво вплинути на відбір під час призначення осіб на посади. Також, досвід Німеччини показує, що позитивним є застосовування чіткої системи оплати праці, яка враховуватиме трудовий стаж, професійну кваліфікацію та окремо відповідальність державного службовця.

Отже, використовуючи досвід Німеччини Україна може створити більше ефективну та професійну державну службу, яка буде направлена на задоволення потреб громадян.

Німеччина та Польща мають багато спільних підходів до державної служби, які можуть бути реалізовані в Україні. Польська система державної служби, також має чітку систему кар'єрного зростання та розподіл працівників на корпус державної служби та інші категорії працівників. Велику роль в Польщі відіграє конкурсний відбір на високі посади в межах державної служби. Для України доцільно підвищити роль конкурсних відборів для державних посад, не лише вищих рівнів, та здійснювати відповідний контроль за дотриманням конкурсних вимог, уникаючи сторонніх впливів, особливо політичних. Кар'єрне зростання має відбуватися одночасно з набуттям відповідних професійних навичок та підвищення кваліфікації державним службовцем.

В Польщі діє система оплати праці, як і в Німеччині, державні службовці отримують стабільну зарплату, яка залежить від категорії посади та рангу. В Україні може бути змінено підхід до формування заробітної плати державного службовця, зокрема враховувати стаж роботи працівника, його рівень відповідальності та ефективність на посаді.

Польська реформа державної служби розмежувала політичні та інші посади на державній службі, таким чином намагаючись створити політичну нейтральність апарату державної служби. В Україні може бути реалізовано заборону політичної діяльності для державних службовців та їх захист у разі зміни політичної влади в країні.

В обох європейських країнах широко застосовується використання цифрових платформ для кадрового обліку, електронного документообігу та надання державних послуг. Україна рухаючись на шляху цифровізації та в сторону приведення власного законодавства до європейського може підвищувати рівень цифровізації управління персоналом на державній службі, завдяки програмному забезпеченню контролювати кар'єрне зростання державних службовців, чи відповідає воно ефективності такого працівника.

Польща вдало адаптувала свою систему державного управління до вимог Євросоюзу, що дозволило їй ефективно інтегруватися в європейські структури. Україні необхідно здійснювати підготовку кадрів до роботи за стандартами ЄС, впроваджувати європейські принципи адміністративного управління та посилювати співпрацю з Європейською комісією. Польща є прикладом успішного реформування державної служби на пострадянському просторі. Її досвід у поєднанні з німецькою моделлю може допомогти Україні побудувати ефективну, деполітизовану та прозору систему держуправління, яка відповідатиме стандартам ЄС.

Формування та функціонування державної служби в США має свої особливості, що відповідають відмінним рисам між законодавством України та США, та загалом історичним формуванням обох країн. Однак, успішна реалізація США меритократії, електронного врядування, антикорупційних заходів і ефективності управління персоналом в системі державної служби може бути перейнята Україною для імплементації в межах своєї державної служби.

Державна служба США базується на меритократичному принципі, відповідно до якого просування та прийняття на роботу залежать від професійних якостей, а не політичних зв'язків. Така концепція відповідає пропозиціям описаним вище в Польщі та Німеччині. Відкритий конкурс на посади державної служби, уникнення політичного впливу під час призначення на посади та формування чітких професійних обов'язків для відповідних посад позитивно вплине на державну службу в Україні.

Аналогічно європейським країнам в США наявне розмежування державних службовців та політично призначених осіб на політичні посади, та високий рівень цифровізації на державній службі. Досвід США, окрім переходу на цифрове управління державною службою, пропонує використання штучного інтелекту для аналізу продуктивності держслужбовців та розширення можливостей електронного врядування.

Щодо антикорупційної політики, то Україна може впроваджувати жорсткіші етичні стандарти для державних службовців, посилювати контроль за лобізмом та конфліктом інтересів під час призначення на посади в межах державної служби, та контролювати державних службовців після звільнення з посад державної служби.

Як бачимо, зарубіжний досвід може допомогти Україні у створенні ефективної, цифровізованої, прозорої та деполітизованої державної служби, яка поєднує меритократію (як у Німеччині та Польщі), гнучку систему оплати та премій (як у США), цифровізацію та автоматизацію процесів на державній службі, антикорупційні заходи, децентралізацію (гнучкість управління на місцевому рівні, на прикладі Польщі).

Отже, ефективні зарубіжні практики управління публічною службою в Німеччині, Польщі та США можуть бути адаптовані до українських реалій та використані з метою покращення функціонування державної служби в Україні.

