

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.072

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.5/13>*Іванченко А.В.*

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

У цій статті здійснено аналіз основних напрямків покращення функціонування державної служби в Україні в контексті реалізації системних реформ. Державна служба є важливим елементом управлінської системи країни, і її ефективність має безпосередній вплив на успішність реформ та модернізацію державних інститутів. У статті також розглядаються ключові проблеми, з якими стикається державна служба в Україні, зокрема недостатня кваліфікація кадрів, бюрократичні перешкоди та відсутність ефективних механізмів оцінки результатів роботи службовців.

Зосереджено увагу на сучасних підходах до реформування державної служби, зокрема на діджиталізації, прозорості в процесі прийняття рішень, поліпшенні умов праці та підвищенні мотивації працівників. Наголошено на необхідності впровадження кадрової політики, яка сприятиме залученню висококваліфікованих фахівців і розвитку лідерських якостей серед державних службовців.

У ході дослідження було виявлено, що основними напрямками вдосконалення є: професіоналізація, модернізація кадрової політики, підвищення відкритості та доступності державних послуг, а також інтеграція інноваційних технологій в управлінську діяльність. Автор також пропонує рекомендації щодо впровадження системи безперервного навчання та розвитку персоналу, що сприятиме підвищенню загальної ефективності державної служби та реалізації реформ.

У статті проаналізовано ключові проблеми функціонування державної служби в умовах війни та системних реформ, серед яких – низька ефективність управлінських рішень через відсутність належної координації, невідповідність між потребами держави та можливостями існуючої інституційної структури, а також корупційні ризики, які особливо посилюються в умовах воєнного стану. Підкреслено, що в умовах війни державна служба повинна працювати в умовах не лише політичної та економічної нестабільності, але й зростаючої потреби в інтеграції кризових управлінських механізмів, адаптації кадрових структур до нових реалій та підвищення ефективності адміністративних процесів.

Також розглядаються питання щодо професіоналізації державних службовців, зокрема щодо їх підготовки до кризових ситуацій, управління в умовах невизначеності, розробки стратегій, що допоможуть забезпечити стабільність і ефективність функціонування органів влади в умовах війни. Одним із важливих аспектів є зміцнення інституту управління, зокрема, через кадрові зміни та перерозподіл відповідальностей на рівні місцевих органів влади, що може дозволити більш оперативно реагувати на потреби територіальних громад.

Ключові слова: воєнний стан, державна служба, проходження державної служби, модернізація державної служби, реформа державної служби.

Постановка проблеми. У світлі сучасних викликів, що стоять перед державними інститутами, функціонування державної служби в Україні потребує значного вдосконалення. Системні реформи, які реалізуються в країні, мають на меті підвищення ефективності управління, однак їх впровадження стикається з рядом труднощів.

Тема реформ та їх впровадження в сучасному українському суспільстві та науковій спільноті є досить складною. Історія України містить безліч прикладів псевдореформ або реформ, які не були належно підготовлені або не отримали підтримки під час зміни політичних лідерів. Це сталося через брак спадковості та невідповідність реаль-

ним потребам суспільства. Подібні експерименти викликають у громадськості недовіру та зневагу до самого процесу реформ. Як наслідок, надалі здобути цю довіру стає складніше. На думку деяких експертів, окремі загрози можуть виникати через дискредитацію успішних реформ внаслідок непрофесійних дій або прагнення відмовитися від системного і цілісного підходу до модернізації на користь швидкоплинних політичних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі питання реформування державної служби привертає увагу науковців, експертів та практиків, зокрема І. Коліушка, В. Тертичка, В. Дереча, В. Тимошука, Д. Бродського, С. Сороки, В. Купрія, І. Хілобока та М. Виговського. Серед закордонних експертів особливу увагу заслуговують наукові праці Д. Шиманке, Й. Фолльмута та А. Облонського.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення основних проблем, які перешкоджають ефективному функціонуванню державної служби в умовах системних реформ, з метою забезпечення її ефективності та стабільності.

