

Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
Міністерство освіти і науки України  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця на правах  
рукопису

**СТУДЕНЕЦЬКА АЛЬОНА ОЛЕКСІЇВНА**

УДК 351.9:352/354:351.86]:323.3 –  
057.34:342.5/.518(477)(043.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**«ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ  
ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ»**

Спеціальність – 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань – 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ Студенецька А.О.

Науковий керівник – Василевська Тетяна Едуардівна, доктор наук з державного  
управління, професор, професор кафедри публічної політики Навчально–наукового  
інституту публічного управління та державної служби Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

**м. Київ – 2025**

## АНОТАЦІЯ

*Студенецька А.О.* Інституційна спроможність системи управління державною службою в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. – Київ, 2025.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. Київ, 2025.

*У дисертації здійснено теоретичне обґрунтування інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні та сформовано пропозиції щодо забезпечення ефективності цієї системи.*

*Структурно-логічна схема дисертаційної роботи побудована на основі таких науково-дослідницьких блоків: аналіз теоретико-методологічних засад управління державною службою (дослідження системи управління державною службою в Україні як предмета наукового осмислення, управлінського конструкту та правового явища, вивчення історичних передумов формування відповідної системи; уточнення основних понять і термінів); дослідження функціонування та розвитку інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні (з огляду на нормативно-правове, структурно-функціональне та ресурсне забезпечення відповідної системи, а також вивчення правового статусу та управління державною службою в місцевих державних адміністраціях (в умовах звичайного режиму функціонування та в умовах запровадження правового режиму воєнного стану); пошук шляхів розвитку інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні (застосування зарубіжного досвіду та європейських стандартів належного адміністрування в контексті вдосконалення системи управління державною службою в Україні, а також дослідження особливостей відновлення влади на деокупованих територіях України на прикладі тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; обґрунтування оптимізації системи управління державною службою в Україні).*

*Вибір теми дослідження обґрунтовується тим, що державна служба відіграє значну роль у якісному забезпеченні функцій держави. Розвиток державної служби значною мірою визначається ефективним та результативним управлінням нею. Тому побудова відповідної системи управління та забезпечення її інституційної спроможності постають нагальними теоретико-практичними завданнями.*

Крім цього, *актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлюється:* складними викликами, спричиненими повномасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України: функціонування державних органів та робота державних службовців в умовах обстрілів та інших небезпек; вимушена релокація державних органів з територій України, які є тимчасово окупованими або перебувають у районах активних бойових дій; недостатність людського капіталу внаслідок вимушеної міграції; необхідність підвищення професіоналізації кадрового потенціалу;

трансформацією конституційно визначеного статусу місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) у військові – під час дії правового режиму воєнного стану в Україні та збільшення внаслідок цього обсягу повноважень відповідних органів;

дією на окремих територіях України тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, які утворюються на тих територіях, де не здійснюють свої повноваження органи місцевого самоврядування та/або сільські, селищні, міські голови, що впливає на управління в системі органів виконавчої влади;

окупацією Російською Федерацією окремих територій України у 2022 році та наступною деокупацією Україною їх частини у 2022–2023 роках, що актуалізує пошук шляхів відновлення влади, зокрема державної служби, як на таких територіях, так і на тих, що залишаються тимчасово окупованими з 2014 року;

продовженням шляху України до євроінтеграції, що вимагало та продовжує вимагати від нашої країни впровадження міжнародних стандартів у всіх сферах суспільного життя, зокрема у сфері державної служби.

*Метою дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні та формування*

пропозицій щодо забезпечення ефективності цієї системи.

*Для досягнення поставленої мети в роботі визначено комплекс наукових завдань. Об'єктом дослідження є система управління державною службою в Україні. Предметом дослідження – інституційна спроможність системи управління державною службою в Україні.*

*У дисертації вперше визначено концептуальну основу розуміння інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні як здатність відповідної системи ефективно виконувати свою місію – здійснювати спеціально створеними органами державної влади (Кабінетом Міністрів України, Національним агентством України з питань державної служби), колегіальними органами (Комісією з питань вищого корпусу державної служби, конкурсними комісіями, утвореними в державних органах), структурними підрозділами державних органів (службою управління персоналом) та посадовими особами (керівником державної служби) діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби.*

*Встановлено, що інституційна спроможність системи управління державною службою в Україні ґрунтується на європейських принципах державного управління, цілях сталого розвитку та має забезпечувати адаптивність і стійкість функціонування елементів системи, а також їх взаємодію з іншими органами влади, громадянським суспільством та міжнародними партнерами.*

*Інституційну спроможність системи управління державною службою в Україні розглянуто як здатність елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження на основі трьох напрямів забезпечення: *нормативно-правового* (складова забезпечення, яка є сукупністю законів України і підзаконних нормативних актів, що створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів системи управління державною службою і виконання ними свого призначення); *структурно-функціонального* (складова забезпечення, яка визначає відповідність побудови структури елементів системи управління державною службою меті їх утворення, їх завданням, функціям, а також характеру взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами в системі державного управління), і *ресурсного**

(складова забезпечення, яка визначає наявність та достатність людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів системи управління державною службою).

У роботі обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні, що передбачають зміни: в *нормативно-правовому забезпеченні* (виключення з системи управління державною службою в Україні, визначеної Законом, елементів, які виконують забезпечувальні функції та не уповноважені приймати самостійні управлінські рішення (Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсних комісій в державних органах, служб управління персоналом); доповнення відповідної системи суб'єктом призначення; перетворення Національного агентства України з питань державної служби з центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, на Міністерство публічної служби України з віднесенням до компетенції такого міністерства як питань щодо формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, так і питань щодо реалізації державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування); у *структурно-функціональному забезпеченні* (коригування повноважень елементів системи управління державною службою шляхом виключення невластивих для них повноважень, зокрема виключення з повноважень Національного агентства України з питань державної служби функції щодо сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегування їм повноважень з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів. Рекомендовано розглянути доцільність реалізації відповідних повноважень Міністерством освіти і науки України); у *ресурсному забезпеченні* (встановлено недостатність людських ресурсів в усіх елементів системи управління державною службою, що спричинене повномасштабним вторгненням Російської Федерації на територію України, та визначено, що людські ресурси потребують подальшої професіоналізації з урахуванням стандартів Європейського Союзу у сфері належного державного управління, а також запропоновано запровадити національний кадровий

резерв з метою добору та підготовки кваліфікованих працівників для роботи на посадах державної служби. Підкреслено, що система управління державною службою є системою, основним призначенням якої є кадрове наповнення державних органів, і визначено, що сама система також потребує посилення відповідного потенціалу).

*За результатами проведення аналізу трансформації конституційно та законодавчо визначеного статусу обласних та районних державних адміністрацій у військові адміністрації під час дії в Україні правового режиму воєнного стану виявлено збільшення повноважень відповідних органів у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, а також у визначених законом випадках – наділення їх повноваженнями органів місцевого самоврядування (у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або в разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення); доведено збільшення кадрової та установчої функцій та інших повноважень обласних і районних державних / військових адміністрацій у зв'язку з утворенням в окремих регіонах військових адміністрацій населених пунктів (тимчасових державних органів, які утворюються під час дії правового режиму воєнного стану на тих територіях, де органи місцевого самоврядування не здійснюють свої повноваження).*

Встановлено неврегульованість статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів України, що актуалізує необхідність правового закріплення цього статусу, який наразі законодавчо не визначено (відповідні посади не віднесено ні до посад державної служби, ні до посад в органах місцевого самоврядування); внесено пропозиції щодо врегулювання статусу таких працівників (запропоновано внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими визначити, що працівники військових адміністрацій населених пунктів (за винятком тих, що відряджені до відповідних адміністрацій), які здійснюють посадові обов'язки, безпосередньо пов'язані з виконанням цими військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, є посадовими особами місцевого самоврядування, на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Також визначено, що потребує законодавчого врегулювання питання щодо набуття заступниками голів обласних та районних державних адміністрацій статусу заступників начальників обласних та районних військових адміністрацій при утворенні відповідних військових адміністрацій.

*За результатами дослідження особливостей відновлення влади, зокрема і системи управління державною службою на деокупованих територіях, на прикладі тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя* автором за результатами вивчення окремих законодавчих ініціатив окреслено основні можливі напрями щодо відновлення влади на відповідних деокупованих територіях України, зокрема в контексті управління державною службою, які полягають у: необхідності врегулювання правового статусу державних органів та органів місцевого самоврядування, які діяли до початку тимчасової окупації півострова; вирішенні питання щодо правового статусу працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, які працювали в таких органах до початку тимчасової окупації відповідних територій; утворенні та здійсненні функцій військовими, військово-цивільними адміністраціями в Автономній Республіці Крим – республіканського, районного та місцевого рівнів (сільських, селищних, міських) – у період запровадження в Україні правового режиму воєнного стану та в перехідний період до функціонування у звичайному режимі.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає в тому, що основні теоретичні положення та висновки дисертації доведено до рівня конкретних пропозицій, що сприятимуть посиленню інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні.

*Ключові слова:* державна / публічна служба, державний / публічний службовець, державне / публічне управління, система управління, система управління державною службою, інституційна спроможність, інституційна спроможність системи управління державною службою, зарубіжний досвід, воєнний стан, військові адміністрації, відновлення влади, людські ресурси, ефективність, результативність, принципи державного управління.

## ABSTRACT

*Alona Studenetska.* Institutional capacity of the civil service management system in Ukraine. – Qualification scientific work in the form of a manuscript. – Kyiv, 2025.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public management and administration in specialty 281 «Public management and administration». - Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine. Kyiv, 2025.

*The dissertation provides a theoretical justification of the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine and formulates proposals for ensuring the effectiveness of this system.*

*The structural and logical scheme of the dissertation work is built on the basis of the following research blocks: analysis of the theoretical and methodological principles of civil service management (study of the civil service management system in Ukraine as a subject of scientific understanding, a managerial construct and a legal phenomenon, study of the historical prerequisites for the formation of the relevant system; clarification of basic concepts and terms); research into the functioning and development of the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine (taking into account the regulatory, structural, functional and resource support of the relevant system, as well as studying the legal status and management of the civil service in local state administrations (under normal operating conditions and under the introduction of the legal regime of martial law); searching for ways to develop the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine (application of foreign experience and European standards of good administration in the context of improving the civil service management system in Ukraine, as well as research into the features of the restoration of power in the deoccupied territories of Ukraine using the example of the temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol; substantiation of the optimization of the civil service management system in Ukraine).*

*The choice of the research topic is justified by the fact that the civil service plays a significant role in the qualitative provision of state functions. The development of the civil*

service is largely determined by its effective and efficient management. Therefore, the construction of an appropriate management system and ensuring its institutional capacity become urgent theoretical and practical tasks.

In addition, the *relevance of the topic of the dissertation research is due to:*

complex challenges caused by the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine: the functioning of state bodies and the work of civil servants in conditions of shelling and other dangers; forced relocation of state bodies from the territories of Ukraine that are temporarily occupied or are in areas of active hostilities; lack of human capital due to forced migration; the need to increase the professionalization of personnel potential;

the transformation of the constitutionally defined status of local executive bodies (local state administrations) into military ones - during the legal regime of martial law in Ukraine and the resulting increase in the scope of powers of the relevant bodies;

the action in certain territories of Ukraine of temporary state bodies - military administrations of settlements, which are formed in those territories where local self-government bodies and/or village, town, city mayors do not exercise their powers, which affects management in the system of executive bodies;

the occupation by the Russian Federation of certain territories of Ukraine in 2022 and the subsequent deoccupation by Ukraine of part of them in 2022–2023, which actualizes the search for ways to restore power, in particular the civil service, both in such territories and in those that have remained temporarily occupied since 2014;

the continuation of Ukraine's path to European integration, which required and continues to require our country to implement international standards in all spheres of public life, in particular in the field of civil service.

*The purpose of the dissertation is to theoretically substantiate the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine and to formulate proposals to ensure the effectiveness of this system.*

*To achieve the goal, a set of scientific tasks has been defined in the work. The object of the study is the civil service management system in Ukraine. The subject of the study is the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine.*

*The dissertation first defines* the conceptual basis for understanding the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine as the ability of the relevant system to effectively fulfill its mission - to carry out activities aimed at the formation and implementation of state policy in the field of civil service by specially created state authorities (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Agency of Ukraine for Civil Service), collegial bodies (the Commission on the Higher Civil Service Corps, competition commissions established in state bodies), structural units of state bodies (the personnel management service) and officials (the head of the civil service).

*It is established that the institutional capacity* of the civil service management system in Ukraine is based on the European principles of public administration, sustainable development goals and should ensure the adaptability and stability of the functioning of the system elements, as well as their interaction with other authorities, civil society and international partners.

*The institutional capacity of the civil service management system in Ukraine is considered as* the ability of the elements of the relevant system to perform their functions and powers based on three areas of support: *regulatory* (a component of support, which is a set of laws of Ukraine and subordinate regulations that create a regulatory field for the functioning of the elements of the civil service management system and their fulfillment of their purpose); *structural and functional* (a component of support, which determines the compliance of the structure of the elements of the civil service management system with the purpose of their formation, their tasks, functions, as well as the nature of the relationships between them and other entities in the public administration system), *and resource* (a component of support, which determines the availability and sufficiency of human, material, information, communication and other resources of the elements of the civil service management system).

*The paper substantiates proposals for improving the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine, which provide for changes: in regulatory and legal support* (exclusion from the civil service management system in Ukraine, defined by the Law, of elements that perform support functions and are not authorized to make independent management decisions (Commissions on the Higher Civil Service Corps, competition

commissions in state bodies, personnel management services); supplementing the relevant system with an appointment subject; transforming the National Agency of Ukraine for Civil Service from a central executive body that ensures the formation and implementation of state policy in the field of civil service, into the Ministry of Public Service of Ukraine, with the assignment to the competence of such a ministry of both issues related to the formation and implementation of state policy in the field of civil service, and issues related to the implementation of state policy in the field of service in local self-government bodies); *in structural and functional support* (adjustment of the powers of the elements of the civil service management system by excluding powers not inherent to them, in particular, exclusion from the powers of the National Agency of Ukraine for Civil Service of the function of promoting the development of the system of educational institutions that provide professional training for civil servants, delegating to them the powers to determine the content of civil servant training in accordance with the requirements of professional standards. It is recommended to consider the feasibility of implementing the relevant powers by the Ministry of Education and Science of Ukraine); *in resource provision* (a shortage of human resources in all elements of the civil service management system was established, which was caused by the full-scale invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine, and it was determined that human resources require further professionalization taking into account the standards of the European Union in the field of good public administration, and it was also proposed to introduce a national personnel reserve in order to select and train qualified employees to work in civil service positions. It was emphasized that the civil service management system is a system whose main purpose is to staff state bodies, and it was determined that the system itself also needs to strengthen the relevant potential).

*The results of the analysis of the transformation of the constitutionally and legally defined status of regional and district state administrations into military administrations during the legal regime of martial law in Ukraine revealed an increase in the powers of the relevant bodies in the field of ensuring defense, public security and order, as well as in cases specified by law - granting them the powers of local government bodies (in the event of a temporary occupation or encirclement of the administrative center of the region or in the*

event of the adoption of a relevant decision by the Verkhovna Rada of Ukraine upon the submission of the President of Ukraine); an increase in the personnel and constituent functions and other powers of regional and district state/military administrations in connection with the formation of military administrations of settlements in certain regions (temporary state bodies formed during the legal regime of martial law in those territories where local government bodies do not exercise their powers) was proven.

The unregulated status of employees of military administrations of settlements in Ukraine has been established, which highlights the need to legally consolidate this status, which is currently not defined by law (the relevant positions are not classified as either civil service positions or positions in local government bodies); proposals have been made to regulate the status of such employees (it is proposed to amend the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”, which would determine that employees of military administrations of settlements (except for those seconded to the relevant administrations), who perform official duties directly related to the exercise by these military administrations of the powers of local government bodies, are local government officials, to whom the Law of Ukraine “On Service in Local Government Bodies” applies).

It was also determined that the issue of deputy heads of regional and district state administrations acquiring the status of deputy heads of regional and district military administrations upon the formation of the relevant military administrations requires legislative regulation.

