

Костянтин ВАЩЕНКО

**ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

КОСТЯНТИН ВАЩЕНКО

ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Монографія

Київ
2025

УДК 35.085/.086(477)(02)
В23

Рецензенти: *Комаха Л. Г.*, д-р філос. наук, проф., дир. Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Лук'янова Л. Б., д-р пед. наук, проф., дійсний член (академік) НАПН України, дир. Інституту педагогічної освіти і освіти дорослих НАПН України

Рекомендовано до друку Вченою радою Українського державного університету імені Михайла Драгоманова (протокол № 12 від 25.04.25)

Ващенко К.

В23 Основи професійної публічної служби: монографія. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2025. 540 с.

ISBN 978-617-02-0430-1

Присвячено всебічному дослідженню сучасних засад професіоналізації інституту публічної служби в Україні, визначенню ключових орієнтирів модернізації системи професійного навчання публічних службовців, а також осмисленню національного досвіду державотворення крізь призму сучасних наукових підходів до розвитку публічного управління.

У полі дослідницької уваги — повний життєвий цикл публічного службовця: від підготовки до вступу на публічну службу до питань сталого професійного розвитку, кар'єрного зростання, лідерства, формування управлінської ідентичності та розкриття особистісного потенціалу. Значне місце у дослідженні відведено аналізу становлення й інституціоналізації галузі знань “Публічне управління та адміністрування”. Особливу увагу приділено системним недолікам і потенціалу оновлення механізмів професійного розвитку кадрів у публічному секторі з акцентом на відповідність сучасним викликам, практичним потребам держави та стандартам ЄС. Може стати орієнтиром для тих, хто прагне глибше зрозуміти природу й логіку трансформацій сучасної публічної служби в Україні.

Для студентів, аспірантів, викладачів, дослідників і практиків, а також може бути корисною тим, хто вже служить Українській державі або лише готується до цієї відповідальної місії.

УДК 35.085/.086(477)(02)

© К. Ващенко, 2025
© Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 2025

ISBN 978-617-02-0430-1

ЗМІСТ

Передмова	4
Розділ 1. Сутність і ознаки професійної публічної служби	13
Розділ 2. Теоретичні засади професіоналізації публічної служби в українському контексті	54
Розділ 3. Компетентнісна модель менеджменту людських ресурсів у публічному секторі	94
Розділ 4. Структура і параметри професійної компетентності публічного службовця	122
Розділ 5. Інформаційна грамотність як складова цифрової трансформації публічної служби	158
Розділ 6. Конкурсний механізм добору та підготовка кандидатів на посади публічної служби	182
Розділ 7. Кар'єрне зростання та професійна самореалізація в публічному секторі	214
Розділ 8. Безперервна освіта як інструмент професійного становлення публічного службовця	244
Розділ 9. Розвиток особистих якостей та професійної культури публічного службовця	299
Розділ 10. Роль системи професійного навчання у посиленні спроможності публічної служби	340
Розділ 11. Кращі міжнародні практики професійної публічної служби: досвід для України	385
Післямова	497
Список використаних джерел	500

ПЕРЕДМОВА

Автор цієї монографії вступив на державну службу в далекому 1993 році, коли було ухвалено перший закон незалежної України “Про державну службу”. За майже 30 років пройшов непростий кар’єрний шлях від спеціаліста І категорії до керівника центрального органу виконавчої влади. Мав високу відповідальність обіймати посади в апаратах Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Ради національної безпеки і оборони, очолювати Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва та Національне агентство з питань державної служби (НАДС), працювати державним секретарем Міністерства фінансів, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та Міністерства оборони.

Доля розпорядилася так, що після Революції гідності, коли був величезний суспільний запит на радикальні демократичні реформи, команда НАДС під керівництвом автора разом з однодумцями з парламенту, урядових структур та громадського сектору, а також за експертної підтримки європейських колег та програми SIGMA, написала проєкт нового Закону “Про державну службу” та домоглася його прийняття Верховною Радою (2015 р.). Потім було напрацьовано та схвалено Урядом понад 40 нормативно-правових актів з метою належної імплементації Закону, серед яких в контексті теми цієї монографії слід згадати “Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”. Також було закладено підґрунтя для майбутньої появи законів “Про дипломатичну службу” (2018 р.) та “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2023 р.), що разом із Законом “Про державну службу” утворили уніфіковане й гармонізоване законодавче поле для реформування усіх складових публічної служби України. Крім того, слід особливо наголосити на вирішальному внеску автора щодо включення до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, окремої галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування” та спеціальності 281 з аналогічною назвою.