Виклад основного матеріалу. Необхідність реформування державної служби обумовлена, перш за все, розвитком суспільства, змінами у світі та потребою ефективно виконувати поставлені завдання, адже державна служба є основою державного управління [1]. Реформа державної служби, розпочата у 2015 році, триває й до сьогодні.

У сучасних умовах глобалізації та інтеграції державного управління, поліпшення функціонування державної служби є одним із ключових завдань для забезпечення ефективності управлінських процесів. Реалізація системних реформ в Україні вимагає гнучкості та здатності державної служби адаптуватися до нових викликів. Наразі державна служба в Україні переживає значні зміни. Хоча є певні позитивні результати, все ж існують серйозні проблеми, зокрема недостатня кваліфікація працівників, корупційні прояви та відсутність системного підходу в управлінні.

У останні роки в цій галузі відбулося чимало реформ. Проте важко дати чітку оцінку їхній ефективності, особливо коли мова йде про досягнення головної мети – суттєвого покращення роботи інституту державної служби як для громадян, так і для самих державних службовців. Важливим кроком у практичному впровадженні реформ стало ухвалення Закону України «Про державну службу» у редакції 2015 року, на який довго чекали. Деякі експерти оцінюють його розробку

та прийняття неоднозначно [2, с. 12]. По-перше, це було зумовлено складним процесом ухвалення закону, в якому, здається, ключову роль, особливо на завершальному етапі, відіграли зобов'язання країни прийняти його для отримання фінансової допомоги від ЄС для України.

Хоча експертне та наукове середовище, залучене до розробки законопроекту, було представницьким як з українського, так і з міжнародного боку, зокрема з участю представників країн, де подібні реформи успішно реалізовувалися в різні часи (Польща, Словенія, Німеччина, Латвія та Велика Британія), експерти зазначають, що Верховній Раді України в квітні 2015 року знадобилося понад 20 спроб для ухвалення законопроекту в першому читанні. Традиційно, після першого читання також виникла велика кількість правок.

Модернізація державної служби має на меті створення професійної, політично нейтральної, стабільної, високоефективної, авторитетної, відповідальної та престижної системи, здатної надавати якісні публічні послуги громадянам. Для досягнення цієї мети необхідно вдосконалити управління людськими ресурсами в державній службі, оскільки професіоналізм державних службовців залежить від відповідних управлінських стандартів та методів. Модернізація державної служби передбачає різноманітні зміни та перетворення, спрямовані на її осучаснення, постійне вдосконалення та досягнення максимально можливого рівня розвитку.

Отже, модернізація державної служби є глобальним і прогресивним процесом системних змін, в результаті яких об'єкти державної служби оновлюють свої структурні параметри, функції та рівні організації. Це відбувається шляхом впровадження сучасних методів і інструментів роботи, при цьому гармонійно поєднуючи їх з традиціями та цінностями суспільства [3, с. 124].

Серед прикладів, які можуть бути корисними в процесі впровадження реформи системи державної служби, вважаємо за необхідне зосередитися на кількох з них.

Перший аспект стосується досвіду роботи Комісії з цивільної служби у Великій Британії. Маючи понад 150-річну історію, в останні десятиліття цей орган набув нового значення. Сьогодні він виступає унікальним прикладом поєднання інтересів суспільства, держави та навіть Британської корони. У цьому контексті особлива увага приділяється питанням авторитету та іміджу, які є вирішальними для прийняття кадрових рішень у сфері державної служби. Комісія з питань

вищого корпусу державної служби була створена відповідно до Закону України «Про державну службу» в редакції 2015 року, який заклав основи для формування цього органу, принаймні в перспективі. Проте, її діяльність обмежується лише вищим корпусом державної служби, що є очевидним з самої назви, на відміну від британського аналога.

