

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

**ЛИСТОПАД ЛЮДМИЛА ДАНИЛІВНА**

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**  
**В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**  
Спеціальність:074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Становлення України як суверенної та демократичної держави, а також обраний курс на євроінтеграцію та здійснення адміністративної реформи зумовлюють необхідність суттєвого підвищення ефективності державної служби й винайдення шляхів її реформування.

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 швидких позитивних змін у суспільстві й державі.

Слід констатувати, що професіоналізм державних службовців, їх якісний склад набагато нижчий порівняно з необхідним в сучасних умовах. Спостерігається низький рівень інституційного розвитку та престижності державної служби; недосконала система управління персоналом (порядок добору кадрів і проведення конкурсів, щорічного оцінювання, оплати праці й мотивації, планування та розвитку кар'єри, визначення потреб у підготовці професійних кадрів); наявність прогалин у нормативно-правовій базі; нестабільність; недостатній рівень культури державних службовців; недосконалість системи їх підготовки й підвищення кваліфікації; низька якість та ефективність результатів їх діяльності. Ця низка проблем у системі державної служби в Україні потребує невідкладного вирішення, а перетворення, що проходять у державі, – нових підходів до державної служби. Саме тому дослідження проблем та особливостей проходження державної служби в Україні та визначення напрямів її вдосконалення є надзвичайно актуальним.

Упродовж останніх десятиліть питання проходження державної служби досліджувала низка вітчизняних та зарубіжних вчених. Було розглянуто питання організації й функціонування системи державної служби, наявні проблеми та недоліки, перспективи її професіоналізації та адаптації до загальноєвропейських стандартів.

Серед науковців, що займалися зазначеним питанням, особливо варто виділити таких, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Т. Василевська, К. Ващенко, В. Гошовська, С. Дубенко, Н. Калашник, Н. Липовська, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Т. Пахомова, Л. Прокопенко, Л. Прудіус, М. Рудакевич, С. Серьогін, І. Сурай, В. Сороко, Ю. Шаров, І. Шпекторенко та ін.

Попри наявність необхідного теоретико-методологічного базису та понятійного апарату досліджуваної проблематики існує необхідність формування комплексного підходу до визначення перспектив розвитку державної служби в умовах адміністративної реформи

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій спрямованих на удосконалення проходження державної служби в умовах проведення адміністративної реформи.

Для досягнення поставленої мети було визначено наступні завдання:

- з'ясувати понятійно-категоріальний апарат дослідження державної служби в Україні;
- розкрити функції та принципи проходження державної служби в Україні;

- проаналізувати нормативно-правову базу проходження державної служби в сучасній Україні;
- дослідити проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи;
- узагальнити зарубіжний досвід проходження державної служби з метою впровадження в Україні;
- запропонувати основні напрями удосконалення державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що складаються у процесі проходження державної служби в Україні.

**Предметом дослідження** є державна служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

**Методи дослідження.** У магістерській роботі застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що дозволило забезпечити багатостороннє дослідження проблеми. Основними методами дослідження є системний метод, який сприяв розкриттю базових елементів та принципів проходження державної служби; структурно-функціональний метод, застосування якого дало можливість урахувати більшість особливостей проходження служби й акцентувати увагу на проблемах та перспективах державної служби в умовах адміністративної реформи, а також методи аналізу і синтезу, які застосовувалися на всіх етапах написання роботи. Сукупність зазначених методів дала змогу всебічно вивчити проблему та зробити припущення про можливі перспективи вирішення проблем, з якими пов'язане проходження державної служби в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці напрямів удосконалення державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Найсуттєвіші результати, які містять наукову новизну полягають у тому, що у роботі здійснено комплексне дослідження державної служби в Україні в умовах проведення адміністративної реформи та на основі узагальнення зарубіжного досвіду надано пропозиції щодо впровадження загальноєвропейських стандартів в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що теоретичні положення, наукові висновки та розроблені на основі їх практичні рекомендації можуть бути використані в органах влади для забезпечення якісного проходження державної служби. Також положення і висновки дослідження можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного пошуку та у навчальному процесі при підготовці студентів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

**Структура та обсяг магістерської роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг налічує 114 сторінок. Обсяг основного тексту становить 93 сторінки, список використаних джерел містить 96 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, визначено мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Відзначено наукову новизну та практичну цінність одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У першому розділі «**Теоретико-методологічні засади проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи**» з'ясовано понятійно-категоріальний апарат дослідження державної служби в Україні й розкрито функції та принципи проходження державної служби в Україні.

