

прозорості. За таких умов, професійний юридичний супровід буде надійною запорукою для того, щоб скористатися перевагами оновленого законодавства, та одночасно не допустити порушень. Одночасно, хотілося б очікувати, що позитивна спрямованість законодавчих змін буде підкріплена подальшими активними кроками з боку державних органів щодо посилення верховенства права у їх повсякденній діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон України від 17 грудня 2020 року № 1116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>
2. Про утворення державного підприємства «Національний фонд інвестицій України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2021 року № 295. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/295-2021-%D0%BF#Text>
3. Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 року № 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2020-%D0%BF#Text>
4. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 року № 993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2020-%D0%BF#Text>
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування № 4187 від 05.10.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70117
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України № 552-IX від 31 березня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

УДК 340.132:342.565.2(477).001.36

DOI: 10.32751/2617-5967-2024-02-23

Вовкотруб С. О.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ

У статті досліджуються сучасні виклики, з якими стикається державна служба в Україні в умовах війни та пандемії COVID-19, а також розглядаються перспективи її реформування з урахуванням досвіду Польщі. Аналіз показує, що державна служба в Україні наразі перебуває на етапі значних трансформацій, обумовлених як внутрішніми, так і зовнішніми факторами, що вимагає нових підходів до її організації та функціонування. Серед основних проблем, що стоять на заваді ефективному виконанню державних завдань, виділяються політизація кадрової політики, обмежена автономія державних службовців, фрагментація управлінських структур, недостатній рівень професіоналізації та відсутність стійких механізмів реагування на кризи.

Для вирішення цих проблем автор пропонує звернути увагу на досвід Польщі,

яка здійснила масштабні реформи державної служби, спрямовані на підвищення її ефективності, прозорості та політичної нейтральності. У статті детально розглядаються польські реформи, що включають впровадження конкурсного відбору на керівні посади, створення незалежної ради з питань державної служби, запровадження програм професійного розвитку та підвищення заробітної плати для державних службовців. Крім того, аналізується використання сучасних ІТ-технологій для забезпечення гнучкості роботи в умовах криз, що стало особливо актуальним під час пандемії.

Стаття обґрунтовує, що запозичення українською стороною найкращих практик польських реформ може стати основою для побудови сильної та професійної державної служби, яка здатна ефективно реагувати на сучасні виклики та забезпечувати сталий розвиток. Важливим є також забезпечення широкого обговорення пропонуваніх змін серед зацікавлених сторін, включаючи представників громадянського суспільства, експертів та політиків. Такий підхід сприятиме створенню стійкої системи державного управління, що відповідає вимогам сучасності та здатна забезпечувати потреби громадян в умовах глобальних змін.

Запропоновані у статті рішення мають важливе значення для України, оскільки демонструють, як поступові зміни в законодавстві, впровадження нових стандартів роботи та підвищення рівня професіоналізму можуть сприяти значному покращенню якості державної служби. Вивчення польського досвіду є доцільним, оскільки воно дозволяє врахувати потенційні ризики та ускладнення, пов'язані з реформами, та адаптувати найкращі практики до українських реалій, що в свою чергу сприятиме зміцненню демократичних інститутів та підвищенню довіри громадян до державних структур.

Ключові слова: державна служба, Україна, Польща, реформи, політична нейтральність, професіоналізація, ефективність, кризове управління, державне управління, демократичні інститути.

This article explores the current challenges faced by the civil service in Ukraine amidst the war and the COVID-19 pandemic and examines prospects for its reform by considering Poland's experience. The analysis reveals that the Ukrainian civil service is currently undergoing significant transformations driven by both internal and external factors, necessitating new approaches to its organization and functioning. Among the key obstacles to the effective fulfillment of public duties are the politicization of personnel policies, limited autonomy of civil servants, fragmentation of management structures, insufficient professionalization, and the absence of stable crisis response mechanisms.

To address these challenges, the author suggests drawing on Poland's experience, which has implemented comprehensive reforms of the civil service aimed at enhancing its effectiveness, transparency, and political neutrality. The article provides a detailed overview of the Polish reforms, including the introduction of competitive selection for senior positions, the creation of an independent civil service council, and the implementation of professional development programs and salary increases for civil servants. Additionally, the use of modern IT technologies to ensure operational flexibility during crises, particularly highlighted during the pandemic, is analyzed.

The article argues that adopting the best practices of Polish reforms can serve as a foundation for building a robust and professional civil service in Ukraine, capable of effectively responding to contemporary challenges and ensuring sustainable development. Ensuring a broad discussion of the proposed changes among stakeholders, including civil society representatives, experts, and policymakers, is crucial. This approach will contribute to establishing a stable system of public administration that meets modern requirements and is capable of fulfilling citizens' needs in a rapidly changing global environment.

The proposed solutions outlined in the article are particularly relevant for Ukraine, as they demonstrate how gradual changes in legislation, the introduction of new work standards, and the enhancement of professionalism can lead to significant improvements in the quality of the civil service. Examining Poland's experience is advisable, as it allows for consideration of potential risks and complications associated with reforms and adaptation of best practices to the Ukrainian context. This, in turn, will help strengthen democratic institutions and increase public trust in state structures.

Keywords: civil service, Ukraine, Poland, reforms, political neutrality, professionalization, efficiency, crisis management, public administration, democratic institutions.

Вступ. Військові дії на території України та пандемія створили унікальні виклики для держави та її системи управління. Ці обставини стали своєрідним тестом для установ, відповідальних за забезпечення безпеки та здоров'я громадян, а також випробуванням існуючих рішень, що ґрунтуються на експертних знаннях, та нових, рідко використовуваних форм дистанційної роботи. Однак дії органів влади останніми тижнями не обмежуються лише захистом життя і здоров'я громадян, підтримкою підприємців або допомогою людям, що ризикують втратити роботу. Державна адміністрація продовжує виконувати свої щоденні обов'язки з надання державних послуг.