Ще одним цікавим прикладом підвищення авторитету та реальної якості роботи державних службовців є етичний аспект реформ у сфері державної служби. За словами експертів, це відкриває можливості для справжнього прориву в реформуванні публічної служби в ряді західних країн. Етичні норми стали важливим чинником для підвищення стандартів поведінки державних службовців. Яскравими прикладами можуть слугувати Франція та Канада. Канадський досвід інтеграції етичних аспектів у державну службу є надзвичайно цікавим і показовим. Це, по суті, комплексний експеримент, спрямований на впровадження етичних принципів у цю сферу, що стало каталізатором змін, яких прагнуло суспільство.

Аргументація щодо передумов впровадження цього вектора як одного з ключових у реформуванні інституту державної служби є досить цікавою. Експерти дійшли висновку, що в сучасних умовах, через розмивання традиційного сприйняття державної служби та її рутинних процедур, виникають нові форми конфлікту інтересів. Крім того, зростають вимоги суспільства до більшої прозорості інформації про діяльність органів публічної влади та підвищення особистісної відповідальності. З точки зору службовця, ухвалення рішень відбувається шляхом розширення так званої «сірої зони», яка є проміжком між прямо дозволеними та забороненими діями чиновника [4, с. 38].

Аналіз вказує на наявність численних спільних рис та можливих шляхів вирішення проблем, які притаманні сучасній українській моделі державної служби та її реформуванню в контексті інших країн світу і їхнього досвіду. Ключовим аспектом реформ є необхідність оцінки якості змісту, що лежить в основі цього процесу. Приклади з інших країн дозволяють провести порівняння з метою впровадження найкращих практик у вітчизняні умови.

Покращення та розвиток державної служби в рамках реалізації системних реформ є основним завданням для забезпечення ефективності роботи державних органів. Для досягнення цієї мети важливо зосередити увагу на таких аспектах:

1. Професійний розвиток. По-перше, одним із ключових напрямків удосконалення є підвищення

кваліфікації державних службовців. Важливо запровадити програми безперервного навчання, які включатимуть тренінги, семінари та обмін досвідом. Відповідно до статті 48 Закону, державним службовцям створюються умови для підвищення їхньої професійної компетентності через регулярне навчання. Для підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може бути організоване стажування з відривом від служби тривалістю від одного до шести місяців на іншій посаді в іншому державному органі або за кордоном, відповідно до чинного законодавства.

2. Прозорість та електронне урядування. По-друге, необхідно впроваджувати інструменти електронного урядування, які забезпечать прозорість у процесах прийняття рішень. Електронні сервіси зменшують бюрократичні перешкоди та роблять інформацію доступною для громадян. Це, в свою чергу, сприяє підвищенню довіри до державних органів і зменшує ризики корупції.

3. Залучення суспільства. Третім важливим аспектом є активна участь громадськості в управлінських процесах. Застосування механізмів зворотного зв'язку, організація громадських консультацій та залучення до розробки нормативних актів допоможуть врахувати думки та потреби населення. Це, в свою чергу, підвищить легітимність рішень, прийнятих державними органами.

4. Оцінка ефективності. Четвертим аспектом є впровадження чіткої системи оцінювання діяльності державних службовців. Встановлення критеріїв ефективності, моніторинг результатів та заохочення найкращих працівників сприятимуть підвищенню загальної продуктивності та відповідальності в державному секторі.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 831-р, виданим 21 липня 2021 року, була схвалена нова Стратегія реформування державної служби на період 2022–2025 років. Відповідно до цієї стратегії, основними стратегічними цілями реформування державної служби є:

– надання високоякісних послуг та впровадження зручних адміністративних процедур для громадян і підприємств;

– формування професійної та політично нейтральної державної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;

– створення ефективних державних інституцій, які підзвітні громадянам, розробляють державну політику та успішно реалізують її для забезпечення сталого розвитку країни [5].