У підрозділі 1.1. «*Стан наукової розробки проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи*» проаналізовано стан дослідження проблеми проходження державної служби в умовах адміністративної реформи та встановлено, що практично будь-яке наукове дослідження розвитку системи державної служби органічно включає в себе ціле коло проблем, пов'язаних з проходженням державної служби. Визначено, що упродовж останніх понад 20 років значно активізувалися наукові дослідження з проблем державного управління та державної служби, здійснення адміністративної реформи й її ключового напрямку – реформування державної служби. Однак і по цей час продовжується наукова суперечка стосовно змістовного наповнення термінів «державна служба», «адміністративна реформа», «реформування державної служби», «модернізація державної служби», «проходження державної служби» та їх сутності.

На основі огляду наукової літератури за питанням дослідження робиться висновок, що проблеми, особливості та перспективи проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи опрацьовано ще недостатньо. На сьогодні існує певна неоднозначність у розумінні сутності реформування й модернізації державної служби, напрямів їх здійснення, потребують подальшої розробки шляхи вдосконалення проходження державної служби в умовах адміністративної реформи.

У підрозділі 1.2. «*Принципи та функції проходження державної служби в умовах адміністративної реформи*» розкрита сутність принципів проходження державної служби в Україні в сучасних умовах, покладених на державних службовців функцій, етапів проходження служби. Встановлено, що у процесі організації проходження державної служби найчастіше використовуються наступні кадрові технології: тестування, співбесіда, конкурс, ротація, стажування, щорічна оцінка, іспит, наставництво та ін. Ці кадрові технології носять традиційний характер. Поряд з ними використовуються й інші технології, які застосовуються в недержавних структурах, їх відносять до інноваційних технологій.

Уточнено характеристику механізму вдосконалення проходження державної служби, складовими якого повинні бути: система управлінського консультування з державними структурами і громадськими організаціями під час відбору кандидатур в органи влади на керівні посади; відкриті конкурси на заміщення вакантної посади і контракти; щорічне оцінювання кадрів за результатами діяльності; тестування; анкетування; випробувальний термін; стажування; навчання в системі резерву; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації; самоосвіта і самотренінг на робочому місці; моральне і матеріальне заохочення; контроль (службовий і громадський) за діяльністю державних службовців.

Визначено, що в умовах адміністративної реформи ситуація, яка склалася в процесі проходження служби, висуває на перший план необхідність упровадження інноваційних кадрових технологій, удосконалення функцій і принципів проходження державної служби, зокрема таких як стабільність та ефективність, що є важливим чинником забезпечення державної служби професійними кадрами, побудови на всіх рівнях ефективної влади.

У другому розділі **«Сучасний стан проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи»** проведено аналіз нормативно-правової бази проходження державної служби в сучасній Україні та досліджено існуючі проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

У підрозділі 2.1. *«Правове регулювання проходження державної служби в Україні»* з'ясовано, що комплексний підхід до правового регулювання проходження державної служби відповідно до нового законодавства про державну службу на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично неупередженої, стабільної, відповідальної, авторитетної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади.

На основі аналізу правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи робиться припущення, що існуючий стан справ щодо наявності значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють проходження державної служби в Україні, жодною мірою не означає завершення розвитку законодавства України про державну службу, а навпаки свідчить про необхідність постійного оновлення нормативно-правової бази та прискорення розвитку законодавчих засад проходження державної служби. Має передбачатись розробка нових механізмів і нового порядку проходження державної служби, що вимагає їх нормативно-правового регулювання відповідно до Закону України «Про державну службу».