Слід враховувати, що деякі особливості функціонування державної служби в Німеччині, Польщі та США можуть бути складно реалізовані в Україні через правові, політичні, економічні та культурні відмінності. В Україні недостатньо фінансового забезпечення для повноцінного фінансування окремих привілейованих категорій державних службовців, як в описаних країнах. Політична культура України знаходиться ще на етапі розвитку, тому частина змін може бути не сприйнята, у зв'язку з усталеною практикою, жорсткі антикорупційні заходи можуть зіштовхнутися з сильним опором з боку чиновників та відсутністю ефективного контролю.

Однак, описані реформи можуть бути впроваджені поступово та з використанням певних гібридних моделей, з урахуванням особливостей в межах України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1.Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 24.12.2024).

2.Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text (дата звернення: 01.11.2024).

3.Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 02.02.2025).

4.Закон України «Про запобігання корцпції» від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 14.11.2024).

5.Закон України «Про професійний розвиток працівників» від 12.01.2012 № 4312-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text (дата звернення: 02.10.2024).

6.Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 15.10.2024).

7.Указ Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14.04.2000 № 599/2000 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text (дата звернення: 13.12.2024).

8.Постанова Кабінета Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 № 500 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2025).

9.Постанова Кабінета Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 06.02.2019 № 106 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text (дата звернення: 15.10.2024).

10. Розпорядження Кабінета Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021 № 831-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 15.10.2024).

11. Авербух Г. М., Сухорукова А. Л. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції // Публічне урядування. - 2022. - Т. 28, № 3. - С. 10 -16.

12. Акімов О. О. Тенденції розвитку державної службової діяльності як основи парадигми системогенезу державної управлінської діяльності // Інвестиції: практика та досвід. - 2020. - № 3. - С. 135–142.

13. Алюшина Н.О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів: НЛТУ України. - 2022. - № 1/2(70/71). - С. 11-16.

14. Андрєєв В.О. Відповідальність за порушення присяги державного службовця // Ефективність державного управління: збірник наукових праць / Львів. - 2018. - № 1 (54). - С. 192-199.

15. Аніщенко Т.С. Зарубіжний досвід розвитку публічної служби на прикладі країн Азії та Північної Америки // Юридичний науковий електронний журнал. - 2023. - № 6. - С. 277 - 282.

16. Артеменко А.І. Демократичні принципи державного управління // Публічне урядування. – 2020. № 4 (24). - С. 15-22.

17. Бородін Є.І. Запровадження державної служби в Україні: законодавчий аспект (кінець XX століття) // Проблеми політичної історії України: збірник наукових праць / М-во освіти і науки України. – Дніпро. - 2017. - № 12. - С. 224-243.

18. Ващенко С., Губенко В. Особливості управління людськими ресурсами на державній службі в Україні в умовах воєнного стану // Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. – 2024. - № 8. – С. 17–27.

19. Ващенко С. Теоретичні засади формування цифрових компетентностей державних службовців в Україні // Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. – 2023. - № 3. – С. 7–13.

20. Галай В. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України // Актуальні проблеми правознавства. - 2019. № 2 (18). - С. 33 - 38.

21. Глєбов Г.О. Організація державної служби: європейський досвід // Правові новели. - 2014. - № 1. - С. 71-76.

22. Головачова А. О. Зарубіжний досвід правового регулювання оплати праці державних службовців // Підприємництво, господарство і право. - 2017. - № 9. - С. 82-84.

23. Головачова А.О. Правове регулювання оплати праці державних службовців в Україні : дис. ... канд.юрид. наук : 12.00.05 ; 081. Харків. нац. пед. ун-т ім. Г.С. Сковороди. - Харків, 2018. С. 189.

24. Гординя Н.Д. Психологічні особливості прийняття ефективних управлінських рішень державними службовцями в умовах воєнного стану в Україні // Вісник Національного університету оборони України. - 2023. - № 1 (71). - С. 48–58.

25. Гребоножко Є.П. Нові тенденції розвитку державної служби в сучасній Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ. - 2017. - № 1 (8). - С. 17-20.

26. Гречко С.М., Собко Ю.Ю. Макіавеллізм і його вплив на сучасну українську політику // Наука і економіка. - 2007. - № 1. - С. 23 - 28.

27. Гриб В.І., Лапшин С.А, Мельник Е.А. Публічна служба: європейський досвід. // Публічне управління і адміністрування в Україні. - 2020. - № 16. - Одеса. - ВД «Гельветика». - С. 7 – 14.