Основними пріоритетами реформування державної служби в Україні є:

– ефективного впровадження Закону України «Про державну службу» та розробка відповідних нормативно-правових актів;

– створення висококваліфікованої та компетентної команди фахівців у сфері реформ;

– оптимізація чисельності працівників органів державної влади, визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням їх функцій та організаційної структури;

– впровадження ефективних реформ у системі оплати праці державних службовців з метою підвищення їх заробітної плати при дотриманні стабільності державних фінансів;

– створення в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади служб, що займаються управлінням персоналом;

– розробка спеціалізованої інформаційної системи для управління людськими ресурсами в державній службі;

– підтримка високого рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективного виконання положень Закону України «Про державну службу» з метою повноцінного реформування системи державної служби;

– реформування системи професійного навчання для державних службовців [6, с. 87].

Державна служба повинна пристосуватися до нових вимог, що виникають у рамках реформ, зокрема в аспектах диджиталізації, прозорості та ефективності. Наразі часто спостерігається брак фахівців з необхідними навичками для реалізації реформ, що ускладнює їх впровадження. Питання матеріальної та нематеріальної мотивації державних службовців залишається актуальним. Відсутність системи стимулів може призводити до низької продуктивності та відсутності зацікавленості в роботі.

Зміни, що відбулися в нашій країні, кардинально трансформували наше життя та інститут державної служби. Війна є надзвичайним станом, який приносить численні виклики та труднощі, що впливають на всі аспекти суспільного життя. Однією з найбільш вразливих ланок у цей час стає державна служба, яка, замість того щоб забезпечувати стабільність і порядок, часто стикається з проблемами, що гальмують її діяльність.

У часи війни державні органи зосереджують свої зусилля на забезпеченні національної безпеки та оборони. Це часто призводить до перерозподілу ресурсів і уваги від інших важливих сфер, таких як соціальні послуги, охорона здоров'я та економічний розвиток. Як наслідок, важливі реформи, які були заплановані раніше, можуть бути відкла-

дені або навіть скасовані. Наприклад, модернізація системи освіти чи охорони здоров'я стає менш пріоритетною на фоні термінових потреб фронту.

Організація роботи державних службовців, забезпечення їхніх прав та законних інтересів, а також створення безпечних умов праці для виконання професійних обов'язків в умовах війни стають практично неможливими. Війна призводить до значних втрат не лише в живій силі, але й у кваліфікованих кадрах державної служби. Багато службовців і спеціалістів йдуть на фронт або беруть участь у волонтерській діяльності. Це викликає дефіцит кадрів у ключових сферах, що, в свою чергу, уповільнює виконання адміністративних функцій і обробку запитів громадян.

Війна може також сприяти загостренню корупційних практик і бюрократії. У ситуації нестабільності та невизначеності спостерігається збільшення випадків зловживань, коли ресурси, призначені для підтримки населення та військових, можуть бути використані не за призначенням. Це підриває довіру громадян до державних інститутів і ускладнює впровадження реформ.

Війна завжди викликає соціальну напругу. Громадяни стають більш вимогливими до держави, вимагаючи прозорості та підзвітності. Якщо державна служба не здатна адекватно реагувати на ці виклики, вона втрачає довіру населення. Це, в свою чергу, ускладнює реалізацію державних програм і знижує ефективність роботи органів влади.

Ще одне питання, яке потребує особливої уваги, стосується забезпечення правових гарантій та стимулів для державних службовців під час воєнного стану. Зокрема, йдеться про гарантії збереження робочого місця, посади, середнього заробітку тощо. Перш за все, такі гарантії повинні бути надані в повному обсязі тим службовцям, які були призвані на військову службу до Збройних Сил України. Для цих службовців передбачені гарантії відповідно до трудового законодавства. Крім того, їм надаються гарантії та пільги згідно з Законом «Про військовий обов'язок та військову службу» та Законом «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Збереження цих гарантій є надзвичайно важливим, оскільки державні службовці втрачають можливість виконувати свої професійні обов'язки через виконання конституційного обов'язку захисту Батьківщини [7].