У підрозділі 2.2. *«Сучасний стан та проблеми проходження державної служби в Україні»* визначено, що сучасний стан проходження державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи, зазнав значних змін в системі державної служби. Ці зміни ґрунтуються на положеннях нового закону та низці нормативно-правових актів, вже розроблених і затверджених Кабінетом Міністрів України та Національним агентством України з питань державної служби для забезпечення механізмів його реалізації. Доведено, що при формуванні апарату органів виконавчої влади варто керуватися принципами раціональної достатності, забезпечення професіоналізму апарату, можливостей державного бюджету утримувати цей апарат. Тобто, необхідна така кількість і якість кадрів, яка би була здатна забезпечити успішну реалізацію покладених на них функцій і повноважень, вирішення конкретних питань при відповідній інтенсивності службової діяльності. Кількість службовців має також залежати від обсягу і характеру функцій державного органу, від складності управлінських і організаційних завдань. Підвищення якості кадрів, особливо їх професіоналізму, мотивації сприятиме скороченню персоналу, хоча не завжди скорочення чисельності призводить до підвищення якості.

У третьому розділі **«Шляхи удосконалення проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи»** узагальнено зарубіжний досвід проходження державної служби з метою впровадження в Україні та зроблено спробу запропонувати основні напрями удосконалення державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

У підрозділі 3.1. *«Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи»* доведено, що для модернізації державної служби, наближення до ідеального типу управління у формуванні державної політики слід залучити розроблені в Європі моделі, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління». Їх характеризують наступні елементи: розробка інструментів контролю результатів; посилення конкуренції місцевих

органів управління; децентралізація і самостійність управлінських одиниць, державних і громадських підприємств; орієнтація на професійне, відповідальне державне управління; вдосконалення фінансового менеджменту за допомогою методів, що використовуються у виробництві, і так званого «адміністративного контролінгу». Встановлено, що зарубіжний досвід проходження державної служби в умовах її реформування та модернізації є дуже цінним для України. Його адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню й модернізації державної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

У підрозділі 3.2. «Основні напрями вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи» визначено основні напрями удосконалення проходження державної служби в умовах адміністративної реформи є: удосконалення організаційних та правових механізмів проходження державної служби з метою підвищення якості надання державними службовцями адміністративних послуг; удосконалення системи управління державною службою; розробка антикорупційних механізмів забезпечення доброчесності державної служби; впровадження інноваційних технологій управління персоналом для підвищення рівня професійних компетентностей державних службовців та забезпечення результативності їх діяльності; розвиток системи безперервного професійного навчання державних службовців; впровадження ефективних механізмів мотивації й стимулювання державних службовців.

## ВИСНОВКИ

Результати, отримані в процесі дослідження, підтвердили поставлені мету та завдання і дали змогу сформулювати низку висновків і рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення, а саме:

1. З'ясовано понятійно-категоріальний апарат та стан наукової розробки проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Аналітичний огляд наукової літератури свідчить, що проблеми, особливості та напрями вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи досліджено ще недостатньо. На сьогодні існує певна неоднозначність у розумінні сутності реформування й модернізації державної служби, напрямів їх здійснення, потребують подальшої розробки шляхи вдосконалення проходження державної служби в умовах адміністративної реформи. Доведено, що існують різні підходи до визначення сутності поняття «проходження державної служби». Це явище сприймають як: інституційну статусно-рольову структуру; реалізацію державними службовцями посадових функцій; виникнення, розвиток і припинення державно-службових відносин.

Розкрито сутність адміністративної реформи й надано характеристику понять «проходження державної служби в умовах адміністративної реформи», «реформування державної служби», «модернізація державної служби», «якість державної служби».

Встановлено, що проходження державної служби здійснюється відповідно до певних соціальних і правових норм і включає в себе широкий набір процедур кадрової роботи, безпосередньо впливаючи на формування інституту державної служби як однієї зі сфер професійної діяльності, підвищення її ефективності.