*Based on the results of the study of the features of the restoration of power, including the system of civil service management in the deoccupied territories, using the example of the temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, the author, based on the results of the study of individual legislative initiatives, outlined the main possible directions for the restoration of power in the relevant deoccupied territories of Ukraine, in particular in the context of civil service management, which consist in: the need to regulate the legal status of state bodies and local self-government bodies that operated before the beginning of the temporary occupation of the peninsula; resolving the issue of the legal status of employees of state bodies and local self-government bodies that worked in such bodies before the beginning of the temporary occupation of the relevant*

territories; the formation and implementation of functions by military, military-civilian administrations in the Autonomous Republic of Crimea - republican, district and local levels (rural, settlement, city) - during the period of the introduction of the legal regime of martial law in Ukraine and in the transition period to functioning in the usual mode.

*The practical significance of the results obtained is that the main theoretical provisions and conclusions of the dissertation have been brought to the level of specific proposals that will contribute to strengthening the institutional capacity of the civil service management system in Ukraine.*

*Keywords:* state / public service, state / public servant, state / public administration, management system, civil service management system, institutional capacity, institutional capacity of the civil service management system, foreign experience, martial law, military administrations, restoration of power, human resources, efficiency, effectiveness, principles of public administration.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

*Статті в наукових фахових виданнях України з державного управління та виданнях, внесених до наукометричних баз даних*

1. **Студенецька А.** Система управління державною службою в Україні: правове закріплення та практика функціонування. *Актуальні проблеми державного управління*. Випуск 83, том 2, 2021. С. 227–235. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237308>

2. **Студенецька А.** Зарубіжний досвід організації та функціонування системи управління державною службою (на прикладі Франції, Польщі, Великої Британії). *Вісник післядипломної освіти: збірн. наук. прац. Серія «Соціальні та поведінкові науки»*, випуск 18 (47), 2021. С. 251–274. URL: [https://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/visnyk\\_PO/18\\_47\\_2021/social/Bulletin\\_18\\_47\\_Social\\_and\\_behavioral\\_sciences\\_Studenetska.pdf](https://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/18_47_2021/social/Bulletin_18_47_Social_and_behavioral_sciences_Studenetska.pdf)

3. **Студенецька А.О.** Управління державною службою в умовах режиму надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану. Нормативно-правове забезпечення. *Актуальні питання у сучасній науці*. Серія «Державне управління». Випуск № 12(18), 2023. С. 361–377. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/8009/8053>.

4. **Студенецька А.О.** Окремі аспекти діяльності військових адміністрацій в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану. *Наукові перспективи*. Випуск № 2(44), 2024. С. 500–522. URL: <https://search.app/ARprhv3NsMhybZ4b8>

*Статті в міжнародних періодичних виданнях*

5. **А. Студенецька.** Відновлення публічної влади на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: організаційно-правові аспекти. *Věda a perspektivy: Multidisciplinární mezinárodní vědecký magazín je registrován v České republice. Státní registrační číslo u Ministerstva kultury ČR: E 24142*. № 6(37), 2024. ss. 53–75. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/12557>

## Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

### *Тези конференцій*

6. **Студенецька А.** До питання повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. Міжнар.наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.): у 3 т./за заг. ред. А.П.Савкова, М.М.Білінської, О.М.Петроє. Київ: НАДУ, 2020. Т.3. С. 154–156.

7. **Студенецька А.О.** Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Матер. щорічної міжнародної науково-практичної конференції «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» // Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 433–436.

8. **Студенецька А.О.** Повноваження керівника державної служби в місцевих державних адміністраціях в умовах воєнного стану в Україні. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації: зб. тез щорічн. Міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.); за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 195–198.

9. **Студенецька А.О.** Правовий статус керівника державної служби в державному органі в сучасній Україні. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління: матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 208–210.

10. **Студенецька А.О.** Система управління державною службою в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану. Сучасні виклики для державної служби: інформаційно-комунікативний аспект: матеріали міжнар. круглого столу (Київ, 18 черв. 2024 р.) : / за заг. ред. Л. Комахи, Н. Корчак, Н. Ларіної. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. С. 209–211.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ.....	18
ВСТУП.....	21
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ.....	31
1.1. Інституційна спроможність системи управління державною службою: поняття та терміни.....	31
1.2. Історичні передумови формування системи управління державною службою в Україні.....	45
1.3. Система управління державною службою як управлінський конструкт та правове явище.....	60
1.4. Система управління державною службою як предмет наукового осмислення....	71
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ.....	79
2.1. Нормативно – правове забезпечення системи управління державною службою..	79
2.2. Структурно–функціональне забезпечення системи управління державною службою.....	95
2.3. Ресурсне забезпечення системи управління державною службою.....	113
2.4. Місцеві державні адміністрації в умовах звичайного режиму функціонування та в умовах запровадження правового режиму воєнного стану: правовий статус та управління державною службою.....	123
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ.....	143
3.1. Застосування в Україні зарубіжного досвіду управління державною службою та вплив на розвиток її інституційної спроможності.....	143
3.2. Європейські стандарти належного адміністрування в контексті вдосконалення системи управління державною службою.....	159

3.3. Особливості відновлення системи управління державною службою на деокупованих територіях на прикладі тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.....	164
3.4. Оптимізація системи управління державною службою в Україні: основні напрями та практичні рекомендації.....	172
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	195
ДОДАТКИ.....	234

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ**

АРК	– Автономна Республіка Крим;
ВА	– військова адміністрація (військові адміністрації);
ВА НП	– військові адміністрації населених пунктів;
ВРУ	– Верховна Рада України;
ВС	– правовий режим воєнного стану (воєнний стан);
ВЦА	– військово-цивільна адміністрація (військово-цивільні адміністрації);
ГШ ЗСУ	– Генеральний штаб Збройних Сил України;
ДС	– державна служба;
д/с	– державні службовці;
ДО	– державний орган (державні органи);
ДОВ	– державний орган влади (державні органи влади);
ДУ	– державне управління;
ЄС	– Європейський Союз;
ЗУ	– Закон України;
ЗСУ	– Збройні Сили України;
ЗУ «ПДС»	– Закон України «Про державну службу»;
ЗУ «ПРВС»	– Закон України «Про правовий режим воєнного стану»;
ІС	– інституційна спроможність;
ІС СУДС	– інституційна спроможність системи управління державною службою;
Керівник ДС	– керівник державної служби в державному органі;
КМУ	– Кабінет Міністрів України;
Комісія	– Комісія з питань вищого корпусу державної служби;
КУ	– Конституція України;

конкурсні комісії	– конкурсні комісії, утворені суб'єктами призначення у державних органах;
КНР	– Китайська Народна Республіка;
КСУ	– Конституційний Суд України;
МДА	– місцева державна адміністрація (місцеві державні адміністрації)
МОН	Міністерство освіти і науки України;
МС	– місцеве самоврядування;
НАДС	– Національне агентство України з питань державної служби;
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції;
ОВА	– обласна військова адміністрація (обласні військові адміністрації);
ОВВ	– орган виконавчої влади (органи виконавчої влади);
ОДА	– обласна державна адміністрація (обласні державні адміністрації);
ОДВ	– органи державної влади;
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва та розвитку;
ОМС	– органи місцевого самоврядування;
ПНР	– Польська Народна Республіка;
ПС	– публічна служба;
ПУ	– публічне управління;
РВА	– районна військова адміністрація (районні військові адміністрації);
РДА	– районна державна адміністрація (районні державні адміністрації);
РНБО	– Рада національної безпеки і оборони України;
РФ	– Російська Федерація;

СУДС	– система управління державною службою;
СУП	– служба управління персоналом державного органу;
США	– Сполучені Штати Америки;
ТОТ	– тимчасово окупована територія;
УДС	– управління державною службою;
УЛР	– управління людськими ресурсами;
ЦОВВ	– центральний орган виконавчої влади (центральні органи виконавчої влади).
ФР	– Французька Республіка;
ФРН	– Федеративна Республіка Німеччина;
SIGMA	– Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту)

## ВСТУП

Сучасні трансформаційні процеси в Україні – економічні, соціальні та політичні – висувають нагальну потребу у створенні ефективної моделі державного управління (далі – ДУ), основою якої є інститут державної служби (далі – ДС) та система управління ДС (далі – СУДС). Інституційна спроможність (далі – ІС) СУДС є ключовим чинником стабільного функціонування відповідної системи в інтересах держави та суспільства, забезпечення професійної, ефективної, орієнтованої на громадян ДС в Україні.

Нині ДС України функціонує в умовах значних викликів, спричинених повномасштабною збройною агресією Російської Федерації (далі – РФ) проти України: функціонування державних органів (далі – ДО) та робота державних службовців (далі – д/с) в умовах обстрілів та інших небезпек; вимушена релокація ДО з територій України, які є тимчасово окупованими або знаходяться в зоні активних бойових дій; недостатність людського капіталу внаслідок вимушеної міграції; необхідність підвищення професіоналізації кадрового потенціалу.

Від початку запровадження в Україні дії правового режиму воєнного стану (далі – ВС) у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ в Україну відбулася трансформація конституційно визначеного статусу місцевих органів виконавчої влади (далі – ОВВ) – місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) – у військові адміністрації (далі – ВА), внаслідок чого суттєво збільшився обсяг повноважень відповідних органів. Також з лютого 2022 року почали діяти тимчасові ДО – військові адміністрації населених пунктів (далі – ВА НП), які утворені на територіях, де не здійснюють своїх повноважень органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) та/або сільські, селищні, міські голови. Ці зміни суттєво вплинули на управління в системі ОВВ, у тому числі управління державною службою (далі – УДС).

Тимчасова окупація РФ окремих територій України у 2022 році та подальша їх деокупація Україною у 2022 – 2023 роках актуалізували пошук шляхів відновлення влади, зокрема ДС, і на таких територіях, і на тих, що залишаються тимчасово окупованими з 2014 року.

Актуальність теми дисертації зумовлена необхідністю зміцнення ІС СУДС, адаптації відповідної системи до викликів воєнного часу та запитів суспільства; пов'язана з розвитком євроінтеграційного курсу України та потребою упровадження європейських стандартів належного адміністрування, зокрема у сфері формування та реалізації політики у сфері ДС, а також врахування рекомендацій Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо посилення спроможності ДС, належного структурування вищого корпусу ДС, удосконалення процедур призначення на посади ДС. Ці завдання відображені в національній українській стратегії – Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки.

Незважаючи на те, що прийнятий у 2015 році Закон України (далі – ЗУ) «Про державну службу» (далі – ЗУ «ПДС») реформував організаційно-правові засади функціонування інституту ДС, чинна система управління нею й досі потребує вдосконалення і підвищення ефективності її діяльності.

Вивченню концептуальних принципів організації ДС, її правовому забезпеченню, статусу д/с, порядку проходження ДС та іншим окремим аспектам функціонування інституту ДС та системи управління нею приділяли увагу у своїх дослідженнях та наукових публікаціях доктори наук О. Акімов [2; 3], О. Антонова [6], Р. Ботвінов [17], Т. Василевська [234], О. Воронов [24], С. Газарян [26], Н. Гончарук [30], Н. Калашник [72], І. Квеліашвілі [74], О. Линдюк [91], Н. Липовська [92], М. Маланчій [94], Т. Пахомова [68], Л. Пашко та інші.

Видатні українські науковці – В. Авер'янов [2], В. Бакуменко 46 Д. Балух [7], М. Бармак [8], Л. Біла-Тіунова [14], Ю. Битяк [13], М. Бритель [18; 19], К. Ващенко [103; 238], О. Домбровська [52], О. Дрозд [54], С. Дубенко [55; 56], В. Князев, І. Коліушко, А. Колодій, Г. Леліков, Т. Мотренко [71], Н. Корчак [69; 84], О. Кравченко [85], О. Лазор [86], Н. Ларіна [87], В. Смолій, О. Аркуша, О. Бойко, Є. Бородін, С. Кульчицький [71], Н. Нижник [43], Н. Обушна [107; 108], О. Оболенський [37; 44; 45; 106], В. Олуйко [43; 109; 110;], М. Орлів [112], Н. Плахотнюк [56], А. Рачинський [244], М. Рудакевич, С. Серьогін, Ю. Сурмін [58], Н. Сорокіна [238], В. Тимошук, А. Школик [237] та інші представили фундаментальний аналіз питань розвитку ДУ та ДС в Україні.

Зарубіжному досвіду присвячені наукові доробки Є. Гребонюк [31], Т. Мельничука [100], І. Паламарчука [115], О. Пархоменко-Куцевіл [117 – 119], Т. Соколової [262] та інших.

Разом з тим поза увагою дослідників залишилася ґрунтовна оцінка ІС СУДС, зокрема з огляду на структурно-функціональне, нормативно-правове та ресурсне забезпечення кожного з елементів відповідної системи, вивчення доцільності та обґрунтованості віднесення тих чи інших елементів (владних інституцій) до СУДС, перегляду їх повноважень та статусу. Недостатньо уваги приділено вивченню УДС в місцевих ОБВ, зокрема в період запровадження в Україні правового режиму ВС, а також питанню відновлення влади, в тому числі ДС, на деокупованих територіях.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування ІС СУДС в Україні та формування пропозицій щодо забезпечення підвищення ефективності цієї системи.

Для досягнення поставленої мети в роботі було визначено **комплекс наукових завдань**:

- *уточнення* поняття «ІС СУДС» та її складових, іншої термінології дослідження;
- *аналіз* історичних передумов формування СУДС в Україні;
- *вивчення* СУДС в Україні як предмета наукового осмислення, управлінського конструкту та як правового явища;
- *дослідження* ІС СУДС в Україні через нормативно-правове, структурно-функціональне та ресурсне забезпечення відповідної системи;
- *виокремлення* особливостей побудови СУДС у певних ДО, зокрема МДА, та дослідження їх функціонування в умовах звичайного режиму і в умовах запровадження правового режиму ВС;
- *узагальнення* зарубіжного досвіду УДС з метою оцінки можливостей застосування його в Україні, у тому числі для розвитку СУДС;
- *опрацювання* Європейських стандартів належного адміністрування в контексті вдосконалення СУДС в Україні;
- *дослідження* перспектив особливостей відновлення СУДС на

деокупованих територіях на прикладі тимчасово окупованих територій (далі – ТОТ) Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та міста Севастополя;

- *обґрунтування* пропозицій та рекомендацій, які сприятимуть оптимізації СУДС в Україні.

**Об'єкт дослідження** – СУДС.

**Предмет дослідження** – ІС СУДС.

**Методи дослідження.** Написання дисертаційної роботи потребувало поєднання як загальнонаукових методів, так і спеціальних методів і підходів до наукового пізнання. Досягнення мети та вирішення завдань дослідження стало можливим за допомогою *загальнологічних методів дослідження*: аналізу та синтезу, аналогії, узагальнення, дедукції та індукції, абстрагування.

*Діалектичний підхід* дав змогу дослідити СУДС як складне явище, що перебуває у постійному розвитку, визначається єдністю його складових, соціального змісту та формальної визначеності, перебуває у динамічних взаємообумовлених внутрішніх та зовнішніх зв'язках і відносинах із суспільним цілим.

*Системний підхід* застосовано для комплексного дослідження УДС як єдиної, іструктурно визначеної, узгодженої системи функціонування різних її рівнів та складових.

*Історичний підхід* застосовано при вивченні передумов формування СУДС, що увиразнило еволюцію вітчизняної системи.

У дисертації використано *структурно-функціональний підхід* (для дослідження структури та функцій СУДС), *інституційний підхід* (для розкриття дефініції «ІС СУДС»).

За допомогою *логіко-семантичного методу* було поглиблено понятійний апарат аналізу заявленої теми.

Застосування *методу порівняння* дало змогу, зокрема, провести порівняння СУДС в Україні з аналогічними системами управління у зарубіжних країнах.

*Метод прогнозування* використано для отримання уявлень про можливий майбутній розвиток СУДС в Україні та формування пропозицій щодо оптимізації її в Україні.

*Метод аналізу статистичних даних* було використано під час аналізу даних щодо кількісного складу д/с в Україні (фактично працюючих, вакантних посад, посад за штатним розписом, кількості призначених та звільнених тощо).

*Нормативну основу* дослідження склали Конституція України (далі – КУ) та ЗУ, акти Президента України та Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), акти Національного агентства України з питань ДС (далі – НАДС) та інших ОВВ, предметом регулювання яких є відносини щодо УДС.