Під час кризи державне управління стикається з необхідністю розробляти нові підходи до забезпечення таких послуг, як охорона здоров'я, освіта, громадський транспорт і захист прав споживачів. Реакція на ці виклики значною мірою залежить від ефективності державної служби, рівня професійних знань і навичок її співробітників, а також якості управлінських систем, механізмів соціальної консультації та взаємовідносин між чиновниками і політиками. Проте існує ризик підпорядкування заходів у відповідь на пандемію та воєнні загрози короткостроковим політичним цілям, що може негативно вплинути на стабільність та ефективність державної служби.

Це актуалізує питання про майбутнє державної служби, її місію та структуру в умовах глобальних викликів і внутрішніх реформ. Важливість цього обговорення підтверджується необхідністю збалансованого підходу до збереження професійного потенціалу державної служби та адаптації її до нових реалій.

Беручи до уваги важливу роль державної служби у забезпеченні ефективного функціонування держави, доцільно звернути увагу на досвід Польщі як на приклад для вивчення. Польща, як країна, що пройшла через значні трансформації в державному управлінні, має важливий досвід, який може бути корисним для України. Зокрема, польський приклад демонструє, як реформування державної служби може сприяти

підвищенню її ефективності, прозорості та професіоналізму.

Дослідження щодо державної служби в Польщі дозволило виокремити декілька ключових проблем, які присутні і в Україні. Вони становлять серйозні перешкоди для ефективного виконання державних завдань. Запропоновані рішення та рекомендації, розроблені на основі експертних дискусій та аналізу, можуть стати основою для подальших реформ в Україні. Вони спрямовані на удосконалення системи державного управління шляхом підвищення професіоналізму, політичної нейтральності та ефективності державних службовців.

При цьому важливо враховувати, що запропоновані рішення не є вичерпними і потребують додаткового обговорення серед зацікавлених сторін, включаючи представників державної служби, громадянського суспільства та політиків.

Першочерговою проблемою слід виділити, що державна служба трактується насамперед як інструмент контролю за кадровою політикою, а не як інструмент професійного управління державою та розвитку її кадрового потенціалу. Вищі державні службовці є частиною владної еліти в кожній країні. Соціальні науки давно відмовилися від міфу про те, що їхній вплив на державну політику є виключно виконавчим. Політики це знають і тому інколи відчувають стурбованість. Однак це пов'язано з об'єктивними причинами (розмір групи, професійні знання як ресурс, професійні контакти, досвід, який обчислюється роками роботи), а не «змовою» проти політиків. Цю проблему можна охарактеризувати як «негативний політичний консенсус» – політики всіх партій погоджуються (про що свідчать їхні дії, іноді заяви), що політично нейтральна державна служба є потенційною загрозою політичній владі (агентству). Результатом цього «негативного консенсусу» є політизація кабінетів.

Вона підсилюється після кожної зміни влади «попитом на посади» людей з партійного апарату та людей, які відзначилися на виборчих кампаніях. Це явище, особливо активне в період високого безробіття, не послабилось і після його спаду. Якщо політизація стосується групи людей з високою фаховою кваліфікацією та чіткою політичною приналежністю, які зі зміною влади переходять, наприклад, з рівня провінційних урядів чи великих міст до урядової адміністрації, – вона менш деструктивна, ніж коли високі посади та винагороди часто призначаються людям без жодної кваліфікації чи досвіду, свідками чого ми стали яскравими прикладами в останні роки.

Відсутність «позитивного політичного консенсусу», тобто ставлення до діалогу про те, як реалізувати конституційні принципи державної служби на практиці, і зосередженість на контролі державних посад робить державну службу в Польщі скоріше проблемою кадрової політики, ніж державна політика. Діяльність політиків і високопосадовців зосереджена на призначенні керівних посад, реорганізації відповідних офісів, отриманні та збереженні підтримки тощо. Тому такі проблеми, як старіння адміністрації, слабка позиція державного управління в конкуренції з приватним сектором за таланти, або необхідність зміни методів роботи на такі, що відповідають вимогам сучасного менеджменту.

Польські політики не займаються систематично цими проблемами – це стосується, зокрема, прем'єрміністрів, які мають конституційну відповідальність за державну службу. У мисленні та діях політиків у Польщі важко побачити відображення того, що ефективно та результативно функціонування державного апарату значною мірою

залежить від інвестицій у цей апарат та від зосереджених зусиль для його модернізації, щоб швидко адаптувати його до мінливого світу. У демократичній державі, де політична еліта має демократичну легітимність, а безперервність діяльності держави є причиною існування держави, від вищих державних службовців слід очікувати професіоналізму, перш за все професіоналізму, і цей професіоналізм має включати в себе здатність розуміти політичні наслідки рекомендованих дій адміністрації, а також лояльне представлення політикам цих наслідків і пов'язаних з ними ризиків. Це допоможе зміцнити довіру політиків [1].