2. Розкрито принципи, функції й технології проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. З'ясовано, що в науковій літературі принципи проходження державної служби умовно розділяють на два види: базові і спеціальні

принципи проходження державної служби, які автором умовно розділено на три групи: принципи добору (прийому і вступу) кадрів на державну службу; принципи власне проходження державної служби; принципи припинення державної служби. Обґрунтовано, що серед принципів власне проходження державної служби доцільно виокремити принципи просування на державній службі і принципи кар'єрного розвитку, а також, що в умовах здійснення реформування і модернізації державної служби ці принципи мають бути доповнені з урахуванням принципів здійснення адміністративної реформи, зокрема принципу оптимізації управління з метою забезпечення структурної основи державної служби; інтеграційного принципу, націленого на посилення взаємозв'язків між окремими елементами проходження державної служби; принципів управління персоналом з метою побудови цілісної й ефективної системи управління персоналом на державній службі.

Визначено, що під час організації проходження державної служби важливо враховувати притаманні цьому процесу функції, такі як: кадрове прогнозування, планування, переміщення кадрів по вертикалі і горизонталі; облік, ранжування кадрів за категоріями посад, рангами, званнями тощо, здійснення яких забезпечить упорядкування проходження державної служби державними службовцями.

Обґрунтовано, що функціонування механізму проходження державної служби має здійснюватися за допомогою різноманітних конкретних технологій, які умовно розділено на чотири великі групи: технології відбору персоналу на державну службу; проведення відкритого конкурсу на вакантні посади державної служби; просування та кар'єрний розвиток державних службовців; технології, які використовуються в процесі оцінювання результатів діяльності державних службовців. Запропоновано використовувати в державних органах у процесі проходження державної служби інноваційні технології, які застосовуються в недержавних структурах.

3. Аналіз правового регулювання проходження державної служби показав, що за роки незалежності України з метою розвитку інституту державної служби в цілому і в тому числі її важливої складової – проходження державної служби – створено розгалужену нормативно-правову базу. Встановлено, що державна служба та її проходження в законодавстві України регулюється Конституцією України, законами, Указами Президента України, підзаконними актами Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади.

Доведено, що для вдосконалення правового регулювання проходження державної служби в умовах адміністративної реформи важливе значення мали прийняті впродовж 1998-2016 років акти законодавства: Концепція адміністративної реформи в Україні, Концепція адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегія реформування державного управління України на 2016- 2020 роки, закони України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади» та новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889, який передбачає модернізацію державної служби, суттєву зміну її системи, розробку нових механізмів і нового порядку проходження державної служби, внесення суттєвих змін у процес проходження державної служби, зокрема нові підходи до класифікації посад, визначення процедур і процесів проходження державної служби. Зроблено висновок, що існуючий стан справ стосовно правового регулювання проходження державної служби в Україні свідчить про необхідність прискорення

розробки законодавчих засад і впровадження нових механізмів проходження державної служби.

4. Дослідження проблем і сучасного стану проходження державної служби в Україні свідчить, що демократичні перетворення, які відбуваються в країні, процеси здійснення адміністративної реформи потребують нових підходів до державної служби, її проходження. Визначено основні проблеми проходження державної служби: недосконалість існуючої нормативно-правової бази проходження державної служби, недосконала система управління персоналом (порядок добору кадрів і проведення конкурсів, оцінювання, планування службової кар'єри, визначення потреб у професійному навчанні, мотивації), недостатній рівень професіоналізму та адміністративної культури державних службовців, недосконалість системи їх професійного навчання та високий рівень плинності кадрів, низький престиж державної служби. Доведено, що ці та інші проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи потребують невідкладного вирішення і визначення нових підходів до порядку, процедур, технологій і механізмів проходження державної служби.

Встановлено взаємозв'язок основних проблем проходження державної служби і перспективних напрямів удосконалення проходження державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи (умови вступу та кар'єрне просування державних службовців, конкурсний відбір кадрів, нова класифікація посад, ротація кадрів, оцінювання за результатами діяльності, безперервне професійне навчання та його вплив на оплату праці, модернізація кадрових служб у служби управління персоналом).