*Науково-теоретичною основою дослідження* є праці дослідників у сфері публічного управління (далі – ПУ) та адміністрування, теорії управління та інших галузей знань. Крім того, автор дисертації аналізував праці і законодавство окремих зарубіжних країн, зокрема країн ЄС, досвід яких може бути корисним для України. *Інформаційною та емпіричною основою* дослідження є узагальнення практики у сфері ДС України, довідкові видання та статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Наукові положення, які найбільшою мірою розкривають новизну дослідження, полягають у теоретичному обґрунтуванні ІС СУДС в Україні та формуванні пропозицій щодо забезпечення підвищення ефективності цієї системи, зокрема:

***уперше:***

– визначено концептуальну основу розуміння ІС СУДС України як здатність відповідної системи ефективно виконувати свою місію – здійснювати спеціально створеними органами державної влади (КМУ, НАДС), колегіальними органами (Комісією з питань вищого корпусу ДС (далі – Комісія), конкурсними комісіями, утвореними в ДО (далі – конкурсні комісії)), структурними підрозділами ДО (служба управління персоналом державного органу (далі – СУП) та посадовими особами (керівником ДС в державному органі (далі – керівник ДС) діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС;

– встановлено, що ІС СУДС України ґрунтується на європейських принципах ДУ, цілях сталого розвитку та має забезпечувати адаптивність і стійкість функціонування та розвитку елементів системи, а також їх взаємодію з іншими органами влади, громадянським суспільством та міжнародними партнерами;

– розглянуто ІС СУДС як здатність елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження на основі трьох напрямів забезпечення: *нормативно-правового* (складова забезпечення, яка є сукупністю ЗУ і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів СУДС і виконання ними свого призначення); *структурно-функціонального* (складова забезпечення, яка визначає відповідність побудови структури елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням, функціям, а також характеру взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами в системі ДУ) і *ресурсного* (складова забезпечення, яка визначає наявність та достатність людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів СУДС);

***удосконалено:***

– підхід щодо трансформації конституційно та законодавчо визначеного статусу обласних та районних державних адміністрацій (далі – ОДА та РДА відповідно) у відповідні ВА під час дії в Україні правового режиму ВС, що полягає в: наділенні останніх додатковими повноваженнями у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, а також у визначених законом випадках – повноваженнями ОМС (у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або в разі прийняття Верховною Радою України (далі – ВРУ) за поданням Президента України відповідного рішення); збільшенні кадрової та установчої функцій та інших повноважень ОДА та РДА / ВА у зв'язку з утворенням в окремих регіонах ВА НП;

– визначення статусу працівників ВА НП (тимчасових ДО, які утворюються під час дії правового режиму ВС на тих територіях, де ОМС та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють свої повноваження), що полягає в необхідності правового закріплення цього статусу, який наразі законодавчо не визначено (відповідні посади не віднесено ні до посад ДС, ні до посад в ОМС);

– пропозиції щодо врегулювання статусу таких працівників (запропоновано внести зміни до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» (далі – ЗУ «ПРВС»), якими визначити, що працівники ВА НП (за винятком тих, що відряджені до відповідних адміністрацій), які здійснюють посадові обов'язки, безпосередньо пов'язані з

виконанням цими ВА повноважень ОМС, є посадовими особами МС, на яких поширюється дія ЗУ «Про службу в ОМС»; підкреслено необхідність законодавчого врегулювання питання щодо набуття заступниками голів ОДА та РДА статусу заступників начальників обласних та районних військових адміністрацій (далі – ОВА та РВА відповідно) при утворенні відповідних ВА;

***набули подальшого розвитку:***

– пропозиції щодо удосконалення ІС СУДС України, що передбачають зміни:

*в нормативно-правовому забезпеченні* (виключення з СУДС, визначеної Законом, елементів, які виконують забезпечувальні функції та не уповноважені приймати самостійні управлінські рішення (Комісії, конкурсних комісій, СУП); доповнення відповідної системи суб'єктом призначення; перетворення НАДС з центрального ОВВ (далі – ЦОВВ), що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДС, на міністерство публічної служби (далі – ПС) з віднесенням до компетенції такого міністерства як питань щодо формування та реалізації державної політики у сфері ДС, так і питань щодо реалізації державної політики у сфері служби в ОМС),

*у структурно-функціональному забезпеченні* (коригування повноважень елементів СУДС шляхом виключення невластивих для них повноважень, зокрема виключення з повноважень НАДС функції щодо сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання д/с, делегування їм повноважень з визначення змісту навчання д/с відповідно до вимог професійних стандартів. Рекомендовано розглянути доцільність реалізації відповідних повноважень Міністерством освіти і науки України (далі – МОН);

*у ресурсному забезпеченні* (встановлено недостатність людських ресурсів в усіх елементів СУДС, що спричинене повномасштабним вторгненням РФ на територію України, та визначено, що людські ресурси потребують подальшої професіоналізації з урахуванням стандартів ЄС у сфері належного ДУ, а також запропоновано запровадити національний кадровий резерв з метою добору та підготовки кваліфікованих працівників для роботи на посадах ДС. Підкреслено, що СУДС є

системою, основним призначенням якої є кадрове наповнення ДО, разом з тим сама система також потребує посилення та наповнення відповідного потенціалу;

– напрями щодо відновлення влади на деокупованих територіях України на прикладі ТОТ АРК та міста Севастополя, зокрема в контексті УДС, що полягає, серед іншого, у: необхідності врегулювання правового статусу ДО та ОМС, які діяли до початку тимчасової окупації півострова; вирішенні питання щодо правового статусу працівників ДО, ОМС, які працювали в таких органах до початку тимчасової окупації відповідних територій; утворенні та здійсненні функцій ВА, військово-цивільними адміністраціями (далі – ВЦА) в АРК– республіканського, районного та місцевого рівнів (сільських, селищних, міських) – у період запровадження в Україні правового режиму ВС та в перехідний період до функціонування у звичайному режимі.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана як складова науково-дослідної роботи кафедри публічної політики за темою «Публічне управління в умовах кризових ситуацій: теорія та практика» (Державний реєстраційний номер: 0124U000045), а також за комплексним науковим проектом «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президентові України (державний реєстраційний номер 0199U002827).

**Практичне значення одержаних результатів.** Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні теоретичні положення та висновки дисертації доведено до рівня конкретних пропозицій. Зокрема, окремі положення дисертаційної роботи на сьогодні можуть бути використані у практичній діяльності:

– у законопроектній роботі (лист Комітету ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 21.02.2025 р. № 04–23/13–2025/42911 про впровадження у практичну роботу розробок дисертаційного дослідження Студенецької А. О.);

– у правозастосовній діяльності – з метою вдосконалення практики функціонування ДС в Україні, зокрема в місцевих державних адміністраціях (довідка про впровадження у практичну роботу розробок дисертаційного дослідження

Студенецької А. О., видана Запорізькою обласною державною адміністрацією (лист Запорізької ОДА від 24.02.2025 р. № 08–50/0749);

– у навчальному процесі – при підготовці навчальних програм, зокрема:

програм підвищення кваліфікації голів РДА (довідка про впровадження у практичну роботу розробок дисертаційного дослідження Студенецької А. О., видана Вищою школою публічного управління НАДС від 13.06.2024 р. № 9707/498–24);

у межах проєкту з підготовки фахівців управлінської ланки для деокупованих територій (Reintegration Management Program) (довідка про впровадження у практичну роботу розробок дисертаційного дослідження Студенецької А. О., видана Бізнес-школою Міжнародний Інститут Менеджменту);

– у науково-дослідницькій роботі – при підготовці публікацій та інших наукових досліджень (довідка про участь в науково-дослідних роботах, видана Студенецькій А.О. з підтвердженням про те, що вона дійсно брала участь у виконанні науково-дослідної роботи за комплексним науковим проєктом «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президентові України (державний реєстраційний номер 0199U002827).

Положення дисертаційної роботи також можуть бути використані у майбутньому в практичній управлінській діяльності – органами державної влади, керівниками ДС та СУП у процесі реалізації закріплених за ними повноважень щодо організації проходження ДС.

**Особистий внесок здобувача.** Усі наукові результати, що викладені в дисертації, отримані автором самостійно.

**Апробація результатів дисертації.** Отримані результати, висновки і пропозиції наукового дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема на: Щорічній міжнародній науково-практичній конференції «Україна 2030: Публічне управління для сталого розвитку» (Київ, НАДУ, 26–30 жовтня 2020 року); Щорічній міжнародній науково-практичній конференції «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього», 7–8 червня 2022 року, ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка; Щорічному міжнародному круглому столі до Дня державної служби України

«Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації», 17 червня 2022 року, ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка; Міжнародному круглому столі «Сучасні виклики для державної служби: інформаційно-комунікативний аспект», 18 червня 2024 року, ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка; Міжнародному круглому столі до Дня Незалежності України «Незалежність України: Сучасна доктрина і практика публічного управління», 22 серпня 2022 року, ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка.

**Публікації.** Основні результати дисертаційної роботи опубліковано в чотирьох статтях у наукових фахових виданнях України, одній статті в зарубіжному виданні, п'яти тезах за матеріалами науково-практичних конференцій / круглих столів.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 266 сторінки. Обсяг основного тексту становить 175 сторінок. Робота містить 11 таблиць, 6 рисунків, 9 додатків, список використаних джерел налічує 303 найменувань (з них 20 – іноземних).

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

### 1.1. Інституційна спроможність системи управління державною службою: поняття та терміни

Метою функціонування будь-якого державного інституту є досягнення попередньо визначених для нього завдань з боку держави. Здатність інституту виконувати відповідні завдання в різних умовах функціонування забезпечується його ІС. Відповідна спроможність оцінюється в тому числі через наявність, відсутність, достатність чи недостатність ресурсного забезпечення відповідного інституту. Для розуміння суті ІС СУДС важливим є з'ясування профільних понять та термінів.

Ведучи мову про поняття і терміни, які мають стосунок до належного забезпечення діяльності інституту ДС в цілому та її системи управління, зокрема, визначимо основні для нашого дослідження терміни: «система ПУ», «система ДС», «СУДС»; «ПУ», «ДУ», «УДС»; «ІС ДС», «ІС СУДС» та інші. Також визначимо додаткові терміни, які є важливими при розкритті теми дисертаційного дослідження: «ефективність ПУ», «ефективність ДУ», «ефективність ДС», «ефективність УДС»; «стратегічне планування в ДУ», «стратегічний план», «Стратегія»; «Концепція», «Методика», «політика», «реформа» та інші.

Розглядаючи СУДС, ми в своєму дослідженні вивчаємо й саму ДС, і ширше – розглядаємо ДУ й ПУ як складні системи. Тому важливим є виявлення сутності поняття «система», що відображено на рис. 1.1. (див. рис. 1.1.).

Система, за визначенням Ю. Сурміна, – це сукупність елементів, що має певну структуру, взаємозв'язки та функції, які сприяють її цілеспрямованому розвитку [58, С. 641]. У сучасній науці існують різні трактування цього поняття, які залежать від того, яке базове визначення покладено в основу. Серед таких підходів можна виділити ті, що ґрунтуються на поняттях «цілісності», «сукупності» або «множини». У

найзагальнішому розумінні система являє собою впорядковану сукупність елементів, взаємопов'язаних між собою за певними закономірностями [58, с. 641].

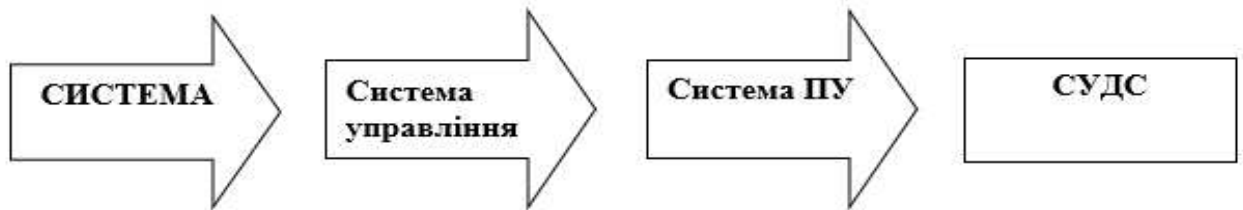


Рис. 1.1 Схематичне відображення визначення системи через її складові [власна розробка автора]

Система має кілька ключових характеристик. По-перше, вона складається з окремих елементів. По-друге, між цими елементами існують стійкі зв'язки, які є значно міцнішими, ніж зв'язки з зовнішнім середовищем. По-третє, система володіє особливою організацією, що відрізняє її від хаотичного навколишнього середовища. По-четверте, вона має інтегровані властивості, які не є простою сумою властивостей її складових частин і відрізняються від характеристик окремих елементів.

Саме тому система розглядається як цілісне утворення. До основних властивостей системи відносяться її структурність, взаємодія з навколишнім середовищем, ієрархічність і можливість множинного опису [58, С. 647].

ДС як складова ДУ та ПУ сама є системою управління, водночас існують структури, які здійснюють управлінські впливи на цю управлінську систему, тому існує «подвійна» необхідність виявити особливості поняття «система управління».

Систему управління визначають як комплекс взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів, організованих за принципом ієрархічної структури та підпорядкованих єдиному центру. Її головне призначення – визначення цілей і завдань діяльності, а також розробка шляхів їх досягнення через ефективне використання наявних ресурсів і управлінських механізмів [58, С. 648].

ДС є діяльністю в межах ДУ, й ширше – ПУ (див. рис. 1.2.).

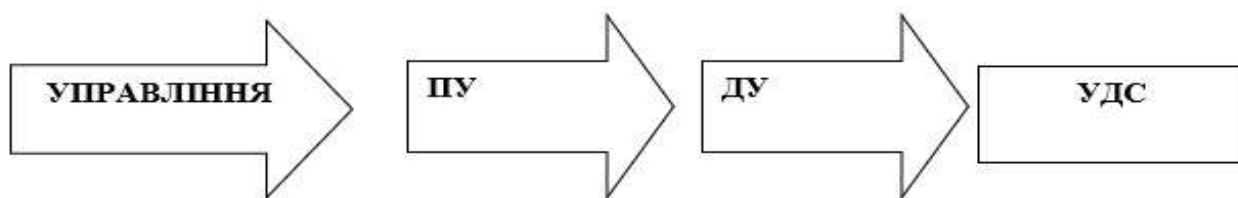


Рис. 1.2 Схематичне відображення визначення управління через його складові [власна розробка автора]

У сфері ДУ та правознавства термін «ДУ» трактується як у широкому, так і у вузькому значенні. У широкому сенсі він охоплює діяльність усіх органів державної влади (далі – ОДВ), яка спрямована на керівництво, вплив і регулювання різних суспільних процесів. У вузькому значенні ДУ розглядається як цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив суб'єкта управління, тобто ОВВ, на об'єкт управління. Цей вплив може здійснюватися як безпосередньо, так і через спеціально створені структури, з метою досягнення конкретних результатів.

Зокрема, представник першого підходу О. Стець [265] зазначає, що ДУ – це форма соціального управління, яка здійснюється від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами, до яких належать ОДВ, державні підприємства, установи, органи управління організацій і навіть ОМС у межах делегованих повноважень. Крім того, деякі юридичні та фізичні особи можуть виконувати функції держави.

Об'єктами державного контролю є різні сфери суспільного життя, насамперед економічні, адміністративні, політичні та соціально-культурні питання. До них належать центральні ОДВ, ОМС, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, а також інші юридичні особи, громадські та релігійні об'єднання і фізичні особи. Основною метою діяльності ДУ є забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, надання управлінських послуг та реалізація державної політики.

Важливим аспектом сучасного ПУ є його взаємодія з громадянським суспільством, що відрізняється від традиційного погляду на нього як на механізм організації, регулювання та впливу держави на суспільні процеси на основі її владних

повноважень. ПУ має сенс лише в рамках системного підходу, який включає: місію (ієрархію цілей, стратегію розвитку, державну політику); функціональну структуру (сукупність органів, їх функцій і завдань); засоби (управлінські технології, методи, процедури); ресурси (фінансові, матеріально-технічні, технологічні, інформаційні, кадрові); управлінську та професійну культуру ДУ; науковий підхід до ДУ [58, С. 150].

За визначенням англійського дослідника Д. Кілінга, який уперше ввів це поняття у 1972 році, основною його метою є забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян [58, С. 605]. Це поняття базується на принципах відкритості, прозорості діяльності державних інституцій, можливості громадян впливати на прийняття державних рішень, контролю громадян за діяльністю владних структур. Об'єктами ПУ є ОДВ, зокрема ОМС та інші органи, яким делеговані публічні повноваження [58, С. 605-606].

Система ПУ – це сукупність ДО та ОМС, які здійснюють організаційний вплив на відносини між державною та суспільством шляхом здійснення управлінських функцій у межах своєї компетенції відповідно до закону. Сюди входить сукупність суб'єктів і завдань ДУ, механізми їх взаємодії, взаємовідносини ОДВ та МС, спрямовані на ефективне управління суспільними процесами [239, С. 163].