Наступне питання, яке потребує уваги та має бути врегульоване на нормативному рівні, стосується забезпечення та організації дистанційної роботи державних службовців. Необхідність впровадження та регулювання дистанційної

роботи виникла ще до введення воєнного стану, зокрема у зв'язку з поширенням вірусної інфекції COVID-19 у 2020 році. Спалах цієї хвороби та потреба в карантинних обмеженнях унеможливили для державних установ виконання своїх функцій у звичному режимі.

Проте, незважаючи на вказані обмеження, глобальне вирішення питання дистанційної роботи досі не отримало належного законодавчого підґрунтя. На сьогоднішній день питання чіткого нормативного визначення залишається вкрай важливим і, можливо, єдиним виходом із ситуації, в якій опинилася країна. Війна ускладнює організацію роботи державних службовців, і навіть більше, держава не може гарантувати безпеку життя громадян.

Існують регіони країни, де службовці змушені залишати свої домівки, що ускладнює доступ до роботи. Більше того, деякі з них тимчасово виїжджають за кордон, щоб зберегти своє життя та життя своїх дітей. Проте державні службовці не відмовляються від виконання своїх професійних обов'язків. Звісно, можливість організації професійної діяльності в таких умовах є не у всіх службовців, і не всі державні органи можуть дозволити собі таку форму роботи. У свій час відповідні роз'яснення надало Національне агентство України з питань державної служби, зокрема, в залежності від ситуації в регіоні, а також від завдань і функцій, які виконує відповідний орган. Водночас Нацагентство звертає увагу на можливі формати роботи, які можуть бути реалізовані дистанційно [8].

Як видно, війна суттєво вплинула на функціонування інституту державної служби.

Ось основні аспекти цього впливу:

1. Швидка адаптація та гнучкість. В умовах війни потреба оперативно реагувати на нові виклики сприяла прискореному впровадженню реформ у державному секторі. Державні органи почали застосовувати більш гнучкі управлінські підходи, що дозволило швидше ухвалювати рішення.

2. Зміна пріоритетів. Основна увага зосередилася на безпеці та обороні, оскільки акцент було перенесено на забезпечення національної безпеки, що призвело до переорієнтації функцій державної служби.

Адаптація до нових умов, реформи часто передбачали зміни у формуванні політики безпеки, соціальної підтримки та гуманітарної допомоги.

Залучення нових спеціалістів. Війна викликала потребу в нових професіоналах, особливо в галу-

зях безпеки, аналітики та управління кризами. Військовослужбовці та добровольці часто переходять на роботу в державні органи, що вимагає від них адаптації до нових умов праці.

4. Технологічні зміни. У умовах війни багато державних установ перейшли на електронні системи, що сприяє підвищенню ефективності та зручності обслуговування. Застосування сучасних технологій для забезпечення зв'язку та координації дій між різними органами стало важливим аспектом.

5. Соціальні зміни. Суспільство стало більш вимогливим до прозорості та підзвітності державних службовців у контексті використання ресурсів для підтримки військових і цивільних потреб. Зросла увага до гуманітарних ініціатив та соціальної підтримки осіб, які постраждали від війни.

6. Системні виклики сучасності. Війна може посилювати проблеми корупції та бюрократії, що вимагає впровадження нових механізмів контролю. Нестабільні часи призводять до політичної та економічної невизначеності в реалізації реформ, що потребує додаткових зусиль з боку держави.

Реформа державної служби в умовах війни стикається з серйозними труднощами. Призупинення та уповільнення реформ є наслідком зміни пріоритетів, втрати кадрів і соціальної напруги. Однак ці виклики також створюють можливості для нових підходів і адаптацій, які можуть стати основою для майбутніх реформ після закінчення війни. Систематичне планування та гнучкість у реагуванні на потреби суспільства стануть вирішальними для відновлення ефективності державної служби в нових умовах [9, с. 96].