З нормативної точки зору відмежування офіційної сфери (державної служби) від політичної видається відносно простим. Визначальними тут є положення Закону про державну службу. На практиці ця картина ускладнюється з кількох причин. По-перше, особливо в нинішній правовій ситуації, але також і в минулому, на посади державної служби висувалися люди, тісно пов'язані зі світом політики (іноді з професійного та соціального кола політика). Це не завжди означало брак професіоналізму, але безсумнівно була проблема з формальної точки зору. По-друге, політики порізно розуміють вимогу лояльності державної служби і різною мірою її дотримуються. Для них лояльність є очевидною вимогою, а політичний нейтралітет часто є підозрілим виправданням неможливості чи сумнівів. Те, як розуміється лояльність, також визначає коло завдань, які посадовці мають виконувати, а повага до політичної нейтральності дозволяє ставитися до цих посадовців як на партнерство. Ще одна проблема – перехід на державну службу з політичних позицій, що не обов'язково означає патологію, але тут важливий контекст, спосіб переходу та прозорість. Це питання стосується не лише посад, які формально входять до державної служби – у Польщі багато заступників міністрів є представниками корпусу державної служби, які перебувають у відпустці. Прикладом упущення є ситуація із стратегією управління людськими ресурсами, передбачена Законом про державну службу з 2009 року.¹⁴ Він так і не був прийнятий урядом, а застереження, які містилися у звітах керівника державної служби, наприклад, щодо старіння корпусу чи втрати конкурентоспроможності заробітної плати, не призвели до вжиття рішучих довгострокових дій; щонайбільше викликали символічну активність (запевнення та звернення, підвищення балів, рекомендації, за виконання яких ніхто не несе відповідальності) чи очікування, що більшість проблем буде вирішено коштами ЄС, виділеними адміністрації. Висновок виглядає виправданим через іншу, раніше розроблену державну стратегію Ефективна держава також не було прийнято. Проте є чіткі ритуальні скарги на адміністрацію, її надмірність, процедури і навіть відсутність лояльності (наче ця лояльність була стандартом польської політики).

Пропоновані рішення у сфері взаємовідносин між політикою, адміністрацією та громадянськими правами немає простих і очевидних рішень, і пропозиції від різних систем управління можуть бути різними. Тут слід дотримуватися принципу пропорційності та брати до уваги очевидний для цього суб'єкта конституційний контекст. Йдеться про балансування, з одного боку, вимоги до політичної стриманості серед чиновників, а з іншого боку, їхніх громадянських прав, а також їхньої часто високої компетентності говорити про публічні питання. Розробка довгострокових рішень вимагає, щоб це обговорення відбувалося не лише серед політиків, а й включало представників чиновників чи омбудсмена.

Слід розробити комплексне положення щодо політичних прав та обов'язків

представників державної служби. Суб'єктами такого регулювання повинні бути передусім:

- Членство в політичних партіях. Заборона на членство в політичних партіях повинна бути доповнена нормативними актами (наприклад, вказівки керівника державної служби) щодо поведінки, яка може мати ознаки політичних проявів (петиції, здійснення свободи слова, участь у публічних зборах тощо). Бажаними є зміни, які дозволять розширити можливості громадянської участі чиновників.

- Діяльність в неурядових організаціях та громадських рухах. У випадку громадянської активності слід обмежувати лише прямі прояви підтримки політичних партій і діяльності, яка може підірвати довіру до державної служби. І тут розроблене положення має бути доповнене методичними вказівками Голови Держслужби.

- Обмеження прав і свобод. Важливо, щоб вони відбувалися лише у виняткових випадках і не блокували залучення посадовців до спільного блага (дії в межах місцевих громад, охорона навколишнього середовища, громадянська освіта тощо) та дії для захисту власних інтересів, що впливають із їх соціальних функцій, споживач, платник податків.

- Переміщення (в обидві сторони) між світом політики та світом адміністрації. Доцільно встановити період, протягом якого буде заборонено членство в політичних партіях (наприклад, 3-5 років) до зайняття вищої посади на державній службі. Також у розробленому положенні мають бути прописані, наприклад, умови надання відпусток без збереження заробітної плати та обмеження щодо виконання службовцями державних службовців функцій заступників міністрів. Крім того, регламент повинен містити:

- Чітке відокремлення політичної сфери від корпусу державної служби, що полягає в обмеженні політичних посад міністрами та заступниками міністрів та політичними кабінетами. Решта співробітників відомства автоматично увійде до корпусу державної служби. Слід завершити відокремлення політичних посад від офіційних створення каталогу рекомендованих практик, який містив би перелік завдань, які виконують лише люди, які займають політичні посади.

- Посилення політичних кабінетів. Належно функціонуючі політичні кабінети є важливим елементом у процесі перетворення політичних пріоритетів у державну політику та програми. Вони також дають політику відчуття підтримки з боку політично близьких людей. Тому за певних умов політичні кабінети мають бути розширені, а не ліквідовані – що використовується як зброя проти політичних конкурентів. Збільшення кількості кабінетів має залежати від розміру міністерств – якщо врахувати, що кабінети є ті чи інші форми забезпечення контролю та координації адміністрацій - і зміни їх складу. Бажано розробити нормативно-правові акти щодо функціонування політичних кабінетів. Також мають бути врегульовані такі питання, як винагорода членів Кабінету міністрів, їх участь у наглядових радах державних компаній, конфлікт інтересів, етичні принципи, відносини з чиновниками та перехід на постійну роботу в адміністрації. • Збільшені кабінети повинні складатися з трьох частин: :експерт(вільно обрані експерти, які відповідають високим змістовним критеріям);політичні(обробка політичних аспектів діяльності міністрів, наприклад, контакти зі ЗМІ, парламентом, партіями, групами інтересів, виборцями та виборцями);обслуговування(у тому числі відряджених державних службовців).

Другим проблемним питанням було у вигляді нечітких повноважень щодо

державної служби, що є наслідком розпорошеності компетенцій у сфері управління та розвитку державного управління.