Отже, як видається, завдяки власному багаторічному управлінському й викладацькому досвіду автор знає про теорію і практику публічної служби якщо не все, то дуже багато. І саме це дає йому підстави впевнено стверджувати, що ключ до забезпечення якісної роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування — це професіоналізація публічної служби!¹

¹ Згідно з кодифікованою спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” та однойменної галузі знань, а також у контексті євроінтеграції України надалі в тексті будемо використовувати терміни “публічна служба”, “публічний службовець” та “публічне управ-

Про які б реформи не йшлося, існують три головні компоненти необхідних змін — інститути, процеси, люди. Власне, цю монографію присвячено третьому компонентові, а саме публічним службовцям, позаяк професійна публічна служба є ключовим елементом системи публічного управління, ефективна публічна служба означає якісні адміністративні послуги для громадян на загальнодержавному та місцевому рівнях, належні проекти політичних рішень, відповідність суспільним очікуванням та інтересам.

Це надто актуально на сьогодні, коли повномасштабна агресія російської федерації проти України зумовила безпрецедентні навантаження на всю систему публічного управління. Йдеться не лише про необхідність підтримки функціонування органів влади в умовах фізичної загрози, обмеженого доступу до територій чи пошкодженої інфраструктури. Насамперед — про здатність публічної служби зберігати стійкість, адаптивність і стратегічне бачення в ситуації, яка не передбачає готових відповідей.

Переважає більшість публічних службовців як на центральному, так і на місцевому рівнях стала опорою життєдіяльності держави у критичні періоди. Вони забезпечували безперервність адміністративних функцій, координацію допомоги, реєстрацію внутрішньо переміщених осіб, відновлення базових сервісів. Це виявило не лише професійну готовність, але й високий рівень внутрішньої мотивації, відданості державі та громаді. У надзвичайних умовах виявився справжній зміст публічної служби не лише як інституції, а й як місії.

При цьому сучасний етап розвитку публічної служби в Україні супроводжується рядом викликів. Висока напруга, емоційне вигорання, дефіцит кадрів, нерівномірність оплати праці, ризики політичного впливу, а також складність у підтриманні єдиних стандартів діяльності в умовах децентралізації — усі ці чинники потребують нових управлінських рішень. Професіоналізація публічної служби, впровадження сучасних форм добору та розвитку персоналу, створення умов для підвищення кваліфікації і мобільності кадрів — це не лише функціональна потреба, а й стратегічна умова державного відновлення.

Водночас реформування публічної служби в Україні набуло нової євроінтеграційної рамки. Підготовка до членства у Європейському Союзі передбачає не лише адаптацію законодавства, а й досягнення сумісності з європейськими стандартами доброчесності, компетентності, відкритості. Саме тому питання підвищення інституційної спроможності публічної служби, формування сучасної управлінської культури, зміцнення кадрового потенціалу мають розглядатися не як внутрішня справа, а як складова європейської інтеграції України.

Майбутнє України в європейському просторі значною мірою залежить від того, наскільки ефективною, професійною та адаптивною буде її система

ління”. Під терміном “публічна служба” розуміємо державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, відповідно під терміном “публічний службовець” — державних службовців і службовців місцевого самоврядування.

публічного управління. Публічна служба стає не лише внутрішньою опорою стійкості держави, а й одним із ключових критеріїв відповідності стандартам ЄС. Вона втілює на практиці ті цінності, які лежать в основі європейської моделі врядування: верховенство права, прозорість, підзвітність, служіння громадянам.

Крім того, плануючи траєкторію подальшого розвитку публічної служби в Україні, маємо виходити з чіткого усвідомлення основних тенденцій та викликів, з якими зіштовхується публічне управління в сучасному світі і які чинять безпосередній вплив на наш внутрішній контекст.

Нині ми живемо в епоху глибоких глобальних зрушень, які докорінно змінюють як політичні й економічні системи, так і саме уявлення про межі, функції та цілі публічної влади. Світ, у якому формувалась класична модель адміністративної держави, зазнав фундаментальних трансформацій. Усе більше на передній план виходить динаміка непередбачуваності, крихкості міжнародних зобов'язань, нерівності в доступі до безпеки, знань, ресурсів. У цьому контексті публічне управління вже не може залишатися суто технічною функцією. Воно перетворюється на простір постійного реагування, адаптації, стратегічного мислення і моральної відповідальності.

