

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ПАВЛЮК ПАВЛО МИКОЛАЙОВИЧ

**ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-
ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В Україні сьогодні проблематика проходження державної служби розглядається багатьма науковцями.

Проведення в Україні адміністративної реформи та обрання нею курсу на європейську інтеграцію зумовило необхідність суттєвого підвищення ефективності державної служби та вдосконалення процесу її проходження.

Аналіз існуючої в Україні системи державної служби свідчить про те, що вона не відповідає стратегічному курсу держави на демократичний розвиток та впровадження європейських стандартів урядування, оскільки залишається недостатньо професійною, відповідальною, авторитетною, ефективною, є внутрішньо суперечливою та громіздкою, внаслідок чого замість того, щоб бути рушійною силою соціально-економічних і державно-управлінських реформ, гальмує можливість позитивних змін у суспільстві й державі.

Вагомий внесок у дослідження процесів проходження державної служби зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені як: В. Авер'янов, С. Алексєєв, О. Антонова, А. Ноздрачев, Ю. Старилов, В. Черепанов, В. Іванов, В. Манохін, В. Лобанов, І. Грицьак та інші.

Мета і задачі дослідження. Виходячи з актуальності теми, мета дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні особливостей проходження державної служби в Україні та застосування методів вдосконалення проходження державної служби з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Для досягнення цієї мети було поставлено такі завдання:

- визначити поняття та зміст проходження державної служби;
- проаналізувати особливості проходження державної служби в Україні та в країнах Європейського Союзу;
- узагальнити сучасний стан правового регулювання проходження державної служби в Україні;

- визначити особливості організації прийняття на державну службу,
- проаналізувати організаційно-правову регламентацію просування та припинення державної служби в Україні;
- з'ясувати організаційно-управлінські фактори, що впливають на ефективність проходження державної служби;
- узагальнити європейський досвід проходження державної служби та можливості його застосування в Україні.

Об'єкт дослідження: державна служба в Україні.

Предметом дослідження є особливості проходження державної служби в Україні та шляхи її вдосконалення з урахуванням Європейського досвіду.

Методи дослідження. У процесі проведення дослідження використовувалися такі наукові методи:

- порівняльний метод, за допомогою якого була сформована порівняльна база дослідження на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних джерел. За допомогою цього методу порівнювалися особливості європейського досвіду проходження державної служби;
- системний метод був використаний з метою розкриття базових елементів та принципів проходження державної служби;
- структурно-функціональний метод дав можливість урахувати більшість особливостей проходження державної служби й акцентувати увагу на перспективах вдосконалення процесу проходження державної служби.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження спрямовані на врахування змісту та напрямів удосконалення проходження державної служби в Україні для державних службовців. Основні теоретичні узагальнення роботи можуть використовуватися науково-педагогічними працівниками в навчальному процесі при викладанні спеціальних курсів. Також ці результати можуть бути використані державними службовцями в практичній діяльності, при проходженні державної служби.

Структура магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел

(64 найменування). Повний обсяг магістерської роботи становить 106 сторінки, з них 95 сторінок – основний текст.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «Теоретичні засади проходження державної служби» розкрито поняття і зміст проходження державної служби та розглянуто особливості проходження державної служби в країнах Європейського Союзу.

Підрозділ 1.1. *«Поняття і зміст проходження державної служби»* присвячений розкриттю та аналізу поняття проходження державної служби.

Встановлено, що державна служба є професійною діяльністю особи з практичного виконання завдань і функцій держави. Практичність їх виконання полягає в тому, що державні службовці в своїй повсякденній роботі реалізують державну політику, визначену у відповідних законодавчих актах як сукупність певних завдань і функцій держави, шляхом виконання посадових обов'язків.

Центральним елементом державної служби є інститут проходження державної служби. На думку наукових дослідників проходження державної служби – це система правових, організаційних і соціальних заходів, що визначають порядок, процедуру, зміст і основні етапи проходження служби; це комплекс відносин, що виникають між державою і державними службовцями в процесі здійснення державно-службових відносин; це, нарешті, певні технології проходження державної служби.

У підрозділі 1.2. *«Особливості проходження державної служби в країнах Європейського Союзу»* розкрито особливості проходження державної служби в таких країнах як Франції, Нідерландах, Швеції, Польщі. Великій

Британії, США, Литві.

З'ясовано, що основною умовою для вступу на державну службу є наявність базової освіти і спеціальної профільної підготовки. Крім того, для підвищення професійних навичок у процесі кар'єрного зростання, державний службовець повинен відвідувати різні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, проходити стажування тощо. Саме професійна освіта, поряд із високими результатами попередньої роботи виступають головними чинниками кар'єрного зростання та реалізації кар'єрного потенціалу державного службовця та відповідно ефективності державної служби.