Розділення багатьох фундаментальних питань, пов'язаних з державним управлінням (персонал, процедури, планування, структури, процеси, цифровізація), видиме в польській адміністрації, є нефункціональним, особливо якщо ці компетенції зосереджені в офісах міністерств, які все ще мають типові адміністративні спори між собою. .

У перший період трансформації була прийнята модель зосередження управління адміністрацією, включно з посадовими особами державної адміністрації, в Апараті Ради Міністрів (URM). Зі зміною концепції організації центру уряду (замість URM, який вважається «суперофісом» і обслуговує весь уряд із широкими повноваженнями), було створено офіс із значно вужчими повноваженнями, який підтримує Прем'єр-міністра – канцелярію прем'єр-міністра (Канцелярія прем'єр-міністра), а адміністративні справи були передані Міністерству внутрішніх справ та адміністрації. У роботі зі створення державної служби, яка проводилася в 1990-х роках, передбачалося, що її керівництво буде розміщено в канцелярії прем'єр-міністра, оскільки прем'єр-міністр є її начальник. Це стало початком розмивання повноважень, пов'язаних з адміністративним управлінням, концентрація яких не була достатньо захищена наступними міністрами внутрішніх справ та адміністрації, ймовірно тому, що вони зосередилися на своєму головному завданні – управлінні внутрішніми справами. У результаті ці повноваження були ще більше розпорошені:

- Після запровадження цільового бюджету в Міністерстві фінансів з'явився центр збору управлінської інформації, однак, поклавши цю роль на бухгалтерів Міністерства фінансів і відокремивши його від адміністративного центру управління (розподіленого між Канцелярією Прем'єр-міністра міністра та Міністерства внутрішніх справ та адміністрації) означало, що бюджет ефективності не виконував своєї функції інструменту управління, а інформаційна система управління не мала хоста з управлінськими повноваженнями. Обидва ці інструменти не генерували потік інформації для підтримки нагляду за державною адміністрацією та державною службою, а також не забезпечували зворотного зв'язку з керівниками та генеральними директорами відомств, залучених до звітування в бюджетній системі результативності. У результаті ці завдання розглядалися як додаткове та непотрібне зобов'язання подвійного запису.

- Наступним моментом розпорошення стало розміщення ключових повноважень, пов'язаних зі стратегією розвитку та модернізації державної служби та – ширше – всього державного управління, у новоствореному Міністерстві регіонального розвитку після вступу Польщі до Європейського Союзу. Був також центр адміністрування коштів із фондів ЄС на розвиток державної служби та управління – на відміну від більшості інших міністерств, які у співпраці з Мінрегіоном стали господарями галузевих галузей найважливіших програм, координованих у Мінрегіон.

- Останнім етапом розподілу повноважень став поділ Міністерства адміністрації та цифровізації після 2015 року (управління управління повернулося до Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, а Міністерство цифровізації стало самостійним міністерством). Такий поділ, через зростання значення сучасних цифрових технологій в управлінській діяльності, є особливо несприятливим для узгодженості управління державним управлінням. Крім того, відокремлення державної служби від центру

розробки ключових інструментів, якими все частіше користуються всі державні службовці, призвело до того, що керівництво державної служби не приділяло належної уваги цим інструментам та способам їх використання.

У відповідь на модель відомчого управління, що діяла до 1989 року, з вертикальним підпорядкуванням міністрам спеціалізованих служб (кожне міністерство прагнуло мати власний департамент місцевої адміністрації), у 1990-х роках управління місцевою адміністрацією було зосереджено в руках воєвод, після того, як вони були звільнені від управління державними підприємствами та місцевою адміністрацією, яка була зроблена самоврядною. Наступним кроком була передача частини цієї адміністрації під нагляд новостворених воєводських урядів. На жаль, ця модель не впроваджується послідовно, і протягом багатьох років ми спостерігаємо постійну тенденцію до «пересортування» окремих державних адміністративних служб і відокремлення їх від об'єднаної адміністрації, якою керують воєводи та фінансуються в межах їх бюджетів як частини державного бюджету, до фінансування в межах бюджетів міністрів. Це бажання, щоб кожне міністерство мало свій власний виконавчий департамент, також перешкоджає, здавалося б, необхідній інтеграції багатьох служб, наприклад, об'єднанню санітарної, ветеринарної та сільськогосподарської служб в одну продовольчу інспекцію, що постулювалося роками. Це шкідлива тенденція в довгостроковій перспективі, яка відновлює так звану силосну модель, відкинута в 1989 році міністерською Польщі, послаблюючи як якість управління державною адміністрацією, так і вплив керівництва державної служби на значну частину офісів місцевої влади. Тим паче, що ця «ресортизація» найчастіше проводиться під гаслом підвищення зарплати, яке «організує» новий начальник, тобто міністр. Це результат різкого дисбалансу внутрішньої заробітної плати державне управління між центральною та місцевою державною адміністрацією. Приклади включають «пересортування» та «десортування» Санітарної інспекції на рівні воєводства та повіту, або виключення Регіональних дирекцій охорони навколишнього середовища з воєводських офісів, або взяття на себе сільськогосподарських дорадчих служб Міністром. сільського господарства та сільського господарства – які не мають суттєвого обґрунтування та пояснюються явними перевагами (створення GDOŚ та RDOŚ мало покращити процеси підготовки державних інвестицій, але в ретроспективі видно, що підготовка інвестицій, особливо не публічних, внаслідок цього значно затримався). Подібні, поки що безуспішні, спроби робляться майже з кожною зміною уряду щодо наступних комбінованих адміністративних служб: інспекції охорони навколишнього середовища, служби охорони пам'яток, управління освіти, сільськогосподарської інспекції, будівельного нагляду тощо.