Розмежування свідомості та діяльності людини, груп людей або суспільства в цілому як суб'єкта ДУ та ПУ дає можливість говорити про ДУ як про професійну діяльність. Поняття «ДУ» і «ПУ» є значно ширшими за поняття «УДС» і співвідносяться як ціле і частина.

Система ДС – це ієрархічно організована сукупність різних видів ДС, управління якими здійснюється державними органами влади (далі – ДОВ), у тому числі ВРУ, Президентом України, КМУ, НАДС та іншими. Основною метою системи ДС є забезпечення цілісного функціонування державного механізму шляхом виконання таких ключових функцій: захист прав, свобод і законних інтересів громадян; надання якісних послуг мешканцям; захист конституційного ладу України; створення умов для розвитку громадянського суспільства та політичного партнерства, сприяння стабільності державних інститутів та ефективному

функціонуванню державного апарату; забезпечення діяльності ОДВ в межах їх компетенції шляхом професійної підтримки політичного керівництва та надання публічних послуг громадянам [58, С. 642–643].

Базовим поняттям у нашому дослідженні є «УДС», яке розглядається як функція ЦОВВ щодо задоволення інтересів держави. Ця діяльність здійснюється в конкретних організаційно-правових формах і реалізується спеціально уповноваженими на те ОДВ. До її основних завдань належать: визначення стратегічних напрямів розвитку ДС, забезпечення ефективного функціонування всіх її елементів, удосконалення правового регулювання та механізмів управління у сфері УДС [58, С. 421]. Альтернативним є визначення «УДС» як діяльності спеціально створених ОДВ, які спрямовані на реалізацію єдиної державної політики у сфері ДС, до основних завдань якої належать: забезпечення ефективного функціонування ДО відповідно до інтересів держави; створення належних умов для функціонування ДО; підтримка та розвиток інституційних механізмів ДС [239, С. 179].

«Спроможність» та «ІС» – ключові для нашого дослідження поняття. Поняття «спроможність» розуміється як вміння забезпечувати виконання певних функцій, повноважень, а «інституційна спроможність» – здатність організації чи установи ефективно виконувати свою місію. Внутрішня ІС визначає стійкість та ефективність функціонування організації, тоді як зовнішня ІС відноситься до взаємодії з навколишнім середовищем і здатності залучати ресурси і партнерів.

Наукові дослідження в цій сфері виділяють різні складові ІС, серед яких: організаційна структура – ефективність внутрішніх процесів і розподіл відповідальності; ресурсне забезпечення – фінансові, матеріальні та кадрові можливості; управлінські компетенції — професіоналізм управлінського персоналу та співробітників; адаптивність – вміння пристосуватися до змін зовнішнього середовища; комунікативна взаємодія – співпраця з партнерами, суспільством і державними установами.

Тому ми поділяємо думку вчених В. Бакуменка [46]. С. Дубенко [55-56], Ю. Ковбасюка [59], Ю. Сурміна [58] та ін., що ІС є комплексним поняттям, яке визначає ефективність організації та її здатність стійко розвиватися та адаптуватися.

На рис. 1.3 нами схематично відображено процес визначення спроможності через її складові.

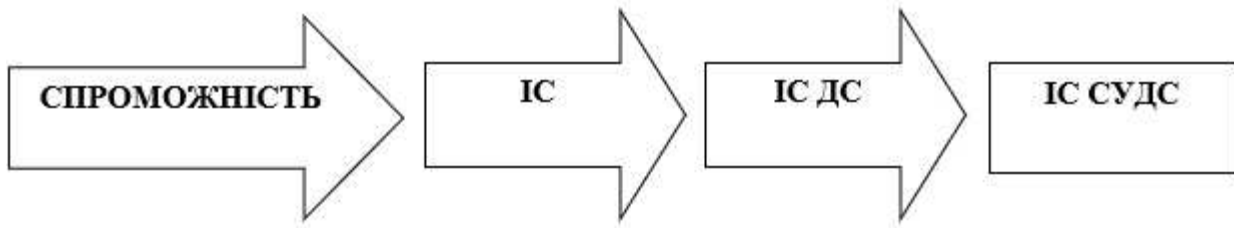


Рис. 1.3 Схематичне відображення визначення спроможності через її складові [власна розробка автора]

Досліджуючи термінологію дисертаційної роботи, розглянемо ключове поняття «інституціональна» (інституційна) спроможність, що часто застосовується вітчизняними науковцями та практиками щодо вивчення процесів реалізації влади та аналізу функціонування інститутів політичної системи суспільства.

Основні аспекти застосування цього поняття: оцінка ефективності державних інституцій у виконанні їхніх функцій; дослідження стійкості та адаптивності політичної системи; вивчення взаємодії влади з громадянським суспільством та міжнародними партнерами; аналіз управлінської діяльності на різних рівнях ДУ. Таким чином, ІС є важливим критерієм оцінки ефективності діяльності політичних і державних інститутів та їхньої ролі в розвитку суспільства [11, с. 10–18.].

На думку О. Баштанник, такі дефініції, як інституційна / інституціональна спроможність, у науковій літературі часто застосовуються авторами досить довільно, без акценту на термінологічних відмінностях, іноді навіть як синонімічні поняття. Утім, як вважає згаданий автор, у цих понять все ж є притаманні їм властивості [12].

На думку Н. Колісніченка та М. Войновського [81], інституційний походить від англ. «institution» й тлумачиться як установа, що визначається як щось офіційно визнане, встановлене та має фіксований соціальний статус. Вона пов'язана з організацією суспільних відносин, заснованих на певних нормах і правилах діяльності і поведінки людей, тобто соціальних інститутах. Інституційна стосується потенціалу установ (організацій). ІС включає поняття «інституціональний».

З відповідною позицією не погоджується О. Рось, якій точка зору авторів щодо окремого виділення та розмежування понять «інституційна спроможність» та «інституціональна спроможність» видається недостатньо обґрунтованою. Таке трактування, на думку вченої, не відповідає термінології, вказаній в англійських джерелах щодо інституціональної та інституційної спроможності, яка стосується не окремого інституту, а інституцій загалом. Це також підтверджується документами міжнародних організацій, у яких термін «інституційна спроможність» увійшов у вітчизняний науковий та управлінський дискурс [249].

Водночас, А. Помаза–Пономаренко [128] визначає, що існує різний переклад термінів «інституціональний» та «інституційний». Останнє унеможливає надання єдиного визначення терміна «інституціональна» або «інституційна спроможність». Авторка пропонує врахувати різне змістовне наповнення цих термінів й розглядати їх як результат процесу взаємовпливу одного поняття на інше. Наша думка співзвучна з ідеями науковиці.

Різні трактування ІС ми спостерігаємо в концепціях П. Моргана, який розглядає ІС як процес або результат; Ф. Фукуями, який визначає її як інституційну якість; Е. Гріндела, який трактує її як властивість управління; А. Толобема, який вивчає її через організаційну характеристику; А. Сена, який вважає її фактором, що розкриває можливості індивідуальності. Тобто, термін «ІС» часто використовується як синонім якісного управління, організованості та ефективності. Це підтверджує, що поняття є багатограним і охоплює як структурні, процесуальні, так і результативні аспекти діяльності інституцій [122].

Вітчизняні дослідники також по-різному визначають поняття «ІС». Г. Зеленько стверджує, що поняття «ІС» є важливим у політичній науці та загалом стосується ефективності управління, стабільності політичної системи та здатності держави адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища [65].

Н. Корчак, Л. Гонюкова, Б. Бернадський, Т. Василевська також поділяли відповідну думку в розрізі дослідження інституціонального забезпечення публічної влади [69]. Ю. Лихач, М. Канавець, Р. Попов, А. Малюга та інші розглядають ІС як

здатність державної структури ефективно виконувати покладені на неї функції [129, С. 15].

На думку С. Омельченко, для розвинених демократій ІС є ключовим показником здатності захищати права людини, забезпечувати соціально орієнтовану ринкову економіку та реалізовувати цілі сталого розвитку. У період політичних змін критерії ІС оцінюють здатність політичної системи рухатися до демократичних стандартів. Дослідники, вивчаючи ІС, зокрема взаємодію між центром і периферією та міжнародні зв'язки, зазначають, що її визначення як функціональності дозволяє оцінити внутрішню структуру інститутів і їхні сильні та слабкі сторони з нормативної перспективи [111].

Перевірка ІС інститутів публічного врядування здійснюється через вирішення конкретних суспільних завдань та аналіз прийнятих політичних рішень. Тож ІС можемо розглядати через додатковий вимір – приховану неспроможність. Цікавою для нас є думка О. Баштанник [11-12], яка вважає, що інституціональну спроможність можна визначити як здатність регулювати певний вид суспільно-політичних відносин у політичній системі або в системі в цілому (у випадку державного інституту) на основі нормативно-ціннісних принципів (дотримання прав і свобод людини, реформування системи управління за європейськими стандартами). ІС можна охарактеризувати як здатність певної структури виконувати свої функції (які можуть бути переліком завдань, що покладені на неї з метою найбільш повного виконання функцій організації), спираючись на необхідні ресурси [11]. Авторка зазначає, що при аналізі ІС тієї чи іншої структури (наприклад, ОМС) дослідники, як правило, виокремлюють складні групи її параметрів, серед яких відзначають як специфічні особливості здійснення діяльності, так і аспекти стратегічного планування, навчання персоналу тощо [12].

Т. Захаров вважає, щодо розуміння ІС як здатності ефективно виконувати свої функції має бути розширене [62]. На його думку, вона має враховувати наявність різних рівнів політики та політичних акторів, а тому має бути системною та багатовекторною концепцією. Посилення ІС може відбуватися як на локальному рівні окремої організації, так і на рівні всього європейського регіону. Ключовим аспектом

ІС перед обличчям глобальних викликів є адаптивність, тобто здатність політичних інститутів динамічно розвиватися та реагувати на виклики без істотних змін у своїй структурі. Механізми представництва інтересів – наявність інституціолізованих процедур узгодження публічних інтересів і вирішення спорів мирним шляхом. Фактори євроінтеграції – не тільки впровадження норм ЄС у національне законодавство, також їх закріплення в суспільній свідомості та практиці; економічний вимір – роль політичних інститутів у регулюванні економічних процесів. Таким чином, ІС у сучасному світі означає стійкість до змін, ефективне управління ресурсами, демократичну стабільність та здатність впроваджувати європейські стандарти в ДУ і зв'язках з громадськістю.

Аналізуючи ІС, дослідники зосереджують увагу на різних її проявах. Так, О. Дмитренко розглядає ІС через показники досягнення певних цілей та професіоналізму [51, с. 121]; К. Петренко – через громадські об'єднання, які є результатом їх взаємодії з державою, яка проявляється у здатності громадських організацій надавати соціальні послуги в межах нормативно-правової бази, встановленої державою [122].

Узагальнюючи думки різних дослідників, у загальних рисах ІС визначаємо як здатність інституту, структури, організації забезпечувати досягнення основної мети своєї діяльності, а ІС ДС – як здатність інституту ДС забезпечувати здійснення професійної діяльності щодо забезпечення виконання завдань і функцій держави.

При визначенні ІС СУДС нам ближче думка дослідників, які розглядають ІС як «здатність структури ефективно виконувати покладені на неї функції», «ефективно виконувати власні найголовніші функції», «виконувати покладені на них функції».

З огляду на зазначене ІС СУДС у загальних рисах визначаємо як здатність відповідної системи загалом та елементів, що її складають, зокрема, ефективно здійснювати свою діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС, що виявляється у здатності елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження щодо УДС.

При цьому слід зазначити, що ІС ДС та ІС СУДС, на наш погляд, співвідносяться як ціле та його частка. Якщо при визначенні ІС ДС ідеться про весь

інститут ДС, то при визначенні ІС СУДС – про ІС елементів, які складають саме СУДС та здійснюють визначені законом управлінські функції. Порівняльний аналіз ІС ДС та ІС СУДС наведено в таблиці 1.1. (див. табл. 1.1).

При визначенні здатності елементів СУДС виконувати повноваження у сфері УДС ми поділяємо думку О. Баштанник, яка вважає, що ІС можна визначити як здатність інституцій виконувати свої функції на основі нормативного, організаційного та ресурсного забезпечення (структурний аспект природи інститутів) [16].

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз інституційної спроможності державної служби та інституційної спроможності управління державною службою

ІС ДС	ІС СУДС
ІС – здатність інституту (структури) забезпечувати досягнення основної мети своєї діяльності	
ДС – публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави	СУДС – система, яка складається з елементів, які наділені управлінськими повноваженнями щодо ДС: 1) КМУ; 2) НАДС; 3) Комісія та конкурсні комісії; 4) керівники ДС; 5) СУП
ІС ДС – здатність інституту ДС забезпечувати здійснення професійної діяльності щодо забезпечення виконання завдань і функцій держави.	ІС СУДС – здатність відповідної системи загалом та елементів, що її складають, зокрема, здійснювати визначені повноваження щодо управління ДС.

\* Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [178].

Схожий погляд має С. Тундаєв, який визначає ІС як здатність інституцій виконувати свої функції через цілеспрямоване забезпечення належного рівня нормативно-правового регулювання, системно-структурної і функціональної організації» [280].

Нормативно-правове забезпечення СУДС є сукупністю ЗУ і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів СУДС і виконання ними свого призначення.

Під структурно-функціональним забезпеченням СУДС розуміємо відповідність побудови елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням та функціям, а також характеру взаємодії між відповідними елементами та іншими суб'єктами в системі ДУ.

Ресурсне забезпечення СУДС визначаємо як наявність та достатність людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів СУДС. Важливим є дослідити об'єм відповідних ресурсів, можливості та особливості їх використання. Достатність або обмеженість кожного виду ресурсного забезпечення впливає тим чи іншим чином на спроможність СУДС виконувати свою місію і завдання. З урахуванням зазначеного вище під ІС СУДС у загальних рисах розуміємо здатність відповідної системи ефективно виконувати свою місію – здійснювати діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС на основі нормативно-правового, структурно-функціонального і ресурсного забезпечення (див. рис. 1.4.).

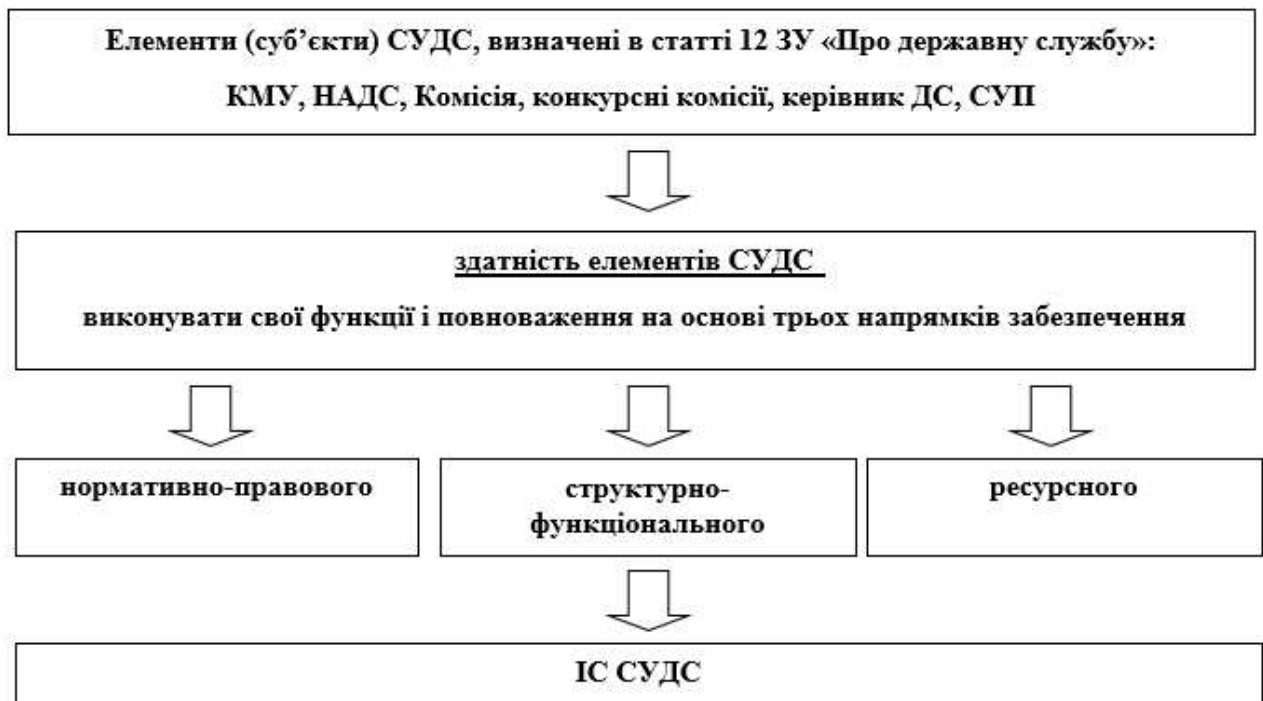


Рис. 1.4 Схематичне відображення ІС СУДС [власна розробка автора]

Розглянемо ще один важливий для нашого дослідження термін: «ефективність», який розглядаємо у двох аспектах: ефективність ДС як рівень досягнення поставлених перед нею завдань і цілей; ефективність УДС як механізм, що має забезпечувати ефективність самої ДС. Під ефективністю ПУ розуміємо здатність системи ПУ забезпечувати потреби суспільства та кожного громадянина за мінімального ресурсного забезпечення. Основні фактори ефективності включають: відповідність цілей, алгоритмів їх реалізації та отриманих результатів державним цінностям і суспільним інтересам; якість прийнятих та реалізованих управлінських рішень; достатність ресурсного забезпечення для досягнення цілей; суспільна цінність результатів у контексті державної політики та розвитку громадянського суспільства. Таким чином, ефективне УДС є необхідною умовою для високої ефективності самої ДС та всієї системи ПУ [239, С. 46] (див. рис. 1.5).