Відповідно до Закону України «Про державну службу», проходження державної служби включає в себе наступні етапи: вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби.

У другому розділі «Організаційно-правові засади проходження державної служби в Україні» проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють процес проходження державної служби, визначено особливості прийняття та проходження державної служби.

У підрозділі 2.1. «Сучасний стан правового регулювання проходження державної служби в Україні» проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють процес проходження державної служби в Україні та встановлено, що система нормативно-правового забезпечення державної служби являє собою сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації й функціонування, а також службово-трудової діяльності їх особового складу, тобто державних службовців. Нормативно-правове забезпечення державної служби можливо розглядати як діяльність компетентних державних органів та посадових осіб

щодо прийняття нормативно-правових актів, направлених на ефективне регулювання правовідносин у сфері організації і функціонування державної служби.

Порядок проходження державної служби, функціонування та розвитку інституту державної служби, визначено в таких нормативних документах: Конституція України, Закони України: "Про державну службу", "Про запобігання корупції", «Про оплату праці», «Про відпустки», «Про колективні договори і угоди», «Про охорону праці», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», також закони України, що регулюють діяльність окремих державних органів — «Про Кабінет Міністрів України», "Про судоустрій і статус суддів", "Про національну поліцію", "Про прокуратуру", "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів", "Про військовий обов'язок і військову службу", тощо.

У підрозділі 2.2. «Особливості організації прийняття на державну службу в Україні» розкрито підстави та порядок вступу на державну службу, перелік спеціальних вимог до рівня професійної компетентності державного службовця та встановлені обмеження щодо прийняття на державну службу.

Законом України «Про державну службу» та Конституцією України закріплено право на державну службу громадян України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Законодавством також визначені основні вимоги до рівня професійної компетентності державних службовців, як загальні, так і спеціальні, що дозволять при проведенні конкурсу на заняття посади державної служби відібрати кандидатів, що здатні ефективно виконувати посадові обов'язки.

Діяльність державної служби пов'язана з повсякденним рішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробкою проектів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо.

У підрозділі 2.3. *«Організаційно-правова регламентація просування та припинення державної служби в Україні»* визначено процес призначення, проходження та припинення державної служби. Визначено, що професійна діяльність державного службовця починається з моменту його прийняття на державну службу та складення ним присяги державного службовця.

Процес проходження державної служби складається з таких етапів:

- призначення державного службовця на посаду та прийняття присяги;
- оцінювання роботи державного службовця;
- просування (переведення) державного службовця на іншу посаду;
- підвищення рівня професійної компетенції державного службовця;
- припинення державної служби.

У третьому розділі *«Удосконалення проходження державної служби в Україні з урахуванням європейського досвіду»* обґрунтовані організаційно-управлінські фактори, що впливають на ефективність проходження державної служби та можливості впровадження європейського досвіду в процесі реформування проходження державної служби в Україні.

У підрозділі 3.1. *«Організаційно-управлінські фактори, що впливають на ефективність проходження державної служби»* визначено чинники, які впливають на спільне проходження державної служби, основними з яких є: відібрання на державну службу професіоналів, які за своїми діловими та особистими якостями здатні виконувати покладені на них обов'язки; матеріально-технічне забезпечення діяльності державного службовця (надання технічних засобів, що будуть використовуватися для роботи,

забезпечення комфортних умов праці та ін.); належний та достатній рівень заробітної плати державного службовця; підвищення кваліфікації державних службовців; надання можливості професійного зростання та просування по службі.

У підрозділі 3.2. *«Впровадження європейського досвіду в процесі реформування проходження державної служби в Україні»* встановлено що в основу організації європейської державної служби покладені спільні принципи: неупередженості і доброчесності державних службовців; їх незалежність від політичного керівництва; державний службовець має служити народові, а не керівництву; розподіл адміністративних і політичних посад.

Підвищення ефективності державної служби вбачається в переході до її клієнтоорієнтованості, тобто до такої системи, яка орієнтована не на управління суспільним розвитком, а на взаємодію з громадянами за принципами організацій з надання послуг.

Одним із основних завдань модернізації державної служби є підвищення якості державних послуг і вдосконалення процесу і механізму їх надання. Всі державні інституції мають орієнтуватися на споживача, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян. Слід підвищити прозорість діяльності органів державної влади, забезпечити відкритість інформації. Процес модернізації вимагає забезпечення моніторингу процесів та оцінки результатів, а також створення механізму оцінювання отриманих результатів, що дасть змогу виявляти напрями, де був досягнутий найбільший прогрес, подолані труднощі й перешкоди.