Ключовою проблемою, пов'язаною з явищами «пересортування» державного управління, описаними вище, є проблема виконання посади керівника державної служби, наприклад, прем'єр-міністра в Польщі. Поки що ця роль була в основному номінаційною та наглядовою, часто лише формальним визнанням роботи Голови державної служби. Водночас цю конституційну роль керівника державної служби було б добре розуміти позитивно – прем'єр-міністр має бути радше наставником чи, кажучи спортивною метафорою, вимогливим, але й підтримуючим «тренером» державної служби, а не суддя, який чекає помилки чи фолу під час його виконання. Це має бути так, особливо тому, що компетенція прем'єр-міністра щодо державної служби є однією з небагатьох конкретних повноважень, визначених у конституції, що доводить важливість, яку їй надає

законодавець. Не всі керівники урядів приділяли належну увагу його реалізації, а найчастіше покладали свої повноваження здебільшого на міністрів – керівників Канцелярії Прем'єр-міністра, що фактично перетворювало його на суто фасадну компетенцію (винятком, здається, був лише Прем'єр-міністр Єжи Бузек, уряд якого запровадив цю модель верховенства державної служби). Як наслідок, повноваження прем'єр-міністра та розміщення керівництва державної служби в структурі офісу, що обслуговує прем'єр-міністра, замість того, щоб підвищувати його ранг, наголошувати на його конституційних повноваженнях та автономії, частіше маргіналізували його.

Пропоновані рішення

- Створення центру державного управління та управління державною службою, що об'єднає якомога більше компетенцій у сфері державного управління та управління державним апаратом. Оптимальним місцем для функціонування такого центру є Канцелярія Прем'єр-міністра (Канцелярія Прем'єр-міністра), що впливає з конституційної ролі Прем'єр-міністра. Іншим місцем для адміністративно-управлінського центру може стати модифіковане міністерство адміністрації, де не буде домінувати управління внутрішніх справ. Тут можливі наступні варіанти - деякі з них вже використовувалися в минулому.

- Варіант 1: Голова державної служби та весь адміністративний департамент функціонують у Канцелярії Прем'єр-міністра. Інше рішення суміщення посади керівника Канцелярії Прем'єр-міністра з посадою керівника державної служби – це має свої переваги і недоліки. Головною перевагою є зосередження відповідальності за всю державну службу та адміністративний департамент у центрі уряду, що дозволяє ефективно блокувати відомчі чи галузеві партикуляризми та впроваджувати єдину модель державного управління (державне управління та державна служба). Найбільшим недоліком є загроза аполітичності державної служби. Повернення до ситуації, коли голова Офісу Прем'єр-міністра стає таким собі суперміністром (як колись міністр – керівником Апарату Ради Міністрів). Важко уявити на такій посаді когось, окрім політика з кола осіб, що мають найвищий рівень довіри з боку керівництва правлячої партії (коаліції) та Прем'єр-міністра.

- Варіант 2: державна служба як частина департаменту державного управління залишається в руках міністра адміністрації – члена уряду, а голова державної служби – аполітичний.

Заступник. У цьому варіанті видається бажаним відновити зв'язок між міністерством адміністрації та відділом цифровізації, а також взяти управлінську інформацію з бюджетом виконання від міністра фінансів. Цей варіант є таким же політичним, як і попередній, і характеризується подібними загрозами аполітичності державної служби. Її перевагою є призначення сильного, аполітичного заступника міністра, що може призвести до збільшення помітності теми державної служби в роботі уряду та появи питань державної служби в публічних дебатах.

- Іноді в експертних дискусіях виникає постулат відновлення незалежного Офісу державної служби, підпорядкованого як центральний офіс прем'єр-міністра. Однак таке рішення ще більше відокремлює державну службу від адміністрації, замикаючи її в колі традиційної концентрації на кадрових питаннях, яка все менше реагує на виклики сучасності.

Досить значною проблемою залишається домінування моделі чиновника,

зосередженого на процедурному аспекті функціонування офісу, закріплене системою освіти в галузях управління, пов'язаних з юридичними факультетами, що призводить до малого інтересу до роботи на державній службі для фахівців з інших сфер.

Ключовим критерієм ширшого допуску осіб, які не є самою адміністрацією, є конституційна ознака цієї служби, визначена ст. 153 Конституції – професіоналізм (професіоналізм). Якщо державі потрібні певні компетенції, а особа, яка зараз не працює в управлінні, ними володіє, то така особа може бути працевлаштована після перевірки цих компетенцій і на мінімальних принципах конкурсу та прозорості (наприклад, можливість надіслати резюме). У положенні має бути визначено, чи приймати таку особу на невизначений термін чи на контрактній основі (проект, на певний термін), а також в якому обсязі та на яких умовах такий працівник повинен вступати на державну службу. корпусу тимчасово або постійно.

Важливою проблемою є пошук формули, яка б дозволила зробити конституційну модель державної служби відкритою для припливу менеджерів з приватного та недержавного секторів, а також надати їм доступ до державної служби. Такий приплив необхідний, наприклад, тому, що процедурні знання, які зараз домінують у компетенціях та їх оцінці (символічні «знання Кодексу адміністративного судочинства» як основи), мають бути збалансовані знаннями з управління [2, с. 63].