Рис. 1.5 Схематичне відображення поняття ефективності та її складових [власна розробка автора]

Ефективність ДУ також розглядається як узагальнюючий показник, що відображає співвідношення між кінцевими суспільними результатами та сукупними витратами на їх досягнення. Завдяки цьому показнику ми можемо здійснити

оцінювання економічної доцільності використання державних ресурсів; якість і соціальну значущість досягнутих результатів; співвідношення витрат і вигод для суспільства; ефективність реалізації державної політики. Таким чином, ефективне ДУ спрямоване на оптимальне використання ресурсів і досягнення суспільно важливих цілей» [59, С. 200].

Ефективність ДС можна визначити як «організаційно-функціональний принцип, який передбачає, що інститут ДС має працювати в режимі досягнення поставлених цілей при мінімально можливих витратах матеріальних і фінансових ресурсів. Це означає, що ДС повинна: забезпечувати результативність виконання своїх функцій, оптимізувати витрати та ресурси, підвищувати якість управлінських рішень, діяти відповідно до цілей державної політики. Таким чином, ефективність ДС – це поєднання результативності, економічності та раціональності в діяльності державного апарату» [59, С. 60].

Ефективність будь-якого процесу та діяльності залежить від її спланованості та прогнозування її наслідків. Стратегічне планування в ДУ – це процес визначення цілей розвитку держави та пошуку оптимальних шляхів їх досягнення в умовах обмежених ресурсів. Ключовими аспектами стратегічного планування є: концептуалізація політик, програм і проєктів; нормативно-правове, організаційне та координаційне забезпечення; визначення цілей, прогнозування, оцінка ресурсів, адаптація до змін; забезпечення синхронного розвитку та збалансованого управління. В. Бакуменко та С. Кравченко підкреслюють, що стратегічне планування є одним із найважливіших завдань ДУ, оскільки воно поєднує різні управлінські процеси та забезпечує системний розвиток держави [46, С. 60].

У контексті ефективності доцільно визначити також поняття результативності, яка має значення для нашого дослідження, зокрема в розрізі результативності здійснення повноважень елементами СУДС. У загальному розумінні результативність – це співвідношення між прогнозованими (очікуваними) результатами і фактично досягнутими. У державному секторі відсутній чіткий показник результативності, як-от прибуток у приватному, що ускладнює баланс між соціальною справедливістю та ефективністю. У межах нового публічного

менеджменту успішність управління оцінюють за трьома ключовими складовими (три «Е»): результативність (Effectiveness); ефективність (Efficiency); економічність (Economy).

Щодо результативності діяльності СУДС зауважимо, що її можна визначити як співвідношення між бажаними кінцевими результатами (що визначаються на основі цілей діяльності елемента СУДС) і прогнозованими (для кожного із пропонованих варіантів вирішення проблеми) результатами діяльності елемента СУДС [239, С. 154]. Результати стратегічного планування відображені на рис. 1.6 (див. рис. 1.6.):



Рис. 1.6 Схематичне відображення стратегічного планування [власна розробка автора]

Як бачимо на рис. 1.6, стратегічне планування характеризується такими складовими, як:

- Стратегічний план (довгостроковий або середньостроковий: формалізований документ, що розробляється на підставі стратегії і визначає конкретні заходи, їх послідовність, строки, ресурси, відповідальність, який містить державно–управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики;

- Стратегія – у перекладі з грецької мови – *strategia*, від *stratos* – військо і *ago* – веду – описує детальний комплексний довгостроковий напрям розвитку організації, спрямований на досягнення місії (головної мети) організації та цілей [58, с. 679], який визначає, як розподіляються ресурси для досягнення конкретних цілей. Стратегія (грец. *στρατηγία* – мистецтво полководця) також визначається як підхід до вирішення

важливих і складних (стратегічних) проблем. Стратегія є моделлю програмної діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей, і обов'язково служить зручною основою для визначення пріоритетних напрямків (пріоритетних напрямів, цілей, проблем) і розподілу обмежених ресурсів [96, с. 192];

– Політика, яка встановлює загальні орієнтири для прийняття управлінських рішень. Від якості відповідного планування залежить ефективність ДС та ефективність УДС [58, с. 531].

Одним із видів стратегічного плану є Концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – документ, що розробляється з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачаються заходи для вирішення конкретної проблеми (напр., Концепція адаптації інституту ДС в Україні до стандартів ЄС).

Інструктивним документом, який визначає мету і завдання, порядок виконання роботи, використовувані методи та очікувані результати, оцінювання роботи є Методика (напр., Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів, Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта). Методикою також називають методичні вказівки і рекомендації».

Достатньо часто у стратегічних планах зазначається про необхідність проведення реформи в тій чи іншій сфері. Реформа в найзагальнішому розумінні означає «зміну, перетворення, реорганізацію» [58, С. 619].

Дослідження СУДС та її ІС, на наш погляд, доцільно почати з аналізу історичного розвитку відповідного явища. Такий аналіз дасть змогу встановити ті чи інші причини, що вплинули на формування елементів відповідної системи, складові повноважень елементів, особливості ієрархії та взаємозв'язків між ними.

## **1.2. Історичні передумови формування системи управління державною службою в Україні**

Підтримуючи думку багатьох дослідників, вважаємо, що аналіз еволюції української ДС в різні періоди розвитку нашої державності допомагає виявити, окрім

інших важливих проблем, особливості ментальності д/с та зрозуміти ті чи інші риси, притаманні сучасному УДС. Важливо врахувати історичний досвід функціонування державної служби та системи управління нею, у тому числі «історичну пам'ять» кількох поколінь, беручи до уваги як досягнення, так і недоліки попередніх управлінських моделей [13; 19].

Ми поділяємо погляди Т. Мотренка [71], який зазначає, що підготовка нового покоління управлінців має не лише запозичувати та переглядати кращий світовий досвід, але й базуватися, насамперед, на позиції української держави. Адже система управління та державної служби в кожній країні є унікальною через свої історичні особливості та національні традиції [71, С. 5 - 6].

Науковці підтверджують, що зародки УДС існували ще в середньовічній Київській Русі, Галицько-Волинській державі, Українській козацькій республіці та Українській Народній Республіці [71, с. 14]. Зокрема, А. Бритько [18; 19] присвятив свої роботи питанню становлення УДС, виокремивши періодизацію еволюції УДС в Україні: доба Київської Русі (X–XIII ст.); доба Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої, до яких входили Українські землі (XIV–XVIII ст.); доба Козацької держави (XVI–XVIII ст.); період, коли Українські землі були у складі Російської імперії (поч. XVIII – поч. XX ст.); доба національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.); Радянська доба (1921–1991 рр.); період незалежності України (з 1990 – дотепер) [19].

Розглянемо відповідну періодизацію більш детально, почавши з літопису «Повість временних літ», який відображає державний устрій Київської Русі у першій половині X ст., коли князями Олегом (911 р.) та Ігорем (944 р.) були підписані договори з Візантією. У відповідних договорах прописувались Великий князь Київський та бояри, руські люди. Княжі дружинники не були згадані в договорах, оскільки дружина формувалася з бояр і племінних вождів, які виконували управлінські функції. Такою була початкова система княжої служби Давньої Русі [71, С. 58].

У середньовічній Київській Русі посадовці, особливо вищого рангу, тривалий час виконували свої обов'язки без офіційного закріплення посад. Правитель доручав

завдання тим, хто був поруч, що відповідало політичним реаліям того часу. Лише в другій половині XII ст. згадуються бояри, на яких інколи покладали військові, дипломатичні чи інші обов'язки [71, С. 61]. На наш погляд, саме останній розподіл повноважень можна назвати прообразом сучасних посадових обов'язків д/с.

До європейських держав, де щільно переплелися архаїчні форми влади і модерні механізми управління, належало Велике князівство Литовське. Це було зумовлено специфікою його розвитку та роллю, яку відігравало князівство в політичному, соціально-економічному та культурному житті Європи [71, С. 75].

Первинним органом управління у Великому князівстві Литовському була княжа дружина, до складу якої входила земельна аристократія. Її представники визнавали владу великого князя над собою та своїми підданими. З розширенням території князівства дружина поступово трансформувалася у великокнязівський двір, що став основою державного апарату. У XIV ст. управління залишалося в межах двору, оскільки держава будувалася на удільних князівствах і не потребувала великої кількості чиновників. У цей період з'являлися функціональні посади, зокрема воєводи (військові керівники) та тивуни, які управляли великокнязівськими волостями [71, С. 77]. З наведеного вбачаємо, що в цей період було закладено підвалини визначення функціональних обов'язків д/с.

У 1413 р. в Великому князівстві Литовському розпочався перехід від управління землями через князів до системи посадовців. Було ліквідовано Віленське та Троцьке князівства, створено воєводства, що охопили й малі князівства. Цей процес поступово поширився на всю державу. В Україні Волинське князівство припинило існування в 1452 р., а Київське – у 1471 р. Волинь стала «землею» з Луцьким старостою, а Київщина – воєводством, де воєвода отримав всю цивільну та військову владу. Остаточне формування державного апарату Великого князівства Литовського завершилося в другій половині XV ст. Він складався з центрального уряду, що керував країною, і регіонального управління, яке забезпечувало владу на місцях. На чолі держави стояв великий князь, поруч із ним – рада магнатів, воєвод і старост, що поступово отримала організовану структуру. Важливу роль відігравав сейм, який із середини XV ст. набував усе більшого значення. Центральний апарат

включав близько 35 урядів, поділених на три групи: військовий апарат, княжу канцелярію та двірські посади [71, С. 78–79].

Дослідники зазначають, що у Великому князівстві Литовському одна особа часто обіймала кілька посад одночасно. Оскільки централізоване фінансування було відсутнє, урядовці утримувалися за рахунок місцевих прибутків. Для багатьох посадовців керівництво територією ставало передусім джерелом доходу, що неминуче сприяло корупції. Імовірно, це були одні з перших її проявів в історії України.

Оскільки багато литовських можновладців обіймали одразу кілька посад у різних частинах країни, фактичне управління передавалося васалам – намісникам. Волостями керували тивуни або отамани, а в межах областей діяли місцеві посадовці: справці, городничі, каштеляни, маршалки тощо. Вони відповідали за збір податків, ремонт шляхів та укріплень, а їх призначали воєводи й старости з-поміж приближених осіб. Ключники та митники мали особливий статус, оскільки підпорядковувалися безпосередньо великому князю, а зібрані ними податки надходили до скарбниці. Незважаючи на певні недоліки, державний апарат Великого князівства Литовського функціонував ефективно. Навіть у складних зовнішньополітичних умовах держава зберігала стабільність, а система управління забезпечувала контроль над фінансами, військом і господарством [71, С. 90].

Після ухвалення Люблінської унії 1569 р. королівська влада разом із системою ДС, польським сеймівським законодавством та адміністративними установами поширилася на більшість українських земель. Зокрема, Лівобережна Україна перебувала під польським управлінням у 1569–1648 рр., Правобережжя – у 1569–1648 рр. та 1699–1795 рр., а також Західна Україна.

Основи державного устрою та управління Річчю Посполитою були закладені рішенням польсько-литовського сейму 1569 р., коли Польща і Литва утворили федеративну державу з окремими конфедеративними елементами, на чолі якої стояв співправитель – король польський і водночас великий князь литовський. Законодавчим органом був єдиний сейм, але кожна сторона зберігала свою адміністрацію, військо, суд, скарбницю та закони. На українських землях, які раніше

входили до Великого князівства Литовського, були запроваджені політико-правові норми Корони Польської. Це відбулося за ініціативою короля Сигізмунда II Августа, який під час сейму 1569 р. видав універсали про інкорпорацію Волині, Підляшшя, Брацлавщини та Київщини до складу Польщі [71, С. 97].

Найважливіші системні зміни в державному устрої Речі Посполитої були ухвалені Чотирирічним сеймом (1788–1792 рр.). Було створено Військову комісію, яка перебрала керівництво армією, а в 1789 р. було ліквідовано Постійну раду, передавши їй міжнародні повноваження Депутації закордонних відносин. Водночас було реформовано податкову систему та укріплено місцеве самоврядування (далі – МС). У 1791 р. було запроваджено виборчу реформу, що позбавила безземельну шляхту права голосу, зменшивши вплив магнатів. Найважливішим результатом стало ухвалення Конституції 3 травня 1791 р., яка запровадила поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Вищим органом влади була Комісія опіки над правами, до складу якої входили король, примас і міністри сейму. Найбільшим досягненням Конституції було утвердження принципу «всі обивателі є оборонцями цілісності і свобод національних» [71, С. 100].

Структура влади Речі Посполитої включала центральну, земельну, замкову, військову та судову адміністрацію. Владу тримала шляхта, яка вважалася «народом політичним». Відповідно до сеймової конституції 1573 р. у прийнятті рішень королю допомагала Постійна рада, до складу якої входили вищі коронні урядовці, єпископ, воєвода та два каштеляни. У 1775 році він став вищим виконавчим органом, що складався порівну з представників Корони та Литви. Дорадчу функцію при королі виконувала Велика королівська Рада (Panowie Rada), яка дублювала Сенат. Після Люблінського сейму 1569 р. до її складу входили сенатори – «резиденти»: католицькі архієпископи, єпископи, а також воєводи й каштеляни воєводств. Перед Люблінським сеймом 1569 р. Велика королівська рада складалася з 51 особи [71, С. 103].

Вищу державну владу в Речі Посполитій разом із королем здійснював загальнодержавний сейм. Чергові сейми скликалися раз на два роки та тривали до шести тижнів, а в разі надзвичайних ситуацій проводилися позачергові засідання тривалістю до двох тижнів. Сейм мав двопалатну структуру: складався з Посольської

ізби (палати) та Сенату. Посольська ізба формувалася як представництво земських шляхетських сеймиків і включала 170 послів [71, С. 105].

Важливою частиною державного устрою Речі Посполитої були регіональні шляхетські зібрання – сеймики. Вони надавали вищій та середній шляхті можливість реалізовувати своє право як «політичного народу», беручи участь в управлінні державою та формуванні національної політики [71, С. 108].

Міста Речі Посполитої поділялися на королівські, самоврядні та приватні. Багато з них отримували магдебурзьке право, що забезпечувало діяльність МС. Міську владу очолювали виборні урядники, зокрема бурмистр і вїйт, а міський уряд складався з райців і лавників (присяжних), яких зазвичай налічувалося від 8 до 12 осіб [71, С. 111].

Виконавчу та судову владу на місцях у Речі Посполитій здійснювали старости, або королівські намісники. Спочатку їхнім основним обов'язком був збір податків для короля, але з часом їхні повноваження розширилися. Влада старост, зокрема судова, поширювалася не лише на міщан і селян, а й на шляхту. Старости поділялися на «гродових» і «негродових» залежно від наявності в їхньому старостві «гроду» (укріпленого міського центру) [71, С. 112].

Отже, ключовими владними інститутами Речі Посполитої, що складалася з Корони Польської та Великого князівства Литовського, були Король, Сейм і Сенат (як частина Сейму та водночас Королівська рада). Їх доповнювали земські, воєводські та повітові сеймики, які обирали або призначали державних урядовців різних рівнів. Основу права Речі Посполитої (Корони) становили прийняті сеймом правові норми, Литовські статuti та міське право, зокрема магдебурзьке.