28. Грищук А.Б. Виникнення та розвиток державної служби на теренах України. Історія й сучасність // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. - 2018. - № 1. - С. 125-133.

29. Грищук А.Б. Поняття та особливості окремих елементів правового статусу державного службовця в Україні // Науковий вісник Ужгородського Національного університету. – 2022. - № 67. – С. 185-189.

30. Гуменюк Т. І. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені короля Данила Галицького. Серія Право. - 2020. - № 9 (21). - С. 43 - 51.

31. Денисенко В. Раціонально-ірраціоналістичні основи у формуванні політичної теорії Макіавеллі // Вісник Львівського інституту. - Львів. - 1999. - № 1. - С. 232 - 236.

32. Державна служба в країнах ЄС – URL: https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf (дата звернення: 18.11.2024).

33. Долгий О., Хрущ О. Професійна компетентність і компетенції державного службовця у контексті реформування публічної служби // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2019. - № 3(61). – С. 7-22.

34. Дрешпак В. М. Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми // Публічне управління та митне адміністрування. - 2021. - № 2 (29). - С. 56 - 60.

35. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час // Національний юридичний журнал: теорія і практика. - 2016. – Суми. - С. 82–85.

36. Зубрицький М.І. Досвід Німеччини щодо правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців: напрями запозичення у національне законодавство // Держава та регіони. – 2021. - № 3 (28). – С. 158-162.

37. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення // Теорія публічного управління. – 2021. - Том 32 С. 73.

38. Індивідуальна самоорганізація публічних службовців: синергетичний підхід / Квітка С. А., К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна. - Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. - С. 121–132.

39. Канавець М. Реформа державної служби у питаннях та відповідях. - Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – С.176.

40. Карпа М. І., Акімов О.О. Тенденції розвитку окремих складових публічної служби: досвіду у вітчизняній та зарубіжній практиці // Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. - 2022. - № 2. – С. 163–174.

41. Квеліашвілі І.М. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2015. - № 4 (27). - С. 171 - 178.

42. Козинець, О. Г. «Державець» Н. Макіавеллі - практичне керівництво побудови держави / О. Г. Козинець, Е. Р. Хадієва // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. – 2019. – № 1 (5). – С. 24-29.

43. Козинець І.Г., Козинець О.Г. Історико-правові аспекти становлення та розвитку податкової системи України (IX − XVII ст.) // Юридичний науковий електронний журнал. - 2018. - № 1. - С. 88–91.

44. Комірчий П. О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби // Юридична наука. - 2020. - № 6 (108). – С. 109 – 119.

45. Корнута, Л. М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану // Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. – 2022. – № 2. – С. 64-69.

46. Корнута Л.М. Принцип лояльності в державній службі: теоретико-правова характеристика та перспективи розвитку // Право і суспільство. - 2019. - № 1. - С. 91–96.

47. Котик Л. Формування професійної компетентності державних службовців у контексті розвитку персонального капіталу // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2016. - № 2. - С. 147-154.

48. Кушнір С. П. Професійна компетентність державних службовців: сутнісно-понятійна характеристика // Держава та регіони. Серія Право. 2020. - № 4. – С. 149-153.

49. Луценко О.Є. Правове регулювання професійного розвитку державних службовців // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2023. - № 75 (3). – С. 41- 46.

50. Любимов О.К. Основні підходи щодо розуміння сутності поняття державна служба // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2017. - № 2 (34). - С. 53 - 61.

51. Макіавеллі Н. Державотворець: зб. правил успіш. політ. діяльності. Про військове мистецтво: навч. посіб. з воєн. Справ / пер. з італ. В. Балог. - Київ: Арій, 2020. – С. 407.

52. Малиновский В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. – Київ. - Видавничий дім «Кондор». – 2018. – С. 312.

53. Міцишин В. Лідерство на державній службі // Вісник державної служби України. 2012. - № 3/2011. С.25-29.

54. Москалу, В., Тищук, Т., Круглашов, А., Хуткий Д., Ромащенко, І., Совсун, І., Яровий, Д., Шаіпов, А., Бабич, В., Дідур, І., Рибачок, Х., Власова, О. Дослідження організаційної культури державної служби в Україні: звіт за

результатами глибинних інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ. - Київ. - 2019. - С. 48.

55. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2018. - № 3. - С. 1-5.

56. Наумик А. Побудова ефективної структури державного управління. Розвиток суспільства та науки в умовах цифрової трансформації: матеріали III міжнар. студент. наук. конф. – Луцьк. – 2022. - С. 66–67.