Нескладно усвідомити, що світовий порядок, який ще донедавна здавався відносно передбачуваним, дедалі частіше проявляє свою фрагментарність, асиметричність і навіть хаотичність. Його більше не визначає стійка система правил чи єдина архітектура безпеки. На наш погляд, наразі його описують три ключові поняття, а саме — криза, невизначеність і нерозуміння. Кризовий характер сьогодення виявляється як у зростанні збройних конфліктів і гібридних загроз, так і в делегітимації міжнародних інституцій, в ерозії демократичних стандартів, у послабленні солідарності між державами. Невизначеність охоплює всі рівні політичного і публічного життя — від глобального до муніципального, а нерозуміння — це, з одного боку, недовіра між суб'єктами політики, а з іншого — втрата узгодженості між очікуваннями громадян і діями держави.

Особливо яскраво це проявляється у трансформації глобальної системи безпеки. Протягом кількох десятиліть після завершення холодної війни міжнародна спільнота жила в умовах відносного домінування однополярної моделі, з лідерською позицією США. Проте ця модель поступово втрачає ефективність. Формується багатополярний світ, у якому зростає вплив Китаю, Індії, країн так званого “глобального Півдня”. Водночас цей світ не має єдиного центру стабільності або універсальної інституційної опори. Конкуренція за вплив не супроводжується зростанням відповідальності, а нові сили часто самі генерують виклики — від геоекономічного протистояння до збройних конфліктів на кшталт загрози Тайваню чи війни на Близькому Сході.

Криза торкнулася не лише архітектури безпеки, а й міжнародних інституцій, які десятиліттями виконували роль стабілізаторів глобального порядку. Організація Об'єднаних Націй, ОБСЄ, Рада Європи, Світова організація

торгівлі — ці структури, створені після Другої світової війни, з метою забезпечення миру, поваги до прав людини, розвитку співпраці між державами, нині дедалі частіше демонструють нездатність реагувати на реальні загрози. Їхня діяльність усе більше нагадує ритуальну комунікацію — гучні заяви, резолюції, засудження і такі знайомі нам “глибокі занепокоєння”, які не мають сили впливу або засобів примусу. ООН не змогла зупинити агресію російської федерації проти України; ОБСЄ втратила присутність у найкритичніший момент; Рада Безпеки паралізована правом вето постійних членів. Це підриває довіру до ідеї колективної відповідальності і підсилює тенденції до регіоналізації безпекових союзів, виходу з міжнародних договорів, утвердження концепцій суверенітету понад міжнародне право.

Криза трансатлантичного партнерства, зокрема сумніви щодо гарантованого застосування 5-ї статті Статуту НАТО, наприклад у разі потенційного ворожого нападу на країни Балтії, ще більше загострює ситуацію.

У цьому плані не менш тривожним є те, що навіть Європейський Союз — інституційна модель інтегрованої солідарності — зіткнувся з внутрішніми викликами, які до недавнього часу вважалися малоімовірними. Зростання популярності крайніх правих партій, націоналістичних і антиєвропейських сил в окремих країнах-членах свідчить про зміну політичного ландшафту. Виникає ризик перегляду не лише політичного курсу, а й ціннісного фундаменту європейського проєкту. Традиційні принципи солідарності, верховенства права, недискримінації, захисту прав меншин опиняються під тиском риторики “жорсткої держави”, “національного інтересу” і “культурної безпеки”.

Ці тенденції створюють серйозний виклик для моделі багаторівневого врядування, на якій базується функціонування ЄС. Як ми знаємо, в основі цього підходу — ідея того, що публічна політика формується і реалізується спільно на різних рівнях: місцевому, національному, наднаціональному. Однак у сучасних умовах усе частіше спостерігається відхід від принципу субсидіарності: національні уряди обирають шлях посилення власних повноважень, обмеження впливу євроінституцій, блокування імплементації директив, а подекуди — відкрите ігнорування рішень Суду ЄС або рекомендацій Європейської комісії. Це особливо помітно в політиці міграції, екологічних стандартів, гендерної рівності.

Серед нових тенденцій, що позначають сучасний політичний ландшафт, варто також звернути увагу на явище так званих “несистемних” політиків. Протягом останнього десятиліття у багатьох країнах — від Латинської Америки до Європи, від Північної Америки до Азії — дедалі частіше до влади приходять особи, які не мають попереднього досвіду ані в політиці, ані в публічному управлінні. Вони нерідко апелюють до масових очікувань “нових облич”, критикують традиційні інститути й позиціонують себе як носії змін.