Починаючи з сеймової постанови 1590 р. під назвою «Порядок зі сторони Низовців і України», на варшавських сеймах регулярно розглядалися питання, пов'язані з козацтвом і Військом Запорозьким. Ухвалювалися «заборонні» та «привілейні» постанови, які регулювали їхню діяльність у східних воєводствах Польсько-Литовської держави [71, С. 117].

Попри опір владних структур Речі Посполитої, у 1648–1649 рр. на території її східних воєводств сформувалися органи державної влади Українського гетьманату.

Вони мали власну систему урядовців, подібну до польської. Це підтверджує, зокрема, одне з положень «*Pacta conventa*», укладених під час коронації Міхала Корибути у 1669 р. У ньому зазначалося, що земські уряди Київського, Брацлавського та Чернігівського воєводств надаватимуть підтримку лише тій шляхті, яка залишила межі козацької України [71, С. 125–126].

На Правобережній Україні в багатьох містах і селах створювалися органи управління, що наслідували полково-сотенний лад Українського гетьманату. Повстання 1768 року (під проводом запорожця Максима Залізняка і сотника надвірного козацтва Івана Гонти – Коліївщина) вирізнялося широкою соціальною підтримкою та високим рівнем організації, зокрема єдиним керівним центром і структурованими військовими підрозділами. Виступи нижчих та напіввизнаних станів українського населення в Київському, Брацлавському, Подільському й частково Волинському воєводствах Корони Польської мали глибоке історичне коріння. Вони спиралися на традиції українського державного устрою, що існував у цих землях від «Дніпра до Случі» впродовж тривалого часу у формі Гетьманату [71, С. 128].

У період 1569 – 1795 рр. (із перервами) розвиток України–Русі значною мірою визначався її державним апаратом, очолюваним трьома польсько-литовськими «станами». Водночас земські урядники Східної Галичини, Київщини, Волині, Поділля та Чернігівщини мали відмінності від інших адміністративних територій Речі Посполитої. Це зумовлювалося місцевими традиціями державотворення Київської Русі та Галицько-Волинської землі, особливостями звичаєвого права та впливом політичної системи, сформованої Військом Запорозьким. Особливу роль у польсько-литовсько-українських відносинах відіграло скасування в 1648–1712 рр. коронних установ на території Київського, Брацлавського, Чернігівського, частково Подільського і Волинського воєводств та формування тут інституцій Українського гетьманату.

Слабкість державно-політичного устрою Речі Посполитої проявлялася в пануванні шляхетської демократії, що фактично перетворилася на магнатську охлократію. Це негативно впливало на ДС, а в XVIII ст. призвело до невизнання

значною частиною українського населення постанов польської влади на східних «кресах». Ця ситуація, разом із децентралізацією воєводського устрою, внутрішніми міжусобицями магнатів, зовнішнім втручанням у справи держави та корупцією вищих чиновників, які перебували під впливом Москви, Відня та Парижа, спричинила занепад Речі Посполитої та її зникнення з геополітичної карти Європи [71, С. 133–134].

З виникненням Запорозької Січі козацтво, яке освоїло землі за Дніпровськими порогами, перетворилося з об'єкта на активного учасника історичного процесу. Воно не лише зазнавало впливу з боку українського суспільства та сусідніх держав, а й саме формувало політичні й військові реалії регіону. У першій половині 1580-х рр. Запорозька Січ контролювала територію від Низу до Надпорожжя, а також південні українські замки – Канів і Черкаси. Козаки вільно пересувалися цими землями й навіть вступали в переговори з королівськими посланцями, що засвідчило їхнє зростаюче політичне значення [71, С. 185–186].

Протягом існування Запорозької Січі сформувалися сталі традиції та механізми реалізації колективної волі козацької громади. Головну роль відігравали загальнокозацькі січові ради, які були найвищим законодавчим та адміністративним органом, а також вирішували найважливіші цивільні (розподіл землі, майна) та кримінальні (розгляд тяжких злочинів) справи. Дослідники доби Запорозької Січі писали, що в Запорозькій Січі відбувалося поєднання адміністративно-судових функцій між колективними установами (січовими радами) та окремими посадовими особами – кошовими отаманами, військовими суддями, писарями, осавулами, довбишами, курінними отаманами та паланковими полковниками. Кошовому отаману належала вища адміністративна, військова, судова та духовна влада, він представляв Військо Запорозьке Низове в міжнародних справах, завідував військовою скарбницею, призначав старшину і вів судочинство [71, С. 191].

Окрім військової старшини, значними владно-адміністративними повноваженнями в Запорозькій Січі володіли військові служителі. Військовий довбиш організовував колективні зібрання, військовий пушкар наглядав за в'язницею та військовим арсеналом, а військовий товмач виконував дипломатичні функції.

Військові шафарі та кантаржеї відповідали за митні та податкові справи, шкільні атамани опікувалися освітою. Особливу роль відігравала похідна старшина, до якої належали полковники, осавули та урядники, які керували козацькими частинами під час військових походів [71, С. 196].

Наступним рівнем владно-адміністративної системи Запорозької Січі після загальносічової (кошової) старшини та військових служителів була курінна старшина - адміністративно-військова одиниця, що поєднувала самоврядування з військовими функціями. Їх очолювали курінні отамани, які з середини XVIII ст. почали виконувати також наглядові функції разом із кошовими отаманами. За межами укріпленої Січі на території Війська Запорозького Низового діяли паланки – адміністративно-територіальні одиниці, кількість яких змінювалася від 5 до 11. Влада в паланках належала паланковому полковнику та місцевій старшині, що включала осавула, писаря, підосавула та підписаря.

Адміністративна система та звичаєво-правова культура Війська Запорозького Низового мали значний вплив на формування владно-судових органів Української козацької держави, що виникла в ході Національно-визвольної війни середини XVII ст. «Інституції Українського гетьманату створювалися за запорозьким зразком, а сама держава продовжувала носити назву Війська Запорозького. Запорозька Січ стала центром, де зародилася визвольна боротьба, відіграла ключову роль у становленні української армії та сприяла політичному піднесенню Богдана Хмельницького. Саме завдяки підтримці січового козацтва він був проголошений Гетьманом Війська Запорозького в лютому 1648 р.» [71, С. 201–202].

Особливості державного устрою Української козацької держави та взаємодія її структурних елементів визначалися специфічними умовами, за яких відбувався процес державотворення в середині – другій половині XVII ст. Формування політичних інституцій відбувалося в умовах військової боротьби, що вплинуло на їхню організацію та функціонування [71, С. 211]. «Політичний устрій Гетьманату можна охарактеризувати як республікансько-демократичний режим, що поєднував елементи прямої та представницької демократії. Він ґрунтувався на полково-

сотенному адміністративному устрої, який забезпечував як централізоване управління, так і значну роль МС» [71, С. 214].

Серед ключових інститутів ухвалення політичних рішень у Гетьманаті варто виокремити: Генеральну раду (загальну раду) – колегіальний орган прийняття рішень на чолі з гетьманом; осавулів, які стежили за порядком під час засідань; Старшинську раду, роль якої у політичному житті зростала в міру занепаду Генеральної ради, поступово перетворюючи її на основний орган управління [71, С. 220]; інститут гетьманства; інститут генеральної старшини (посади генерального обозного, генерального писаря, генерального судді, генерального писаря; генерального підскарбія; генерального осавула; генерального бунчужного; генерального хорунжого), яка разом з гетьманом брала участь в управлінні країною [71, С. 236]. ЦОВВ Гетьманщини виступали: Генеральна військова канцелярія та Генеральна скарбова канцелярія [71, С. 246] (часто канцеляристи посідали сотенні уряди, призначалися на посади полкової старшини).

На нашу думку, дослідження історичного аспекту УДС доцільніше здійснювати загалом у контексті самої ДС. У зв'язку з цим нам імponує підхід О. Домбровської [52], а також дослідження історіографії функціонування цього інституту, здійснене М. Бармаком [8].

О. Домбровська виокремлює три основні періоди становлення та розвитку ДС в Україні: «дореволюційний період (кін. XVII – поч. XX ст.) – формування бюрократичних структур у межах Російської імперії та Австро—Угорщини; радянський період (1920–1990-ті рр.) – ДС як частина партійно-адміністративної системи СРСР; період незалежності України (1990-ті р. – теперішній час) – розбудова національної моделі ДУ, орієнтованої на демократичні принципи» [52].

М. Бармак, [9] зазначаючи про те, що «ДС не була витвором самоорганізації українського суспільства, констатує привнесення її як системи управління з метою зручного і ефективного керівництва українськими землями».

Радикальні політичні, соціально-економічні та інші трансформації в Україні на межі ХХ–ХХІ ст., а також процес модернізації державності не змогли повністю

усунути вплив як радянського минулого, так і окремих рис попередніх історичних епох у сфері ДУ та ДС.

Інкорпорація західноукраїнських земель до складу Австрійської імперії у 1772 р. збіглася з першою хвилею модернізаційних реформ. До середини XVIII ст. багатонаціональна Габсбурзька монархія, за висловом О. Субтельного, «залишалася слабо координованим конгломератом без потужних централізованих установ, необхідних для уніфікації управління» [71, С. 99]. Абсолютна влада в Австрійській імперії належала імператору (цісарю), який керував державою через систему органів влади та управління. До березня 1848 р. існувало 10 придворних рад і головних управлінь, керівники яких були найближчими радниками монарха у справах своїх відомств. Усі питання суспільно-політичного життя вирішувалися на загальних конференціях керівників цих управлінь у присутності імператора. Імператорська адміністрація мала розгалужений бюрократичний апарат із численним штатом чиновників.

У XVIII–XIX ст. російська ДС виокремлювалася як самостійна галузь на тлі активної російської територіальної експансії, зокрема й на українські землі. Формування ДС як окремої політичної інституції відбувалося паралельно зі створенням органів влади на приєднаних територіях та комплектуванням їхнього кадрового апарату. Законодавче закріплення системи ДС відбулося з ухваленням «Табеля про ранги» (1722 р.), який визначав три види служби: військову, цивільну та придворну. «Запроваджувалася уніфікована ієрархія чинів у кожній категорії. Придворна служба поєднувала елементи військової, цивільної та духовної служби, виконуючи функції при особі імператора» [19, С. 8].

На думку А. Бритька, СУДС в епоху самодержавства, згідно з згаданим вище Табелем, характеризувалася такими ознаками: д/с та управлінці мали привілейоване становище; дворяни отримували переваги при здобутті чинів, а представникам інших станів було складно потрапити до державного апарату; встановлений порядок проходження ДС мав формальний характер, проте заміщення посад часто відбувалося за волонтаристськими рішеннями, з урахуванням особистих симпатій чи антипатій правителя; з часом ДС трансформувалася: вона перестала бути безальтернативним

обов'язком дворян і стала правом, яким можна було скористатися або ні. Водночас вона надавала низку політичних, соціальних і економічних переваг у порівнянні з іншими станами» [19, С. 10].

У подальшому питання УДС в Російській імперії регулювали такі правові акти: «Статути про службу цивільну» (1832 р.), що визначав загальні правила ДС; «Положення про порядок надання чинів по цивільній службі» (1834 р.), яке встановлювало умови отримання рангів; «Загальний розпис начальницьких та посадових осіб Російської імперії» (1857 р.), який структурував посадову ієрархію. Також діяли регламенти, положення та інші нормативно-правові документи. Органами, що здійснювали УДС, були Сенат, Герольдія при Сенаті, адміністрація государя, Інспекторський департамент Першого відділення Власної Його Імператорської Величності Канцелярії, а також міністерства та губернські управління. Правове регулювання ДС охоплювало ключові аспекти: порядок вступу на службу та звільнення зі служби, проходження служби (присвоєння звань, відзнак), статус службовця (загальногромадянський і службовий), підстави та порядок притягнення до відповідальності за службові порушення та злочини [19, С. 11].

Законодавство Російської імперії визначало загальні строки ДС та встановлювали вік вступу на ДС (вік службової публічної дієздатності); стаж служби для зайняття класних посад; час вислуги (обов'язкової служби) для отримання повної чи половинної пенсії; граничний вік служби на окремих посадах. Ці норми забезпечували стабільність і структурованість ДС, закріплюючи її ієрархічну та вікову регламентацію» [8, С. 102–103].

Д/с мали особливий статус, що передбачав підвищені вимоги та юридичну відповідальність за порушення обов'язків. Дисциплінарні статути встановлювали покарання за дії, які для інших не вважалися проступками чи злочинами. Наприклад, у військовому праві злочин «невиконання наказу» стосувався лише військовослужбовців. Система стягнень відрізнялася залежно від виду служби та поділялася на «загальну» (застосовувалася до всіх д/с) і «спеціальну» (призначалася для окремих категорій служби) [8, С. 105].

У духовному відомстві, окрім єпархіальних судів, діяли духовні суди, що здійснювали службово-дисциплінарну юрисдикцію над духовенством. Військові, цивільні та духовні відомства функціонували як автономні системи, частково перебираючи законодавчі, виконавчі та судові повноваження. Вищі органи ДС підпорядковувалися імператору, який мав необмежену владу в управлінні цивільною службою. Окрім нього, важливу роль відігравали Сенат і Державна Рада (політичні та законодавчі функції), Комітет Міністрів і міністерства (організаційні та кадрові питання), а начальницькі особи відповідали за нагляд [8, С. 107–108].

Поняття «державний службовець» у той час означало публічне представництво верховної влади, і саме під цим кутом формувалося законодавство Російської імперії щодо відповідної діяльності [9]. Чиновництво як окрема соціальна група почало оформлюватися законодавчо на початку XVIII ст. З розвитком корпусу цивільних службовців зростала увага до їхньої професійності та відповідальності за виконання обов'язків. Державна влада розглядала таких посадовців як ключових виконавців державної політики [8, С. 115, 128].

Для д/с за посадові правопорушення і злочини була передбачена юридична відповідальність. На українських землях у період існування ДС Російської імперії накопичився значний досвід контролю за чиновниками, узагальнений у численних законах, статутах і положеннях [9]. Особливо суворе покарання було передбачено для посадовців, спійманих на хабарі. В «Укладенні про покарання» цьому присвячено окремий розділ «Про хабарництво і лихоїмство». Відповідно хабарництво поділялося на: «хабарництво» – отримання чиновниками майнової вигоди без порушення службових обов'язків за дії або бездіяльність на користь хабародавця та «лихоїмство» – отримання подарунків за вирішення справ із порушенням державних законів і норм служби. Ці явища кваліфікувалися як злочини й каралися відповідно до встановленого законодавства [8, С. 226].

Незважаючи на те, що за ці злочини було передбачено відповідальність, подолати хабарництво на ДС не вдалося. Можна припустити, що відповідне сучасне явище завдячує своїм становленням саме періоду перебування ДС України у складі ДС Російської імперії.

Особливістю російської ДС на українських землях стало повне знищення громадянського суспільства та МС. В умовах централізованого управління величезними територіями самодержавна влада здавалася єдино можливим та ефективним рішенням. Однак щодо української державності, перебування у складі Російської імперії значно загальмувало розвиток інститутів громадянського суспільства та перервало демократичні традиції. Наслідки цього процесу відчуються і в сучасній Україні.

Сучасна українська ДС успадкувала складну й неоднозначну бюрократичну систему, що потребує глибокого аналізу. Російська імперія мала раціонально організовану адміністративну структуру з десятками тисяч посадовців і поєднувала єдиноначальність, колегіальність і народне представництво. Подібні системи сформувалися і в інших європейських країнах, що вплинуло на створення Максом Вебером теорії «раціональної» бюрократії» – основи сучасної соціології ДУ.

У період визвольної боротьби за незалежність України (1917–1921 рр.) важливим нормативно-правовим актом став Декрет «Про винищення станів і цивільних чинів» (листопад 1917 р.), яким було остаточно скасовано чиновництво і ліквідовано буржуазно-дворянський державний апарат. Водночас проблеми кадрової політики, зокрема нестача кваліфікованих управлінців, здатних ефективно реагувати на виклики, стали однією з причин провалу УНР [86, С. 17].

Як констатує А. Бритель, «у листопаді 1917 р. Декрет «Про винищення станів і цивільних чинів» скасував чиновництво та ліквідував буржуазно-дворянський державний апарат. Проте, попри декларації про суспільство без бюрократії, чиновники лише зміцнили свої позиції. Тотальна націоналізація власності створила потребу в розширенні адміністративного апарату для обліку, розподілу та контролю» [19].