Проблемою польської адміністрації, включно з державною службою, є недооцінка управлінських компетенцій у процесі підбору персоналу та розвитку кар'єри, де домінують процесуальні компетенції, а переважаючим і бажаним стандартом є знамените «знання Кодексу адміністративного судочинства». Це також, значною мірою, похідна освіта в галузях управління в більшості університетів і коледжів, де домінують юридичні питання і найчастіше розташовані в структурі факультетів права та адміністрації. Як наслідок, найбільша група посадовців на керівні посади в державному управлінні зараз отримує освіту на факультетах права та адміністрації, тоді як переважна більшість менеджерів в економічному секторі, а також все частіше в неурядовому секторі, здобувають освіту на факультетах менеджменту та економіки та під час навчання в аспірантурі. Це один із основних бар'єрів у переточі менеджерів і спеціалістів між секторами, бар'єрів, які закривають адміністрацію та державну службу від змін і ускладнюють їх адаптацію до мінливих соціальних очікувань чи сучасних викликів.

Багатогранність і складність проблем, які вирішує державне управління, вимагають від державної служби залучення та утримання професіоналів із різних галузей та різних сфер життя, які мають відповідні знання та досвід. Існуюча модель посадовця широкого профілю, від якого очікуються насамперед знання в галузі адміністративного права, виявляється недостатньою у зіткненні зі стейк холдерами державного управління, які мають висококваліфікованих аналітиків, економістів, юристів, спеціалістів з менеджменту, державних закупівель та спілкування.

Нині система найму професіоналів на державну службу значною мірою базується на індивідуальному наборі, що проводиться окремими відомствами за невідомими критеріями оцінки. Так само розпорошена система підвищення кваліфікації та професійного розвитку. Збереження такої ситуації означає, що багато

державних політик розроблені непрофесійно, а їх реалізація знаходиться під сильним впливом добре організованих груп тиску або представлення окремих галузей. Про це свідчать провали державних програм, таких як медична реформа, будівництво житла, провали на фармацевтичному ринку та поводження з відходами.

Пропоновані рішення:

- Створення спеціалізованого корпусу державної служби, підвищення кваліфікації посадових осіб та залучення до державної служби професіоналів з інших секторів. Окремий корпус включатиме посадовців, які спеціалізуються на виконанні конкретних завдань, таких як фінансове управління, людські ресурси, нові технології, соціальні комунікації, внутрішній аудит, планування та аналіз державної політики, оцінка та державні закупівлі. Кожен корпус функціонував би в рамках широкого корпусу державної служби, але мав би власну організаційну структуру та власного керівника, якого призначав би голова державної служби. Кожен корпус буде відповідати за залучення якомога ширшої групи професіоналів до державної служби, професійний розвиток членів корпусу, включаючи розробку та організацію навчання, а також реалізацію кадрової політики, яка дозволить переміщення членів корпусу між державними адміністраціями. Результатом запровадження корпусу стане не лише підвищення рівня знань і навичок чиновників, впровадження чітких критеріїв відбору та просування по службі, а й покращення співпраці та координації діяльності між окремими відомствами. Запровадження спеціалізованого корпусу також має призвести до змін у системі підготовки державних службовців. Існуючу централізовану підготовку, спрямовану переважно на всіх посадових осіб, необхідно доповнити централізованою підготовкою для офіційних осіб окремих корпусів. Це призведе до суттєвої зміни співвідношення між централізованим навчанням, яке організовує Голова державної служби, та спеціалізованим навчанням, що проводиться окремими відомствами, а також збільшить обсяг централізованого навчання. Залишається також розглянути питання про запровадження навчання для обраних корпусів як додаткового елемента системи освіти в Національній школі державного управління.

- Запуск програми «fast track» в обраних університетах, яка є додатковим каналом залучення молоді на державну службу. Програма, призначена для студентів останніх років навчання, повинна пропонувати план професійного розвитку, доповнений різними формами підвищення навичок і знань, а також набуття досвіду роботи в державному управлінні, особливо в спеціалізованих органах, що відповідають освіті учасників.

- Створення постійних форм співпраці між керівництвом державної служби та ВНЗ – не лише на факультетах права та адміністрації, а й на факультетах менеджменту, фінансів, інформатики, соціальних наук та комунікації. Це могло б бути форми консультативного органу, який діяв би при Голові державної служби і складався б, наприклад, з деканів, який, з одного боку, формулював би думки щодо питань, важливих для розвитку державної служби, а з іншого – з іншого боку, може бути форумом для обміну досвідом щодо освітніх програм. Ще одним елементом співпраці має стати розробка концепції оплачуваного стажування студентів в органах державної влади.

Останньою проблемою слід розглянути те що для більшості поляків державна

служба є невідомою і незрозумілою інституцією. Низьке визнання та відсутність знань про те, що таке державна служба та які завдання вона виконує, співіснують із низькою довірою до чиновників та офісів. Державна служба, за винятком відносно коротких періодів, ніколи не ставала суттєвим елементом політичних програм, які формулювали як правлячі, так і опозиційні партії. На думку деяких експертів, впровадження інституту державної служби в Польщі було продиктовано більшою мірою необхідністю виконання умов вступу Польщі до Європейського Союзу, ніж розумінням ролі державної служби в системі демократичної держави. .20. Тому з моменту свого створення державна служба сприймалася переважною більшістю громадян як невідомий інститут із низьким рівнем соціальної довіри. Щоправда, у 2011 році майже 60% поляків чули про державну службу, але лише близько 7% громадян мали базові знання про неї.²¹ Відтоді жодних поглиблених досліджень громадської думки щодо державної служби не проводилося. У описаній вище ситуації незацікавленості державною службою можна припустити, що знання поляків суттєво не змінилися [3].