Утім така риторика часто супроводжується не лише браком досвіду, а й нерозумінням складності публічного адміністрування як професійної сфери. Несистемні політичні актори мають схильність до імпровізації, так званих

“швидких рішень”, що приваблюють електорат, але не враховують довготривалих наслідків. Вони не завжди здатні побачити межу між необхідністю реформ і руйнацією інституцій, які потребують удосконалення, а не демонтажу.

Особливо вразливою у цьому процесі виявляється саме сфера публічної служби. Її професійна спільнота нерідко стає об’єктом недовіри або відвертого знецінення, що підриває стабільність адміністративного апарату, послаблює тяглість управлінських практик і створює ефект “інституційної амнезії”. Натомість замість розвитку інституційної пам’яті та вдосконалення управлінської культури спостерігається їх фрагментація, що шкодить як реалізації державної політики, так і довірі громадян до органів влади.

Цей виклик є універсальним і вимагає відповідального переосмислення. Адже демократія — це не лише право обирати нових лідерів, а й обов’язок забезпечити спадковість і стійкість інституцій. Професійна публічна служба має залишатися опорою публічного управління незалежно від політичних циклів, і саме в цьому — її ключове значення для сучасної держави.

Паралельно з цим спостерігається ще одна загрозлива тенденція — зростання популізму, як політичної і управлінської практики. Його суть, як відомо, полягає в тому, щоб пропонувати максимально прості відповіді на складні питання. Популізм апелює до емоцій, а не до аналізу; до масової уяви, а не до даних і доказів; до “народу” як єдиного джерела істини — замість складної структури представництва, інституцій і процедур. Популізм руйнує інфраструктуру фахового аналізу політики, маргіналізує експертну спільноту, знецінює інституційний досвід і ставить під сумнів саму потребу в компетентному врядуванні. Це виявляється у зневазі до публічної служби, адміністративної обережності та довгострокового планування.

Значна частина реформ у країнах Центрально-Східної Європи, зокрема Угорщини чи Польщі у 2015–2020 роках, показала, як швидко популістський дискурс може трансформуватися у делегітимацію демократичних інституцій. Скорочення повноважень незалежних антикорупційних органів, підпорядкування судової влади, масові звільнення у публічній службі з метою заміни кадрів на політично лояльних — усе це стає не поодинокими випадками, а цілісною управлінською логікою.

В останні роки своєрідним новим фронтом стало інформаційне середовище. Маніпуляції громадською думкою, атаки на державні реєстри, дезінформація, використання соціальних мереж, анонімних телеграм-каналів та штучного інтелекту — усе це формує нову реальність, у якій публічне управління має бути не тільки ефективним, а й кіберстійким. Це потребує формування точкових компетентностей, інформаційної грамотності, належної підготовки кадрів та відповідної організації роботи.

Окремої уваги заслуговує явище цифрової трансформації, що поступово стає визначальним трендом у сфері публічного управління. Цифровізація уже не сприймається як допоміжний інструмент, а розглядається як основа побудови нових адміністративних структур і управлінських процесів. В епоху постіндустріального суспільства саме здатність держави забезпечити

інтеграцію цифрових рішень у щоденну управлінську практику визначає її ефективність, адаптивність і конкурентоспроможність.

Цифрові сервіси змінюють характер взаємодії між громадянином і державою: вона стає швидшою, прозорішою, інколи навіть “невидимою”. Водночас цифрове управління — це не лише про технології, а й про зміну управлінської культури. Воно вимагає нових моделей прийняття рішень: на основі даних, з орієнтацією на поведінкові інсайти, з активним залученням громадян через електронну демократію.

Утім цифровізація несе й нові ризики — втрату контролю над персональними даними, посилення алгоритмічного впливу на прийняття рішень, цифрове розшарування населення за ознакою доступу до технологій. Відтак постає потреба сформувати нову цифрову етику, яка має забезпечити баланс між інноваціями та захистом прав людини.

Одним із визначальних факторів ефективності сучасного публічного управління є здатність держави до відкритості, діалогу та партнерства з громадянським суспільством. У контексті зміни управлінських парадигм саме громадські організації, волонтерські мережі, ініціативні групи та аналітичні центри стають не лише каналами зворотного зв'язку, а й активними учасниками формування і реалізації публічної політики. Зростає не просто значення консультацій із громадськістю, а утверджується модель співдіяльності — від обговорення ідей до спільної реалізації стратегічних рішень.