Висновки. Покращення функціонування державної служби в Україні в рамках реалізації системних реформ є ключовим фактором для підвищення ефективності державного управління. Для вирішення наявних проблем необхідно впроваджувати комплексний підхід, який акцентує увагу на професійному розвитку, прозорості, залученні громадськості та ефективній оцінці діяльності. Лише за таких умов можна досягти стабільного прогресу в реформуванні державної служби.

Війна стала катализатором змін у державній службі, прискорюючи реформи та визначаючи нові пріоритети. Це, зокрема, виявилось в адаптації до нових умов, залученні нових кадрів, технологічних інноваціях і підвищенні вимог до підзвітності. Проте системні виклики, такі як корупція та нестабільність, залишаються актуальними і потребують подальшої уваги.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Тінювий звіт «Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017 рр.» Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2017. 39 с.
3. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.
4. Бахрах Д.М. Державна служба: поняття, сутність, принципи. Актуальні проблеми права та політики. 2017. № 2. С. 38-51.
5. Деякі питання реформування державного управління / Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. N 831. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku>.
6. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підруч. К.: Видавничий дім «Кондор», 2018 рік, 312 с.
7. Кодекс законів про пацю України від 10.12.1971 р. N 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 15.03.2022 р.).
8. Офіційний сайт Національного агентства з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/derzhavna-sluzhba-v-umovah-vijni-dobirka-korisnoyi-informaciyi> (дата звернення: 15.03.2022 р.).
9. Корнута Л.М. Принцип лояльності в державній службі : теоретико-правова характеристика та перспективи розвитку. Право і суспільство. 2019. N 1. Ч. 1. С. 91–96

Ivanchenko A.V. DIRECTIONS OF IMPROVING THE FUNCTIONING OF THE CIVIL SERVICE UNDER THE CONDITIONS OF THE IMPLEMENTATION OF SYSTEMIC REFORMS

This article analyzes the main directions for improving the functioning of the civil service in Ukraine in the context of systemic reforms. The civil service is a crucial element of the country's governance system, and its efficiency has a direct impact on the success of reforms and the modernization of state institutions. The article also discusses key issues faced by the civil service in Ukraine, including insufficient qualification of personnel, bureaucratic obstacles, and the lack of effective mechanisms for evaluating the performance of civil servants.

The focus is on modern approaches to civil service reform, particularly digitalization, transparency in decision-making processes, improving working conditions, and enhancing employee motivation. Emphasis is placed on the need to implement a personnel policy that will facilitate the recruitment of highly qualified specialists and the development of leadership qualities among civil servants.

The study reveals that the main areas for improvement are: professionalization, modernization of personnel policies, increasing the transparency and accessibility of public services, and the integration of innovative technologies into management activities. The author also proposes recommendations for implementing a system of continuous learning and personnel development, which will contribute to improving the overall effectiveness of the civil service and the realization of reforms.

The article analyzes key problems facing the civil service in the context of war and systemic reforms, including the low efficiency of management decisions due to inadequate coordination, the mismatch between the needs of the state and the capabilities of the existing institutional structure, as well as corruption risks, which are particularly exacerbated under martial law. It is emphasized that, in wartime, the civil service must operate not only in conditions of political and economic instability but also under the growing need to integrate crisis management mechanisms, adapt staffing structures to new realities, and enhance administrative processes.

The article also addresses the issue of professionalizing civil servants, particularly in terms of preparing them for crisis situations, managing in uncertain conditions, and developing strategies that will help ensure stability and effectiveness in the functioning of government bodies during wartime. One important aspect is the strengthening of the management institution, particularly through personnel changes and the redistribution of responsibilities at the local government level, which could enable a more responsive reaction to the needs of territorial communities.

Key words: martial law, civil service, completion of civil service, civil service modernization, civil service reform.