Визначено, що основними завданнями модернізації державної служби є: скорочення державних витрат; підвищення здібностей до формування і реалізації державної політики; поліпшення виконання державою функцій роботодавця; підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку громадян.

ВИСНОВКИ

1. Державною службою в Україні визнається професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їхньому апараті та на яких покладено практичне виконання завдань і функцій держави. Ця категорія осіб є державними службовцями, має відповідні службові повноваження і одержує заробітну платню за рахунок державних коштів. Найважливішою складовою державної служби є інститут проходження державної служби, оскільки саме в цей період реалізується правовий і соціальний статус кожного державного службовця.

Процес проходження державної служби – це система правових, організаційних і соціальних заходів, що визначають порядок, процедуру, зміст і основні етапи проходження служби; це комплекс відносин, що виникають між державою і державними службовцями в процесі здійснення державно-службових відносин; це, нарешті, певні технології проходження державної служби.

Закон України «Про державну службу» передбачає такі етапи проходження державної служби: вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби.

2. В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі відповідно до якої службовець може просуватися по рангах, якщо він здобуває необхідну освіту, проходить тренування, має достатньо стажу роботи.

Кар'єрною моделлю публічної служби користуються передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія,), так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель.

Однак, на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей присутні елементи іншої.

3. Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, законами України, міжнародними договорами, імplementованими у законодавство України, як невід'ємна його частина, нормативно-правовими актами органів влади, що формують та реалізують державну політику у сфері державної служби. Норми законодавства про працю поширюється на державних службовців у тій частині, що не врегульовані відповідним законом.

Порядок проходження державної служби, функціонування та розвитку інституту державної служби, визначено в наступних нормативних документах:

- Конституція України (визначає головні принципи державної служби, статус Президента України, Голови Верховної Ради та його заступників, народних депутатів України, Прем'єр Міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного суду тощо. Крім того статус цих осіб визначається низкою інших законів);

- Закони України: "Про державну службу", "Про запобігання корупції", «Про оплату праці», «Про відпустки», «Про колективні договори і угоди», «Про охорону праці», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», також закони України, що регулюють діяльність окремих державних органів, насамперед — «Про Кабінет Міністрів України», "Про

судовустрій і статус суддів", "Про національну поліцію", "Про прокуратуру", "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів", "Про військовий обов'язок і військову службу", тощо;

- чинні в Україні міжнародні договори, зокрема конвенції Міжнародної організації праці; постанови Верховної Ради України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України (КМУ) та Нацдержслужби;

- накази керівників центральних органів виконавчої влади, які врегульовують деякі питання державної служби в органах, їм підпорядкованим.

4. Законом України «Про державну службу» закріплено право на державну службу громадян України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Процес прийняття особи на посади державної служби визначений Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби від 25 березня 2016 року, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки.

Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду державної служби на основі оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків.

Професійна діяльність державного службовця починається з моменту його прийняття на державну службу та складення ним присяги державного службовця.

5. Процес проходження державної служби в Україні відповідно до Закону України «Про державну службу» складається з наступних етапів:

- призначення державного службовця на посаду та прийняття присяги;
- оцінювання роботи державного службовця;
- просування (переведення) державного службовця на іншу посаду;
- підвищення рівня професійної компетенції державного службовця;
- припинення державної служби.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу».

Результати службової діяльності державних службовців підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні

Наступним етапом проходження державної служби є процес підвищення рівня професійної компетенції державного службовця. Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Заключним етапом проходження державної служби є припинення державної служби. Державна служба припиняється у спосіб та на підставах встановлених Законом України «Про державну службу».

6. На умови праці державного службовця активно впливають соціально-політичні та економічні форми відносин між людьми, державою і недержавними структурами, політичними партіями, рухами, засобами масової інформації та іншими, які піддаються постійним змінам.

На успішність та ефективність проходження державної служби впливають наступні чинники:

- відібрання на державну службу професіоналів, які за своїми діловими та особистими якостями здатні виконувати покладені на них обов'язки;
- матеріально-технічне забезпечення діяльності державного службовця (надання технічних засобів, що будуть використовуватися для роботи, забезпечення комфортних умов праці та ін.);
- належний та достатній рівень заробітної плати державного службовця;
- мотивація державних службовців в підвищенні професійної компетенції;
- надання можливості професійного зростання та просування по службі.