Радянський етап, який тривав з 1921 р. до 1991 р., мав негативний вплив на розвиток ДС. У цей період діяла номенклатурна бюрократія, що характеризувалася закритістю, таємністю та суворим відбором за критерієм партійної відданості. Усі ключові призначення та звільнення затверджували партійні комітети, а управлінські рішення залежали від волі партійного керівництва.

О. Дрозд зазначає, що «в радянський період не існувало спеціального закону про ДС, а д/с не мали окремого правового статусу порівняно з іншими працівниками. Однак аналіз нормативних актів, таких як Постанова Політбюро ЦК КП(б)У «Про висунення українських кадрів» (1935 р.), «Про стан роботи з керівними кадрами в органах юстиції УРСР» (1947 р.) та «Про недоліки в роботі з кадрами у міністерствах та відомствах УРСР» (1951 р.), свідчить, що ДС мала специфічні особливості. До них належали: вимоги до освіти та професійної підготовки д/с; процедури кар'єрного просування; відповідальність службовців за виконання посадових обов'язків. Ці аспекти відрізняли ДС від інших сфер суспільно корисної праці» [54].

Дослідники зазначають, що д/с того часу мали особливий правовий статус, який відрізняв їх від інших працівників за низкою ознак: прийом на службу відбувався за конкурсом або за призначенням вищих органів; д/с мали відповідну освіту та отримували класифікаційні звання (чини, ранги, категорії); д/с проходили регулярні перевірки, за результатами яких отримували підвищення; для д/с була встановлена дисциплінарна відповідальність за порушення службової дисципліни та передбачені особливі підстави для звільнення (можливість звільнення без згоди профспілки (ст. 41 КЗпП УРСР) [55-56].

У радянському законодавстві поняття «д/с», «ДС» чи «державна посада» не були чітко визначені в нормативних актах. Винятком було лише проходження служби у збройних силах та органах внутрішніх справ, де закріплювалися спеціальні гарантії. Формально д/с належали до адміністративно-управлінських кадрів. Згодом роль чиновництва зростала, розширювався перелік номенклатурних посад, збільшувалися строки перебування на посаді та запроваджувалася система особистого патронату. Спеціальних органів УДС не існувало – цю функцію виконували організаційні відділи партійних комітетів» [19].

З моменту проголошення України незалежною, демократичною та правовою державою 1991 р. розпочинається новий етап розвитку концепції УДС – найбільш активний і змістовний з точки зору нормативно-правового забезпечення етап становлення та розвитку ДС в Україні, який триває й досі.

Неврегульованість питання ДС, невизначеність статусу д/с та органів, які здійснюють управління нею, – це спадок, з яким мала працювати Україна з часів здобуття нею незалежності в 1991 р.

Після проголошення України незалежною постала потреба у створенні професійного управлінського апарату, діяльність якого мала регулюватися окремим законом. У червні 1992 р. КМУ сформував робочу групу для розробки ЗУ «ПДС». До її складу увійшли науковці, представники міністерств, депутати, міжнародні експерти та профспілки. Результатом роботи став законопроект, що базувався на континентальній моделі ДС, орієнтованій на досвід унітарних країн, зокрема Франції та Іспанії.

16 грудня 1993 року було прийнято перший в незалежній Україні ЗУ № 3723–ХІІ «ПДС» [158] (далі – ЗУ № 3723–ХІІ), який набув чинності з 1 січня 1994 р. та започаткував побудову нового для незалежної України державно-правового інституту, урегулював суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави зі створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами України права на ДС; визначив загальні засади діяльності та статусу д/с. З моменту набрання чинності ЗУ № 3723–ХІІ можна говорити про УДС як самостійне управлінське та правове явище.

### **1.3. Система управління державною службою як управлінський конструкт та правове явище**

СУДС, як зазначалося, складається з елементів, які здійснюють УДС. У незалежній Україні СУДС та елементи, що її складають, були різними відповідно до трьох ЗУ «ПДС», які були прийняті в період з 1991 по 2015 роки. Для розуміння СУДС як правового явища важливим є дослідження змін у відповідній системі часів незалежної України.

Перший ЗУ № 3723–ХІІ регулював суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на ДС та визначав загальні

засади діяльності, а також статус д/с, які працюють в ДО та їх апараті, в період з 1993 р. по 2016 р. У цьому ЗУ вперше було закріплено поняття ДС, яка визначалася як професійна діяльність осіб, які займають посади в ДО та їх апаратах щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Визначалося, що ці особи є д/с і мають відповідні службові повноваження [158].

Доцільно зазначити, що в першому законі, на відміну від чинного ЗУ № 889–VIII, який був прийнятий 10.12.2015 [157] (далі – ЗУ № 889–VIII), відсутня дефініція «система управління державною службою». Натомість цим ЗУ визначено орган УДС – спеціально уповноважений ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері ДС (стаття 7).

Цим ЗУ [158] були визначені повноваження зазначеного органу, зокрема було встановлено, що спеціально уповноважений ЦОВВ з питань реалізації державної політики у сфері ДС: «прогнозує і планує потребу ДО та їх апарату в кадрах; забезпечує разом з іншими ДО реалізацію загальних напрямів політики у сфері ДС в ДО та їх апараті; розробляє і вносить на розгляд КМУ проекти нормативних актів з питань ДС в ДО та їх апаратах; розробляє, координує і контролює здійснення заходів щодо підвищення ефективності ДС в ДО та їх апараті; здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору д/с в ДО та їх апараті; організує навчання і професійну підготовку д/с ДО та їх апарату; контролює дотримання визначених цим ЗУ умов реалізації громадянами права на ДС; організує, координує та забезпечує умови для розвитку наукових досліджень з питань ДС» (стаття 8).

Відповідно до зазначених положень цього ЗУ «для забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері ДС та функціонального управління» нею 02.04.1994 Постановою КМУ № 209 «Про управління ДС» [229] створено Головне управління ДС при КМУ, яке у 1999 р. Указом Президента України було перейменовано в Головне управління ДС України (Головдержслужба) й отримало статус ЦОВВ. Положенням про Головне управління ДС при КМУ, затвердженим постановою КМУ від 08.09.1994 № 631, було визначено, що Головдержслужба

забезпечує «проведення єдиної державної політики у сфері ДС та функціональне УДС» [175].

Разом з тим аналіз повноважень Уряду України стосовно ДС, визначених у відповідному ЗУ, свідчить, що КМУ був одним з головних елементів СУДС (див. Додаток Б).

З огляду на те, що Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад д/с, затвердженим постановою КМУ від 15.02.2002 № 169, в редакції, яка діяла до травня 2015 року [195], було встановлено, що «для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад д/с наказом (розпорядженням) керівника відповідного ДО, який здійснює призначення на посаду д/с, утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії», такі конкурсні комісії відносимо також до елементів СУДС, яка діяла до набрання чинності новітнім ЗУ № 889–VIII.

Таким чином, можна визначити наступну СУДС відповідно до ЗУ № 3723–XII: КМУ; спеціально уповноважений ЦОВВ з питань реалізації державної політики у сфері ДС; конкурсні комісії.

Варто звернути увагу на те, що встановленню новітньої СУДС, яка визначена нині чинним ЗУ № 889–VIII [157], передувала система, встановлена ЗУ «ПДС» від 17.11.2011 № 4050–VI (далі – ЗУ № 4050–VI) [159].

Цей ЗУ заклав основи новітнього ЗУ № 889–VIII, в тому числі і щодо СУДС. Серед іншого цим ЗУ [159] уперше було: запроваджено розподіл посад працівників ДО на посади ДС («посада ДС – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця ДО, органу влади АРК або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень»); визначено посади, на які не поширюється Закон (ч. друга ст. 2); посади, на яких особи виконують функції з обслуговування [159]; здійснено класифікацію посад ДС (п'ять груп, які поділяються на п'ять підгруп) (п. 7 ч. першої ст. 1); визначено порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад ДС (гл. 2, ст. 20–24); порядок призначення на посаду ДС (ст. 25); випробування при призначенні на посаду ДС (ст. 26); деталізовано проходження ДС (ранги д/с; правила внутрішнього службового розпорядку; оцінювання результатів службової діяльності д/с; підвищення рівня

професійної компетентності д/с; просування д/с по службі; відрядження д/с; переведення д/с; зміна істотних умов служби; стаж ДС; порядок ведення особових справ д/с (ст. 27–36); визначені підстави припинення ДС (розділ V); визначені положення щодо оплати праці, заохочень і соціальних гарантій д/с (розділ VI); основні засади щодо робочого часу, часу відпочинку, відпусток д/с (розділ VII), а також дисциплінарної та майнової відповідальності д/с» (розділ VIII) та інше [180]. Ці та інші положення знайшли відображення в ЗУ № 889–VIII [157].

Стосовно СУДС слід зазначити, що в ЗУ № 4050–VI [159], як і в попередньому ЗУ № 3723–XII [158] вже виокремлено Розділ II, який присвячений УДС, і ним, серед іншого: «встановлено, що державне регулювання та проведення державної політики у сфері ДС здійснюється спеціально уповноваженим ЦОВВ з питань ДС (частина перша статті 7 розділу II); визначено, що УДС в ДО, органі влади АРК або їх апараті здійснюється відповідно керівником ДС в цьому органі або його апараті («посадовою особою, яка займає вищу посаду ДС в ДО, органі влади АРК або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань ДС в цьому органі або його апараті») (п. 4 ч. першої ст. 1; ч. друга ст. 8), та визначено його обов'язки (ч. друга ст. 8); визначено основні положення щодо служби персоналу ДО, органу влади АРК або їх апарату, яка відповідно до Закону «утворюється у кожному ДО, органі влади АРК або їх апараті (п. 10 ч. першої ст. 1; ч. перша ст. 9) [159].

Також цим ЗУ вперше застосовано термін «суб'єкт призначення», яким є ДО або орган влади АРК чи посадова особа, уповноважені відповідно до законодавства призначати на посади ДС та звільняти з цих посад» (ч. перша ст. 1). Також регламентовано, що «конкурс на зайняття вакантних посад ДС проводить утворена керівником ДС в ДО, органі влади АРК або їх апараті конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб» (ч. перша ст. 20). І хоча конкурсні комісії не віднесені цим Законом до елементів СУДС, можна їх віднести до них за аналогією з ЗУ № 889–VIII.

Доцільно зазначити, що КМУ цим Законом також не визначений елементом СУДС. Тоді як із наданих Уряду України КУ та цим ЗУ повноважень у сфері ДС вбачається, що КМУ має бути віднесено до елементів відповідної системи. Так, відповідно до ЗУ № 4050–VI КМУ визначаються: Порядок присвоєння рангів д/с та

співвідношення між рангами д/с і рангами посадових осіб МС, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями (ч. перша ст. 27); Порядок обчислення стажу ДС (ч. третя ст. 35); Схема посадових окладів на посадах ДС (ч. друга ст. 46); Порядок надання державним службовцям службового житла (ч. перша ст. 48); Порядок та умови визначення заробітної плати для обчислення пенсії д/с (ч. третя ст. 49); Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток (ч. друга ст. 51) та інше.

Таким чином, можна визначити наступну СУДС відповідно до ЗУ № 4050–VI: КМУ; спеціально уповноважений ЦОВВ з питань ДС; керівник ДС в ДО або його апараті; служба персоналу ДО; конкурсні комісії.

Відповідно до первинної редакції ЗУ № 4050–VI цей Закон мав набути чинності з 1 січня 2013 р., однак цього так не сталося, оскільки законами від 20.11.2012 № 5483–VI [149], від 19.12.2013 № 714–VII [150], та від 25.12.2014 № 62–VIII [151], набрання чинності відповідним Законом мало бути відтерміновано на 01.01.2014, 01.01.2015 та 01.01.2016, відповідно. Однак Закон втратив чинність з набранням чинності ЗУ № 889–VIII [157].

Серед основних причин, які призвели до того, що норми цього Закону так і не почали діяти, експерти Ю. Лихач, В. Пилипенко назвали нове нормування оплати праці д/с, яка мала би збільшитись, однак коштів у державному бюджеті на відповідні витрати не було передбачено [123; 129]. Експерти Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (далі – Програма SIGMA)) звертали увагу на необхідність чіткого розмежування посад політичної та ДС, перегляд положень про оплату праці, дисциплінарну відповідальність працівників, їх пенсійне забезпечення, вдосконалення положень щодо захисту від незаконного звільнення тощо. [4, с. 110; 39].

Чинний ЗУ № 889–VIII [157], який набрав чинності 01.05.2016 р., визначив «принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян ДС, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України

права рівного доступу до ДС, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях» [103, С. 11].

Згідно із ЗУ № 889–VIII [157] «ДС – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання ЗУ та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом ДО; реалізації інших повноважень ДО, визначених законодавством» (ч. перша ст. 1).

Слід зазначити, що з моменту визначення поняття «ДС» сформувалися різні підходи до її розуміння: соціологічний, політологічний, структурно-організаційний та формально-юридичний. Однак традиційно виокремлюють три ключові аспекти: соціальний; політичний, правовий.

Щодо особливостей ДС, які стали основою організації та правового регулювання управління щодо неї, то до них слід віднести:

1) ДС – це складна та цілісна система, що має власну структуру та специфічні особливості, спрямована на реалізацію економічних, соціальних та політичних цілей, серед яких: виконання функцій держави та забезпечення стабільності; підготовка та реалізація рішень органів влади; захист прав і свобод громадян; розвиток громадянського суспільства; боротьба з бюрократією та корупцією. Для досягнення цих цілей виконується низка основних функцій: визначення пріоритетів та стратегічного планування; управління персоналом і кадрова політика; контроль за виконанням рішень; взаємодія із суспільством та ЗМІ. Така система є складною та багатокомпонентною, оскільки об'єднує численні елементи, які одночасно утворюють єдину структуру та мають характерні властивості. До неї входять організаційна, кадрова, інформаційна, комунікаційна, мотиваційна та інші

підсистеми. Через велику надбудову елементів ускладнюється й формалізується зв'язок між ними.

Принципи ДС допомагають впорядкувати її складність, визначаючи основні напрями, організацію та правовий статус службовців. Вони поділяються на конституційні (служіння народу України; демократизм і законність; рівний доступ до ДС; пріоритет прав людини; політичний і релігійний нейтралітет; відкритість і прозорість) та організаційно-правові (єдність та ієрархія; політичний нейтралітет; стабільність і однорідність; ефективність та система заслуг). Законом визначені принципи, які записано в Конституції України (див. табл 1.2).

*Таблиця 1. 2*

**Принципи функціонування державної служби, визначені Конституцією України  
[власна розробка автора]**

№	Назва принципу	Зміст принципу
1	Законності	як діяти лише в межах законодавства
2	Професіоналізму	компетентне виконання обов'язків, постійний розвиток, володіння державною мовою
3	Патріотизму	вірне служіння Українському народові
4	Доброчесності	захист публічних інтересів без особистої вигоди
5	ефективність	раціональне використання ресурсів
	рівний доступ	заборона дискримінації під час вступу на службу
6	політична неупередженість	відсутність впливу політичних поглядів на рішення службовця
7	прозорість	відкритість інформації про діяльність держслужбовця
8	стабільність	безстрокове призначення (крім визначених законом випадків), "незалежність від змін політичного керівництва" (ч. перш. ст. 4).

2) ДС є важливою формою суспільно корисної діяльності, спрямованою на виконання функцій і завдань держави та її органів. Вона охоплює управління, реалізацію державної політики та соціально-культурне обслуговування населення.

3) ДС – невід'ємна складова частина державної влади, що забезпечує керівництво політичним, економічним, соціальним і культурним життям

суспільства. При цьому його функція не обмежується обслуговуванням інтересів держави – першочерговою метою є стале використання ресурсів для розвитку суспільства .

4) ДС є механізмом реалізації цілей і завдань держави, характер якої визначає її функціонування. Як політичний, правовий та організаційний інститут, вона поєднує конституційні цілі, державні структури та кадровий потенціал, втілюючи їх у суспільне життя.

5) Основою ДС є конституційне визначення України як демократичної, соціальної та правової держави, що орієнтує ДС на реалізацію суспільних інтересів, підвищуючи її роль у системі влади. Без ефективної ДС соціальна держава не може забезпечити добробут і захист громадян.

Для розуміння ДС як об'єкта управління важливим є визначення кола д/с, на яких воно має поширюватися. Це питання посад у ДО, правил їх заміщення, підбору службовців, регулювання діяльності, терміну служби та порядку звільнення. Хоча в деяких європейських країнах (Німеччина, Франція) існує широкий підхід до визначення ДС (виконання обов'язків у різних державних організаціях), в національному контексті вона обмежується лише ДО.