57. Неліпа Д. Вплив діджиталізації на розвиток державної служби в Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2022. - № 2(16). – С. 22-26.

58. Оксінь В.Ю. Модель публічного адміністрування місцевого розвитку Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України // Науковий юридичний журнал «Правові новели». - № 11/2020. - Т. 2. С. 72 – 76.

59. Онищук І. І. Моніторинг правових колізій і прогалин у законодавстві України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2018. - № 6. - С. 21-26.

60. Письменна І.І. Чиновництво в Німеччині: досвід для України // Аспекти публічного управління. – 2017. - № 4 (11-12). – С. 57-62.

61. Понизов Д.С. Философия макиавеллизма. Розвиток української правової системи за роки незалежності // Тези доповідей і наукових повідомлень міжнародної студентської конференції за підсумками науково-дослідницької роботи 2004/2005 навчального року. - Харків: НЮАУ імені Ярослава Мудрого, 2005. - С. 21.

62. Попов І.В. Принципи функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий аспект: Дис. Канд. юр. наук.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Попов Ігор Володимирович; Запорізький національний університет. – Запоріжжя., 2024. - С. 209.

63. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. - URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf (дата звернення: 13.12.2024).

64. Прийняття на державну службу у країнах Європейського союзу: Інформаційна довідка. Європейський інформаційно-дослідницький центр. - URL: https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf (дата звернення: 12.12.2024).

65. Прицюк Л.А. Історичні особливості розвитку державної служби з позиції трансформації історичної думки // Збірник наукових праць: економічний простір. - 2024. - № 196. – С. 78-83.

66. Публічна служба: системна парадигма / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська. - Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. - 263 с.

67. Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки // перекл. З англ. - Київ. -1997. - С. 62-89.

68. Селецький О.В. Актуальні проблеми державної служби в Україні в контексті адаптації до існуючих зарубіжних моделей // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. - Чернігів. - 2017. - № 1 (3). - С. 30-37.

69. Серьогін С.М. Навчальний посібник Публічна служба. – Дніпро: ГРАНІ, 2019. – С. 384.

70. Сіцінський А. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність у сфері державної служби // Актуальні проблеми права. – Одеса. - 2016. - № 3. - С. 42 - 49.

71. Смотрич Д.В., Кметь Т.О., Ортлер Я.А. Особливості відбору державних службовців в Україні та США // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. – 2025. - № 44/2025. – С. 4-7.

72. Сорокіна Н. Розвиток екосистеми управління людськими ресурсами державної служби у контексті формування морально-етичної компетентності

державних службовців // Аспекти публічного управління. – 2023. - № 11(1). – С. 20-25.

73. Старущенко Я. В. Порівняльний аналіз культури державної служби в Україні та Європейському Союзі // Економіка, управління та адміністрування. 2023. – № 2 (104). С. 180–183.

74. Тарасенко Л. Б., Шевчук В. В. Особливості державотворчості та правотворчої діяльності Богдана Хмельницького в період національно-визвольних змагань (1648-1657 рр.) // Актуальні проблеми історико-правової науки. – 2022. - № 1. С. 317-323.

75. Тихонова Д.С. Публічне адміністрування в Німеччині як новий досвід для України // Юридичний науковий електронний журнал. – 2024. – № 8 (67). - С. 291-293.

76. Ткаченко О. Мотивація та стимулювання публічних службовців // Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. – 2024. - № 8. – С. 126–135.

77. Черевко О. Зарубіжний досвід правового регулювання публічної служби та рекомендації для України // Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики. – Київ. - 2018. - С. 441-447.

78. Хитра О. Л. Особливості діяльності державної служби з надзвичайних ситуацій щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. – 2022. - № 32. - С. 212-219.

79. Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни // Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». – 2023. - № 3. – С. 308-312.

80. Шандрук С.М. Характерні риси та соціальне значення державної служби // Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія право. – 2024. - № 82. – С. 365 – 370.

Іноземні Джерела:

81. Система оплати праці державної служби в Німеччині та останні тенденції реформ (Civil Service Salary System in Germany And Recent Reform Trends) – URL: https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/38655690.pdf (дата звернення: 01.02.2025).

82. Робота на державній службі Німеччини: передумови та перспективи (Working in the German Civil Service: Prerequisites and prospects) – URL: https://www.academics.com/guide/working-in-civil-service-germany (дата звернення: 10.12.2024).