На початку цього десятиліття лише кожен третій поляк заявляв про довіру державній службі (через низьке визнання терміну «державна служба» як польські, так і міжнародні опитування питали про довіру до державних установ). Дослідження CBOS показує трохи оптимістичніші дані²². У 2018 році 54% поляків заявляли про довіру державним установам, тоді як у 2002 році лише 31%. Системне зростання довіри відбувається з 2010 року, коли про довіру адміністративним кабінетам заявили 42% респондентів, а у 2016 році – 50%. Важко сказати, наскільки зростання довіри стосується органів державної влади, а наскільки це пов'язано з високими рейтингами органів місцевого самоврядування. Значне переважання позитивних оцінок органів місцевого самоврядування над державними, зафіксоване в інших дослідженнях, свідчить про те, що зростання довіри до державного управління значною мірою є результатом задоволеності населення діяльністю місцевого самоврядування.

Наслідком зазначеного стану справ є сприйняття державної служби як:

- Залежна від політики установа, яка є своєрідним продовженням політичних партій. Зокрема, це стосується чиновників, які обіймають керівні посади, на яких переважна більшість громадської думки (як і політиків) покладає відповідальність за явища корупції, кумівства чи керованості приватними інтересами. Автори запитань в опитуваннях сприяють стиранню відмінностей між політиками та чиновниками, оскільки їх запитували про негативну поведінку, яка спостерігається в одній групі, що складається з політиків і високопосадовців. Важливу роль також відіграють засоби масової інформації, які часто називають чиновників при владі. Самі політики, особливо в кризових ситуаціях, також охоче видають себе за державних службовців.

- Установа з нечіткими завданнями та наслідками роботи, розтрачуючи кошти платників податків, зосереджена на внутрішніх процедурах і правилах, непрозорі закрито. Значна частина громадян переконана, що в Польщі працює надто багато чиновників і їм потрібно зменшити оплату праці. Як наслідок, державна служба та державна адміністрація сприймаються багатьма поляками як своєрідний баласт, що обмежує роботу державного сектора. Розбіжність між чиновниками та іншими професіями державного сектора підтверджують результати досліджень престижності

професій, де чиновники посідають одне з останніх місць в ієрархії довіри, а найбільшою соціальною повагою користуються вчителі, медсестри та пожежники.

• Інститути з низькою привабливістю для людей, які виходять на ринок праці, а також для спеціалістів, які шукають можливості розвитку кар'єри. Про низьку привабливість професії державного службовця свідчить не лише низька престижність професії державного службовця. Про це в останні роки свідчить також старіння держслужби та зниження інтересу до роботи в її лавах. У першому випадку саме на державній службі у нас найменше працівників віком до 30 років. На державній службі у 2017 році вони становили 7% усіх працівників, у державному секторі – 10,7%, а в приватному – 20,2%. Останні звіти Голови Держслужби також свідчать про стрімке зниження інтересу до роботи на державній службі. У 2013 році на вакантну посаду держслужби було 36 кандидатів, а у 2018 році – лише вісім кандидатів. Зниження інтересу, здається, не є лише результатом зниження безробіття в країні. Ймовірно, частково це пов'язано з низькими зарплатами, особливо чиновників місцевої адміністрації, а частково з негативним іміджем державної служби чи навіть усієї адміністрації, який існує в колективній свідомості багатьох поляків. Останнє дослідження громадської думки щодо державної служби, проведене у 2011 році, показало, що 36% респондентів рекомендували б роботу на державній службі своїм друзям, а 61% респондентів стверджували, що державна служба є привабливою роботою для молоді.²⁵ Здається, представлені в цьому дослідженні зміни, які відбуваються в державній службі та її середовищі за останні чотири роки, радикально знизили інтерес до роботи в цій інституції.

Пропоновані рішення:

Підвищення визнання державної служби і, як наслідок, розширення знань про неї та формування соціальної довіри потребують часу, і їх неможливо досягти в короткостроковій перспективі. Зміна суспільного ставлення до державної служби потребує не лише кращого інформування про діяльність цієї інституції. Нам також потрібна суспільна віра в те, що державна служба змінюється. Зведення нинішньої владою державної служби до службовців і середньої ланки та запровадження прямого контролю за вищими керівними посадами змушує суттєво реконструювати існуючі рішення. Повернення до ситуації до 2015 року недостатньо. Багато проблем і обмежень, представлених у цьому дослідженні, виникли набагато раніше. Тому представлення запропонованих змін громадськості та їх обґрунтування – це теж реформа державної служби. Найважливішими змінами ми вважаємо:

• Впровадження в суспільну свідомість відмінності між чиновниками та політиками. Інституційний поділ політичних і офіційних посад, запропонований у попередній частині дослідження, також має стати елементом громадської обізнаності. Це дозволить змінити глибоко вкорінені стереотипи чиновників, особливо цих обіймаючи керівні посади, як частина політичного класу або як люди, призначені на свої посади в результаті суб'єктивних рішень політиків. Запропонована рекомендація вимагає запровадження (або принаймні включення до політичного порядку денного) чіткого розподілу посад, а також змін щодо запровадження суттєвих критеріїв найму на державну службу.

• Представлення державної служби як інституту, в якому необхідна присутність професіоналів володіти знаннями та навичками у вирішенні складних

проблем і впровадженні заснованих на знаннях державних втручань у різні сфери соціального та економічного життя. Не менш важливим завданням є формування іміджу державної служби як інституції, в якій працюють професіонали, які дбають про безпеку громадян і забезпечують захист від ринкових загроз. Варто навести приклади фармацевтичної інспекції, охорони навколишнього середовища, будівельної інспекції. Зміцненню іміджу професійної державної служби сприяли б і запропоновані вище проекти щодо запровадження професійного корпусу державної служби або обов'язкової перевірки знань і навичок при прийомі на посади вищого керівництва. Особливої активності у цьому питанні варто очікувати від Голови Держслужби.