Особливістю сучасного етапу розвитку громадянського суспільства є його професіоналізація та зростання інституційної спроможності. Усе більше організацій функціонують на основі стратегічного планування, системної експертизи, аналітики, включаючи аналіз регуляторного впливу, моніторинг ефективності реалізації політик, громадський аудит. Це дає можливість будувати новий рівень взаємодії — не конфронтаційної, а конструктивної. Публічне управління, збагачене експертизою громадських структур, виявляється більш гнучким, відповідальним і орієнтованим на реальні потреби громадян.

Сучасна публічна служба дедалі більше потребує партнерів здатних не лише критикувати, а й пропонувати альтернативу. Саме тому в країнах Європейського Союзу послідовно утверджуються моделі, що передбачають інституціоналізацію участі громадських організацій у формуванні політик. Ці процеси вже не обмежуються формальними консультаціями чи представництвом у дорадчих органах. Мається на увазі впровадження інструментів співуправління — таких як громадські бюджети, партнерські програми у сфері освіти, охорони здоров'я, захисту довкілля, проекти публічного аналізу політик. Для країн, які прагнуть до європейської інтеграції, це не лише бажана, а й необхідна компонента розвитку.

Коли говорять про спроможність сучасного публічного управління, не можна не торкнутися питання етики. Йдеться не лише про дотримання формальних процедур чи виконання законодавчих норм, а про глибше — про сформовану культуру професійної відповідальності, орієнтацію на служіння суспільному інтересу, здатність приймати рішення як з огляду на допустиме,

так і на належне. У цьому сенсі етика — це не зовнішній регулятор, а внутрішній орієнтир, що визначає якість публічної служби як такої.

У сучасному європейському дискурсі публічного управління етичні засади розглядаються як фундамент демократичної легітимності адміністрації. Службовець виступає не лише виконавцем функцій, а й носієм довіри до держави. Його поведінка, мова, ставлення до громадянина, здатність зберігати політичну нейтральність — усе це визначає рівень суспільної впевненості в інституціях. Там, де втрачається етичний вимір, публічна служба перетворюється на технократичну машину або, що гірше, на інструмент приватного або політичного впливу.

Визначальним є також розуміння політичної нейтральності не як байдужості до політичного процесу, а як принципової здатності виконувати посадові обов'язки незалежно від зміни уряду чи політичної кон'юнктури. У демократичних державах це гарантує спадковість політик, збереження інституційної пам'яті, стабільність адміністративного середовища. Для країн перехідного типу, таких як Україна, нейтральність публічної служби є індикатором справжньої деполітизації управління.

Розвинені системи публічного адміністрування демонструють, що етична культура не формується декларативно. Вона потребує інституційних засобів підтримки — чітко виписаних кодексів етики, постійно діючих комісій з етичних питань, навчальних програм для службовців, а також — і це особливо важливо — прикладу з боку керівництва. Етичне лідерство, тобто здатність діяти у спосіб, що відповідає не лише правовим, а й моральним критеріям, стає умовою зміни організаційної культури загалом.

Необхідно також зауважити, що етика — це завжди контекст. У кризових умовах, зокрема в умовах війни, зростає тиск на публічну службу, з'являються моральні дилеми, складні ситуації вибору. Саме тоді проявляється справжня стійкість етичних принципів. І якщо держава зберігає вимогливість до якості публічного управління навіть у найскладніші періоди — це свідчить про глибину її інституційної культури.

Становлення доброчесного, відповідального й професійного корпусу публічної служби — це не лише внутрішня справа адміністрації. Це — частина ширшої політичної культури, основа довіри між державою і громадянами, а відтак — умова ефективного врядування. Саме тому країни, які прагнуть до інтеграції в Європейський Союз, розглядають етику не як формальність, а як частину загальної архітектури демократичного адміністрування.

З огляду на усі перелічені тенденції надважливим постає питання професійного навчання та розвитку кадрового потенціалу. Публічний службовець XXI ст. мусить поєднувати правову грамотність, управлінську гнучкість, цифрову компетентність і високу етичну чутливість. Маємо виходити з того, що стандартна модель кар'єрного зростання через стаж і вислугу поступається підходам, що ґрунтуються на принципі навчання впродовж життя.

Це вимагає оновлення змісту професійних програм, розвитку системи підвищення кваліфікації, включення сучасних тем — управління змінами, стра-