83. Закон про державну службу в Німеччині (Civil service law) – URL: https://www.kanzlei-koenigstrasse.de/en/fields-of-law/civil-service-law (дата звернення: 10.12.2024).

84. Федеральна державна служба в Німеччині (The federal public service An attractive and modern employer) – URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile (дата звернення: 11.12.2024).

85. Державна служба в Німеччині (The public service in Germany) – URL: https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/federal-public-service/federal-publi-service-node.html (дата звернення: 12.12.2024).

86. Адміністративні структури Німеччини (Administrative structures in Germany) – URL: https://www.researchgate.net/publication/327123279_Administrative_structures_in_Germany (дата звернення: 10.12.2024).

87. Місцеве самоврядування та місцеве управління у федеральній багаторівневій системі Німеччини (Local government and local governance in Germany’s federal multilevel system) – URL: https://decentralization.net/2024/12/local-government-and-local-governance-in-germanys-federal-multilevel-system/ (дата звернення: 10.12.2024).

88. Місцеве самоврядування та адміністрація в Німеччині (Local Self-Government and Administration) – URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-53697-8_9 (дата звернення: 12.12.2024).

89. Державна служба в Польщі: її статус у державі та її еволюція (The Civil Service in Poland: its status in the state and its evolution) – URL: https://ceridap.eu/the-civil-service-in-poland-its-status-in-the-state-and-its-evolution/?lng=en (дата звернення: 18.11.2024).

90. Система права про державну службу у Польщі - Вибрані питання (The Civil Service Law System in Poland – Selected Issues) – URL: https://real.mtak.hu/124466/1/drobny.pdf (дата звернення: 20.11.2024).

91. Система державної служби в Польщі (The Civil Service system in Poland) – URL: https://www.gov.pl/web/civilservice/the-civil-service-system-in-poland (дата звернення: 09.11.2024).

92. Державна служба в Польщі (The Civil Service in Poland) – URL: https://www.researchgate.net/publication/388193035_The_Civil_Service_in_Poland (дата звернення: 11.11.2024).

93. Система державної служби на європейському рівні (THE CIVIL SERVICE SYSTEM AT EUROPEAN LEVEL) – URL: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf (дата звернення: 17.11.2024).

94. Закон про реформування державної служби в США (Civil Service Reform Act) – URL: https://ballotpedia.org/Civil_Service_Reform_Act (дата звернення:02.12.2024).

95. Еволюція та характеристики реформи системи державної служби США (Evolution and Characteristics of the U.S. Civil Service System Reform) – URL: https://thediplomaticinsight.com/evolution-and-characteristics-of-the-u-s-civil-service-system-reform/ (дата звернення: 12.12.2024).

96. Еволюція державної служби в США (Evolution of the civil service in the USA) – URL: https://www.journalofpoliticalscience.com/uploads/archives/2-1-23-763.pdf (дата звернення: 18.12.2024).

97. Дотримання принципів захисту державної служби та системи заслуг (Upholding Civil Service Protections and Merit System Principles) – URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/04/09/2024-06815/upholding-civil-service-protections-and-merit-system-principles (дата звернення: 12.12.2024).

98. Що таке федеральна державна служба в США сьогодні? (What Is Federal Civil Service Like Today?) – URL: https://www.historians.org/resource/what-is-federal-civil-service-like-today/ (дата звернення:15.12.2024).

99. Запобігання корупції (Corruption prevention) – URL: https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/corruption-prevention/integrity-node.html (дата звернення: 02.11.2024).

100. Про державну службу в Польщі (o służbie cywilnej) – URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082271505/U/D20081505Lj.pdf (дата звернення: 02.02.2025).

101. Оновлення державної служби Америки: Керівні цілі та принципи (Renewing America’s Civil Service: Guiding Goals and Principles) – URL: https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2018/10/Principles-to-Guide-Reform-Final.pdf (дата звернення: 02.02.2025).

Додаток А

Порівняльна таблиця щодо кількісного складу державних службовців в Україні та Німеччині

Україна:

Період	Всього діючих державних службовців
4 кв. 2021 року	171,469
1 кв. 2024 року	159, 333
4 кв. 2024 року	156, 276

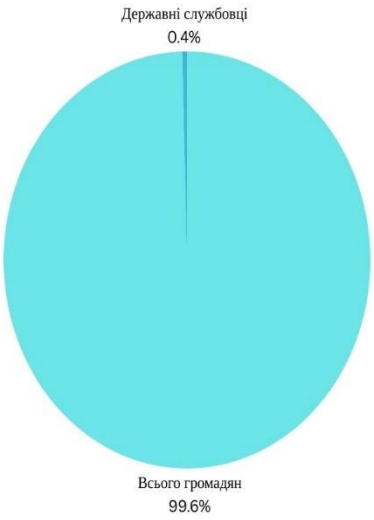
Населення України за 2023 рік складає: 37 000 000 людей.