5. Узагальнення зарубіжного досвіду проходження державної служби в таких країнах, як Франція, Німеччина, Великобританія, США, Японія, Австрія, Болгарія, Австралія дало можливість систематизувати основні тенденції розвитку інституту проходження державної служби в країнах демократії, до яких віднесено: розробку програм реформування й модернізації державної служби та прийняття нового законодавства про державну службу; оптимізацію та створення в системі державної служби нових організаційних структур; існування спеціальних інститутів управління державною службою; послідовне скорочення державного апарату; створення інституту вищих керівників; використання методів менеджменту, запозичених з приватного сектору; ротацію кадрів; наявність кодексів етики; забезпечення процесу безперервної професійної освіти державних службовців.

Аналіз зарубіжного досвіду показав, що: мають бути наявними корпус вищих державних службовців та спеціальні навчальні програми для них; потрібно розвивати компетенції, необхідні для успішного співробітництва з європейськими інституціями, закордонними партнерами, міжнародними організаціями; важливо виробити компетентнісний підхід при впровадженні нових навчальних програм для державних службовців, актуальними питаннями в професійній підготовці мають стати: управління людськими ресурсами; управління змінами; питання лідерства.

6. Визначено основні напрями вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи на засадах міжнародних стандартів з урахуванням європейських цінностей та принципів належного врядування: демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод та верховенства права, прозорості, відкритості, підзвітності, професійності, добросовісності, результативності, ефективності, якості, а також лідерства і соціального партнерства.



## АНОТАЦІЯ

У межах дослідження з'ясовано понятійно-категоріальний апарат та стан наукової розробки проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Розкрито сутність адміністративної реформи й надано характеристику понять «проходження державної служби в умовах адміністративної реформи», «реформування державної служби», «модернізація державної служби», «якість державної служби». Розкрито принципи, функції й технології проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Визначено основні проблеми проходження державної служби. Встановлено взаємозв'язок основних проблем проходження державної служби і перспективних напрямів удосконалення проходження державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи. Узагальнено зарубіжний досвід проходження державної служби в таких країнах, як Франція, Німеччина, Великобританія, Японія, Австрія, Болгарія, Австралія. Основними напрямками удосконалення проходження державної служби в умовах адміністративної реформи визначено: удосконалення організаційних та правових механізмів проходження державної служби з метою підвищення якості надання державними службовцями адміністративних послуг; удосконалення системи управління державною службою; розробку антикорупційних механізмів забезпечення доброчесності державної служби; впровадження інноваційних технологій управління персоналом для підвищення рівня професійних компетентностей державних службовців та забезпечення результативності їх діяльності; розвиток системи безперервного професійного навчання державних службовців; впровадження ефективних механізмів мотивації й стимулювання державних службовців.

**Ключові слова:** державна служба, проходження державної служби, адміністративна реформа, реформування державної служби, модернізація державної служби, принципи проходження державної служби.

## ANNOTATION

Within the framework of the research, the conceptual-categorical apparatus and the state of scientific development of the problem of passing the civil service in Ukraine under the conditions of administrative reform were determined. The essence of administrative reform is described and the characteristics of "passing the civil service in the conditions of administrative reform", "civil service reform", "modernization of civil service", "quality of civil service" are given. The principles, functions and technologies of civil service passage in Ukraine under the conditions of administrative reform are revealed. The basic problems of civil service passage are determined. The interconnection of the main problems of civil service passing and perspective directions of improvement of passing of the civil service in the conditions of administrative reform implementation is established. Generalized foreign experience of civil service in countries such as France, Germany, Great Britain, Japan, Austria, Bulgaria, Australia. The main directions of improvement of the civil service passing under the conditions of administrative reform are as follows: improvement of organizational and legal mechanisms of civil service passing in order to improve the quality of the provision of administrative services by public servants; improvement of the civil service management system; development of anti-corruption mechanisms for ensuring the integrity of the civil service; introduction of innovative technologies for personnel management to increase the level of professional competence of civil servants and ensure the effectiveness of their activities; development of a system of continuous professional training of civil servants; introduction of effective mechanisms for motivating and

stimulating civil servants.

**Key words:** civil service, passing of civil service, administrative reform, civil service reform, modernization of civil service, principles of civil service.