- Проведення регулярних кампаній із заохочення людей до роботи на державній службі. Особливо важливою цільовою групою повинні бути студенти другого циклу навчання в обраних університетах, інтегровані з програмами придбання талантів або студентського стажування, описаними вище. Рекрутингові кампанії стануть можливістю показати сильні сторони державної служби, яка не тільки гарантує стабільну та цікаву професійну кар'єру та забезпечує баланс між роботою та вільним часом, але й пропонує роботу, безпосередньо пов'язану з впровадженням цінностей державного сектору. такі як неупередженість, чесність і відповідальність.

Реалізація запропонованих вище рішень вирішальною мірою залежить від започаткування ширшої громадської дискусії щодо державної служби та необхідних змін у її функціонуванні. Поки що дискусія, що велася серед невеликої групи експертів і зацікавлених журналістів, ніколи не досягла такого рівня публічної видимості, який змусив би політичний клас відреагувати. Є побоювання, що подібна доля спіткає і запропоновані наразі зміни. Тому, як пропонується в першій частині дослідження, введення питання державної служби в порядок денний ЗМІ, а отже, і в порядок денний політичних партій, було б необхідною умовою реформування цього інституту. Для досягнення такої мети необхідно розширити коло однодумців і друзів державної служби. Першим місцем, де слід шукати таких союзників, є державний сектор у широкому розумінні, включаючи як інших державних службовців, так і вчителів, лікарів та соціальних працівників, результати роботи яких значною мірою залежать від професіоналізму та ефективності державної служби.

Висновки і напрямки для майбутніх досліджень. Досвід реформування державної служби в Польщі демонструє низку системних проблем, що ускладнюють виконання державних завдань. Серед основних викликів можна виділити політизацію кадрової політики, недостатню автономію державних службовців, фрагментацію управлінських структур, а також брак професіоналізації. Водночас польські реформи пропонують дієві рішення для подолання цих труднощів, які можуть бути використані як приклад для України.

Україна, як і Польща, стикається з проблемами, пов'язаними з політичним впливом на кадрові призначення. Для подолання цієї проблеми варто запровадити чітке розмежування між політичними та адміністративними функціями. Це сприятиме зменшенню політичного тиску на державну службу та підвищенню її незалежності, що, у свою чергу, підвищить довіру до державних інституцій і зробить їхню роботу більш ефективною. Також важливим кроком є створення незалежної ради з питань державної

служби, яка забезпечить прозорість і неупередженість кадрових призначень.

Досвід Польщі показує, що для підвищення ефективності управлінських рішень необхідно уніфікувати стандарти державного управління. В Україні це дозволить покращити координацію між різними рівнями влади, сприяти гармонізації процедур і підвищенню прозорості в ухваленні рішень. Впровадження єдиних етичних стандартів та професійних критеріїв стане основою для створення стабільної і ефективної державної служби, яка орієнтована на довгострокові інтереси суспільства, а не на короткострокові політичні вигоди.

Польський досвід також підкреслює важливість професіоналізації державної служби. В Україні варто розглянути впровадження програм професійного розвитку, які включають регулярне оцінювання співробітників, курси підвищення кваліфікації та розвиток лідерських навичок. Підвищення заробітної плати для державних службовців дозволить не лише утримати кваліфіковані кадри, але й залучити нових фахівців, що сприятиме загальному підвищенню якості державного управління.

Крім того, в умовах сучасних викликів, таких як війна та пандемія, держава має бути готова до швидкої адаптації та запровадження кризових стратегій управління. Використання польського досвіду у впровадженні сучасних ІТ-рішень для дистанційної роботи, організації навчання для працівників щодо роботи в умовах кризи, а також покращення комунікації з громадянами допоможе українській державній службі підвищити свою гнучкість та готовність до непередбачуваних ситуацій.

Нарешті, для досягнення успіху реформування в Україні необхідно забезпечити широке обговорення пропонує змін серед зацікавлених сторін, включаючи представників громадянського суспільства, експертів і політиків. Лише комплексний підхід до реформи державної служби, заснований на прозорості, професіоналізмі та ефективності, може забезпечити створення стійкої системи державного управління, яка зможе адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики.

Врахування польського досвіду є важливим для України, адже він демонструє, як поступові зміни в законодавстві, впровадження нових стандартів роботи, підвищення рівня професіоналізму та політичної нейтральності можуть привести до значного покращення якості державного управління. Це може стати основою для побудови сучасної, демократичної держави, яка здатна ефективно функціонувати в умовах глобальних змін і забезпечувати потреби своїх громадян.

Таким чином, польський досвід реформування державної служби може слугувати важливим орієнтиром для України, допомагаючи уникнути можливих помилок і зосередити зусилля на тих аспектах, які мають найбільший вплив на підвищення ефективності та прозорості державного управління. Використання цього досвіду сприятиме зміцненню демократичних інститутів в Україні та підвищенню довіри громадян до держави, що є ключовим фактором стабільності та розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, <http://www.saksap.pl/konsultacje-publiczne-sluzba-cywilna-rekomendacje-stowarzyszenia-absolwentow-krajowej-szkoly-administracji-publicznej/> (дата звернення: 19.08.2023).

2. Zob. R. Sobiech, Służba cywilna. Oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne, „Przegląd Służby Cywilnej” 2013, nr 6 (21), s. 59–65

3. Lynn L.E., What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications, www.researchgate.net/publication/268398484_What_Is_a_Neo-Weberian_State_Reflections_on_a_Concept_and_Its_Implications (дата звернення: 19.08.2023).