Німеччина:

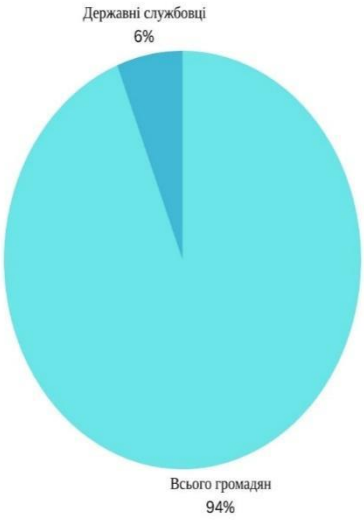
Період	Всього діючих державних службовців
2023 рік	близько 5,300 000
2024 рік	близько 5,300 000 + 60, 800

Населення Німеччини за 2023 рік складає: 84 480 000 людей.

Україна:



Німеччина:



Інформація з офіційних сайтів:

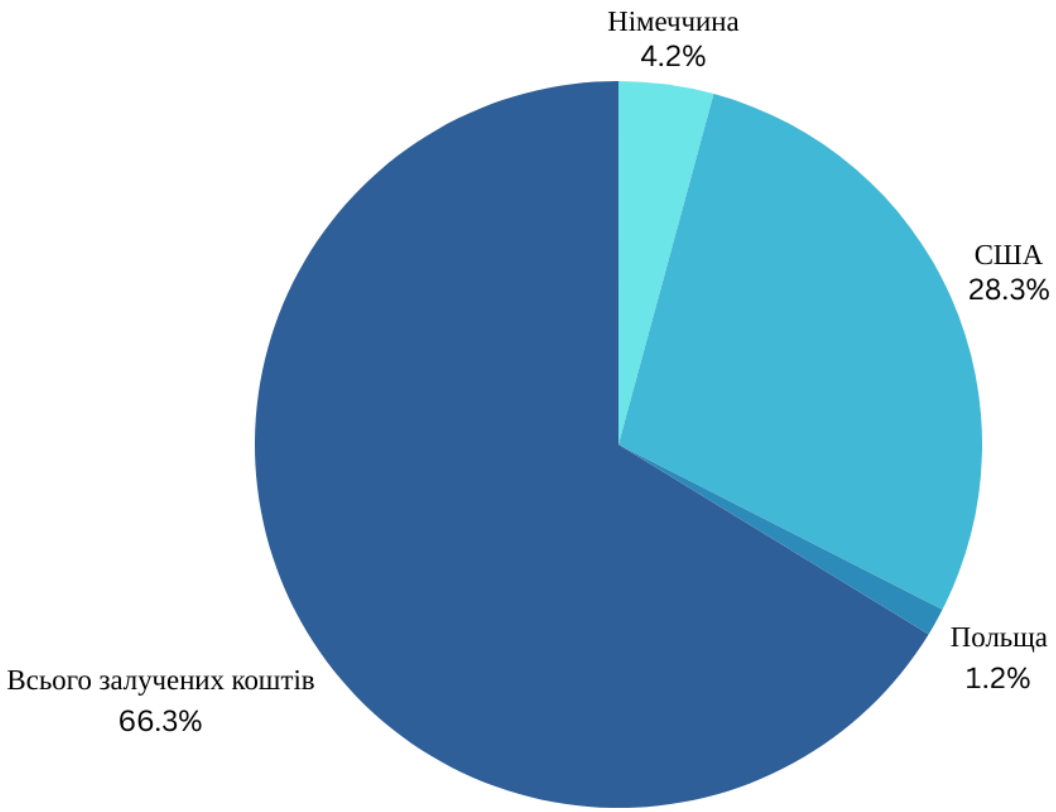
Національного агенства з питань державної служби – URL: https://nads.gov.ua/

Всесвітнього банку – URL: https://datatopics.worldbank.org/

Федерального статистичного відомства Німеччини – URL: https://www.destatis.de/

Додаток Б

Розмір допомоги наданої Україні від США, Польщі та Німеччини в період з 2022 по 2024 рік



Інформація з офіційного сайту Кільського інституту світової економіки – URL: https://www.ifw-kiel.de/