7. Одним із основних завдань модернізації державної служби є підвищення якості державних послуг і вдосконалення процесу і механізму їх надання. Всі державні інституції мають орієнтуватися на споживача, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян. Слід підвищити прозорість діяльності органів державної влади, забезпечити відкритість інформації. Процес модернізації вимагає забезпечення моніторингу процесів та оцінки результатів, а також створення механізму оцінювання отриманих результатів.

Таким чином, з метою удосконалення та оптимізації процесу проходження державної служби в Україні в період адміністративних реформ необхідно:

- проводити відбір на державну службу осіб, які за своїми діловими та особистими якостями будуть виконувати покладені на них обов'язки;
- дотримуватись принципів неупередженість і добросовісність державних службовців; їх незалежність від політичного керівництва; служіння народowi, а не керівництву;
- перехід державної служби до клієнтоорієнтованості, тобто до такої системи, яка орієнтована не на управління суспільним розвитком, а на взаємодію з громадянами за принципами організацій з надання послуг;

- підвищення якості державних послуг і вдосконалення процесу і механізму їх надання.
- підвищувати прозорість діяльності органів державної влади, забезпечувати відкритість інформації;
- вживати заходів для зміцнення довіри до влади з боку громадян.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

Опубліковані тези за темою: Павлюк П.М. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади /П.М.Павлюк// «Могилянські читання-2018. Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». («XXI Всеукраїнська науково-методична конференція) – Миколаїв, 2018.

Анотація
до магістерської роботи студента 737 групи
Павлюк Павла Миколайовича

**на тему: «ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ»**

Аналіз існуючої в Україні системи державної служби свідчить про те, що вона не відповідає стратегічному курсу держави на демократичний розвиток та впровадження європейських стандартів урядування, оскільки залишається недостатньо професійною, відповідальною, авторитетною, ефективною, є внутрішньо суперечливою та громіздкою, внаслідок чого замість того, щоб бути рушійною силою соціально-економічних і державно-управлінських реформ, гальмує можливість позитивних змін у суспільстві й державі.

Проведення в Україні адміністративної реформи та обрання нею курсу на європейську інтеграцію зумовило необхідність суттєвого підвищення ефективності державної служби та вдосконалення процесу її проходження.

Виходячи з актуальності теми, мета дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні особливостей проходження державної служби в Україні та застосування методів вдосконалення проходження державної служби з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

У першому розділі розкрито поняття і зміст проходження державної служби та розглянуто особливості проходження державної служби в країнах Європейського Союзу. У другому розділі проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють процес проходження державної служби, визначено особливості прийняття та проходження державної служби. У третьому розділі обґрунтовані організаційно-управлінські фактори, що впливають на ефективність проходження державної служби та можливості впровадження європейського досвіду в процесі реформування проходження державної служби в Україні.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (64 найменування). Повний обсяг магістерської роботи становить 106 сторінок, з них 95 сторінок – основний текст.

За темою роботи автором опубліковано тези: Павлюк П.М. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади /П.М.Павлюк// «Могилянські читання-2018. Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». («XXI Всеукраїнська науково-методична конференція») – Миколаїв, 2018.

Abstract the dissertation student 737 group Pavlo Pavliuk,
on the theme: "**the PASSAGE of the CIVIL SERVICE in Ukraine:
organizational and LEGAL PRINCIPLES**"

Analysis of the existing system of public service indicates that it does not meet the strategic course on democratic development and implementation of European standards of governance as remains insufficiently professional, responsible, reputable, efficient, is internally inconsistent and unwieldy, so that instead of having to be the driving force behind socio-economic and public management reforms, inhibits the possibility of positive change in the society and the State.

The conduct in Ukraine of administrative reform and the election of her course of European integration led to the need to significantly increase the efficiency of the civil service and improving its passage. Based on the relevance of the theme, the aim of the study is theoretical grounding features of the passage of the public service and the application of the methods of improving the passage of the public service with regard to domestic and foreign experience.

In the first chapter reveals the concept and content of the passage of the civil service and the features of the passage of the public service in the European Union. In the second section analyzes the main normative-legal acts that regulate the process of passing a State service, features and the passage of the public service. The third section is grounded in organizational and management factors that influence the effectiveness of the passage of the civil service and the possibility of introduction of European experience in the process of reforming the passage of the civil service in Ukraine.

The work consists of an introduction, three chapters, which contain seven subdivisions, conclusions, list of used sources (64 name). The full amount of the master's work is 106 pages, 95 pages main text.