Визначаючи ДО інституцією, в межах якої здійснюється ДС, з метою визначення меж ДС, національне законодавство йде шляхом виключення посад, що не відносяться до неї. ЗУ № 889–VIII [157] передбачені посади, на які не поширюється його дія. Вони подані нами в додатку В (див додаток В).

Тобто не вся діяльність на посадах у ДО є ДС, оскільки служба може мати політичний характер і тоді не вважається державною. Це підкреслює неоднорідність ДС та обґрунтовує її поділ на види, що залишається дискусійним. Деякі вчені пропонують розширити межі ДС, включивши до неї службу в державних установах, організаціях та на підприємствах. Проте аналіз сучасних тенденцій вітчизняного законодавства доводить, що розширення меж ДС в найближчій перспективі малоймовірно.

Таким чином, вітчизняне законодавство, виходячи з вузького розуміння ДС, виокремлює посади, що не належать до неї, зокрема посади суддів, прокурорів,

митників, прикордонників, працівників СБУ, міліції тощо. Для цих категорій діють спеціальні закони, які визначають їх правовий статус. Для д/с, які працюють в апаратах цих органів без спеціальних звань, правове становище визначається відповідно до законодавства про ДС.

Відокремлення від ДС ОМС обумовлено особливим конституційним статусом останніх. Основною межею ДС є її зв'язок з ОВВ, у межах яких виключаються посади політичного характеру або з особливими умовами заміщення та статусу. Це є «верхньою» межею ДС в системі виконавчої влади.

З іншого боку, окремі види діяльності в ДО належать до допоміжних, обслуговуючих, організаційно-технічних. Посади, що передбачають виконання таких видів діяльності, є «нижньою» межею ДС. Сама ДС знаходиться між цими межами та охоплює професійну діяльність осіб, які обіймають посади в ДО (насамперед, ОВВ) та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави» [157].

Сутність ДС розкривається через такі елементи: 1) це професійна діяльність осіб, що займають посади в ДО та їх апараті; 2) така діяльність є частиною організаційної діяльності держави; 3) вона здійснюється на основі КУ, ЗУ та інших нормативно-правових актів; 4) спрямована на комплектування ДО і регулювання праці службовців; 5) її зміст полягає у виконанні завдань та функцій держави, вирішенні соціально важливих завдань і забезпеченні прав та свобод громадян; 6) оплата праці д/с здійснюється за рахунок державних коштів.

В. Авер'янов у своїх наукових працях виокремлює особливість інституту ДС, що полягає в забезпеченні реалізації функцій, прав і обов'язків, покладених на всі ОДВ [1]. Іншими словами, з погляду інституту ДС це фактично доповнює організаційну конструкцію державного механізму, роблячи цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання у сфері ДС [2].

Підкреслюючи роль ДС у функціонуванні держави та її органів влади, важливо зазначити, що цей зв'язок не є одностороннім. Його не можна уявити у вигляді піраміди, на вершині якої знаходиться д/с, що діють від імені держави. Інститут ДС не тільки реалізує політику держави, але й безпосередньо залежить від неї. Це проявляється в системі правових норм, що встановлюються державою і регулюють організацію та

діяльність ДС. Ці норми визначають назви посад, права осіб, правила прийняття на службу, просування по службі, діловодства, взаємодії з громадянами, службової відповідальності та припинення службових відносин [25, С. 10].

ДС значною мірою визначає функціонування системи влади та управління в Україні, а також ефективність соціально-економічного розвитку суспільства. Основою ДУ через службу є процедури її проходження, які включають вступ на ДС, її проходження та припинення.

Прийняття на ДС чітко врегульовано на законодавчому рівні. Так, стаття 31 ЗУ «ПДС» передбачає, що переможець конкурсу призначається на посаду ДС. Після завершення конкурсної процедури та обрання переможця він має бути призначений на посаду ДС. Однак необхідно враховувати положення частини четвертої статті 31 цього ж ЗУ, яка містить виняток, коли переможцю конкурсу відмовляють у призначенні – у разі виявлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про те, що кандидат на посаду не відповідає вимогам до зайняття посади, визначеним законом [94, с. 178]. ЗУ також визначено, що у разі відмови особи від підписання контракту про проходження ДС, який може бути укладений з особою, яка призначається на посаду ДС (у разі укладення), вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади ДС. У такому разі застосовується відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу (ст. 31<sup>1</sup>).

Проходження ДС охоплює питання, пов'язані з просуванням по службі, зміною умов, відрядженнями, оцінюванням результатів діяльності, оплатою праці, робочим часом, часом відпочинку, службовою дисципліною д/с тощо. Законодавець у профільному законі зазначає, що прийняття на ДС, просування та інші питання, пов'язані зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад і рангів д/с, які є спеціальними званнями, що їм присвоюються.

Припинення ДС – «це закінчення відносин ДС, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу д/с (в тому числі у разі повторного призначення на посаду) і тривали протягом періоду її проходження» [103, С. 126].

Втрата права на ДС – «це неможливість подальшої тривалості відносин ДС, що спричинена підставами», визначених ст. 84 ЗУ «ПДС». Обмеженням права на ДС є

звуження обсягу права на ДС, спричинене підставою, передбаченою п. 5 ч. перш. ст. 84 зазначеного ЗУ, – наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб.

Очищення влади (люстрація) – це встановлена ЗУ «Про очищення влади» або рішенням суду заборона окремим фізичним особам займати певні посади (перебувати на ДС) (крім виборних посад) в ОДВ та ОМС [216]. При цьому слід звернути увагу, що статтею 1 цього Закону визначено, що протягом десяти років з дня набрання чинності цим Законом (16.10.2024 р.) посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати особи, зазначені у ч. першій, другій, четвертій та восьмій ст. 3 цього Закону, а також особи, які не подали у строк, визначений цим Законом, заяви, передбачені частиною першою ст. 4 цього Закону. Тобто станом на сьогодні заборона, передбачена Законом щодо обіймання відповідних посад, не може бути реалізована. Що у свою чергу потребує коригування відповідних положень цього Закону. Законом було визначено новітню СУДС і до її елементів віднесено: КМУ; НАДС; Комісію та конкурсні комісії; керівників ДС; СУП. Загалом слід зауважити, що зазначені вище проаналізовані три ЗУ «ПДС» становлять систему законодавства новітньої ДС в незалежній Україні. І хоча Закон № 4050–VI так і не набув чинності, відносимо його до цієї системи як передумову прийняття наступного – нині чинного ЗУ № 889–VII. Наведемо порівняння елементів СУДС відповідно до цих трьох законодавчих актів (див. табл. 1.3).

Таблиця 1.3

### СУДС в Україні

Відповідно до ЗУ “ПДС” від 16.12.1993 № 3723–XII	Відповідно до ЗУ “ПДС” від 17.11.2011 № 4050–VI	Відповідно до ЗУ “ПДС” від 10.12.2015 № 889–VII
КМУ	КМУ	КМУ
Спеціально уповноважений ЦОВВ з питань реалізації державної політики у сфері ДС (Головдержслужба)	Спеціально уповноважений ЦОВВ з питань ДС (НАДС)	ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДС (НАДС)
конкурсні комісії	конкурсні комісії	конкурсні комісії
	керівник ДС в ДО або його апараті	керівник ДС в ДО
	СУП	СУП
		Комісія

\* Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [157; 158; 159].

Із наведеної таблиці спостерігаємо розвиток законодавчої думки щодо елементів СУДС, яка модифікувалася з кожним новоприйнятим профільним ЗУ. При цьому слід відзначити, що кожний Закон був продовженням попереднього, і поряд з доповненнями та змінами до нього зберігав основоположні підходи до формування понять ДС, її принципів, порядку вступу на ДС, її припинення тощо.

Практичне відображення в ЗУ «ПДС» основних принципів та положень щодо ДС, у тому числі і щодо СУДС, ґрунтується як на досвіді практичного застосування однойменних ЗУ, так і на теоретичних розробках відповідних понять. Тому є важливим окреслити основні загальнотеоретичні напрацювання.

#### **1.4. Система управління державною службою як предмет наукового осмислення**

Практично кожне наукове дослідження державотворчих процесів чи розвитку системи ДУ органічно включає в себе ціле коло проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту ДС. Водночас характерною рисою сучасних досліджень ДС та її функціонування є те, що можна визначити як «розширене змістовне» аналізу цього поняття. Тобто ДС розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, але й як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання. Її зміст, за визначенням Н. Грінівецької [33], полягає в тому, що ДС забезпечує прогресивну участь найбільш здібних управлінців, найкращих громадян суспільства у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і які знаходять вираз у функціях держави.

Постановка проблеми ДС у рамках теорії ДУ з погляду співвідношення держави і суспільства, а також основних закономірностей виникнення та розвитку держави і права вимагає виділення та характеристики загальнотеоретичних ознак. Ці ознаки мають, з одного боку, становити основу загальнотеоретичного поняття ДС, а з іншого — бути вихідними для дослідження конкретних розбіжностей та особливостей здійснення державно-службової діяльності в різних сферах і органах держави.

Сьогодні термін «державна служба», як і проблеми його теоретичного аналізу, посідають одне з центральних місць у теорії ДУ, що є цілком зрозумілим і закономірним. За визначенням Ю. Битяка [13], ДС – основа розбудови сучасної держави, а вивчення її закономірностей розвитку є актуальним науково-теоретичним завданням. У взаємодії з державною владою та органами держави громадяни часто стикаються безпосередньо з конкретними д/с, тому порядок функціонування системи ДС асоціюється з порядком у системі ДУ в цілому. Тому можна стверджувати, що ДС «персоніфікує» державний порядок і втілює його структуру контролю. Громадська думка щодо спроможності держави діяти в очах громадян значною мірою залежить від ефективності взаємодії держави зі своїми громадянами.

Серед науковців, які досліджували питання історії інституту ДС, слід назвати Т. Мотренка [40; 71], В. Смоля, О. Аркушу, О. Бойка, Є. Бородіна [238], С. Кульчицького [71], О. Дрозда [54], М. Бармака [8; 9], М. Бритька [18 – 19], О. Домбровську [52], О. Лазора [86] та ін.

Питанню управління ДС в Україні присвячені дослідження Д. Балуха [7], Л. Білої–Тіунової [14], К. Ващенко [41; 245], В. Ковбасюка [37; 58; 76], О. Кравченка [85], В. Тимошука, А. Школика [237], та інших.

Зокрема, Д. Балух [7], провів детальне дослідження сутності та правової природи ДС як об'єкта ДУ, охарактеризував цілі, завдання, функції та принципи управління ДС, проаналізував чинне законодавство про ДС щодо забезпечення управління нею та сформулював пропозиції щодо його удосконалення, охарактеризував систему органів управління ДС, визначив їхню компетенцію у сфері ДС, з'ясував поняття та правову природу д/с як об'єкта управління персоналом ДС тощо.

У роботі О. Кравченка [85] проаналізовано та узагальнено історичний досвід організаційно-правового забезпечення діяльності ДС України, окреслено основні риси та тенденції її сучасного розвитку, визначено теоретико-методологічні засади ДС, зокрема її мету, завдання, основні принципи та функції, охарактеризовано форми та методи УДС, проаналізовано сучасний стан правового забезпечення ДС в Україні та систему органів УДС, визначено їх функції, структуру та склад.

Питанню правових засад управління державною службою присвятила свою статтю К. Бондаренко [16]. У результаті проведеного дослідження авторка дійшла висновку, що КУ визначає основні засади організації й діяльності ДС як безпосередньо, так і через діяльність ДО. На відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загальноправовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократизму тощо, функціонування ДС та управління нею ґрунтується як на загальноправових конституційних принципах, так і на специфічних принципах, які застосовуються виключно до інститутів ДС.

Низка дослідників вивчали окремі аспекти функціонування ДС. Так, реформуванню ДС України, зокрема в соціокомунікативному аспекті, присвячена робота А. Карпунець [73]. Зокрема, автором досліджено механізм реформування інституту ДС в контексті налагодження комунікативної взаємодії інституту ДС з громадськістю та всередині системи ДС. Визначено основні підходи до дослідження ДС як соціального інституту. Доведено, що інститут ДС є комплексним явищем та містить правові, організаційні, економічні, культурні, професійні, морально-етичні, комунікативні компоненти функціонування. Охарактеризовано соціальну сутність інституту ДС.

Дослідженню розвитку інституту ДС в умовах адміністративної реформи в Україні присвячена робота О. Западинчука [61]. Автор дослідив теоретико-методологічні аспекти формування та розвитку інституту ДС в умовах адміністративної реформи в Україні; окреслив основні поняття, що визначають сутність інституту ДС в умовах адміністративної реформи; здійснив аналіз нормативно-правових засад формування та розвитку інституту ДС в Україні тощо. Дослідженню адміністративно-правових засад ДС України присвячено роботу І. Кердзевадзе [75]. Автором здійснено історико-правовий огляд становлення та розвитку ДС України; з'ясовано принципи ДС України; уточнено завдання і функції ДС України; охарактеризовано нормативно-правове забезпечення ДС України; визначено СУДС України; надано характеристику особливостям вступу на ДС України та інше.

В межах досліджень ДС науковці України слід виділити праці В. Боговіса [15], А. Грищука [32], А. Заболотного, І. Коліушка [103], О. Стеця та ін., в яких розглядаються питання організаційних та правових засад проходження державної служби в Україні.

Незважаючи на низку робіт вітчизняних дослідників, стан теоретичного осмислення організації та функціонування СУДС в Україні характеризується фрагментарністю. Більшість досліджень зосереджується на функціях та повноваженнях СУП. Зокрема, відповідні дослідження проводили Н. Гавкалова [25], Н. Ларіна [87], Т. Королюк [279], О. Пархоменко-Куцевіл [117-119], О. Тищенко [279], А. Рачинський [244], С. Хаджирадєва [108] та інші.

Правовому статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби присвячені роботи Н. Панової [116], правовому статусу НАДС – роботи А. Гаркуші [27-28], який досліджував особливості відповідного статусу в контексті реформування ЦОВВ, ухвалення ЗУ № 889–VII і «Про запобігання корупції» (2014 р.), а також адаптації інституту ДС до стандартів ЄС. В. Мельник присвятив свою роботу вивченню питання управління персоналом у системі державної служби в Україні, серед іншого, дослідивши процес управління персоналом у системі державної служби в умовах пандемії COVID-19 та кризових явищ [98].

Роботи Р. Негари [104] присвячені організаційним та процедурним засадам проведення конкурсу на ДС як основному способу заміщення посад ДС. Водночас, слід зазначити, що, на нашу думку, комплексному дослідженню практики СУДС в Україні досі не приділялося значної уваги.

Професіоналізація державних службовців, мотивація їх до кар'єрного та професійного розвитку є предметом дослідження Л. Гонюкової [69], Н. Ларіної [87], М. Орлів [112] та ін.

Закордонному досвіду управління ДС, її проходженню, функціонуванню СУП присвячені роботи О. Пархоменко–Куцевіл [117-119], Т. Соколової [262], Є. Гребоножко [31], праці В. Олуйка [36; 43; 109], М. Орлів [112], В. Рижих та І. Сурай [36].

І.Паламарчук здійснив аналіз специфіки управління персоналом ДС в країнах – членах ЄС [115]. Можливість застосування зарубіжного досвіду для удосконалення кадрового менеджменту в системі ДС України обґрунтував І. Драган [53]. Науково–теоретичне обґрунтування засад розвитку професійної ДС у країнах ЄС здійснив Т. Мельничук [100]. Автор розробив практичні рекомендації щодо його застосування в удосконаленні ДС України.

Нормативно–правове та інституціональне забезпечення адаптації ДС України до стандартів ЄС та рекомендацій щодо їх застосування дослідили І. Ісаєнко [70], М. Канавець, Ю. Лихач [129]. Цікавим з погляду нашого предмета дослідження є праця А. Чаркіної [281], яка дослідила адаптацію ДС України до вимог ЄС як процес приведення нормативно-правових актів України у відповідність із «*acquis communautaire*» у сфері ДС шляхом приєднання до правових угод ЄС та ухвалення національних правових актів, які відповідають праву ЄС.

Серед авторів, які у своїх працях також зверталися до аналізу інституту ДС чи його окремих елементів у країнах ЄС слід виокремити таких дослідників як Р. Сивий [253], О. Руденко [250], О. Рудіка [38], Л. Прокопенко та І. Шабатіна [235], О. Ласійчук [88], І. Сікорська [258] та інших.

Дослідженню проходження ДС в окремих ДО у контексті оновлення чинного законодавства України про ДС з урахуванням вимог щодо адаптації інституту ДС до стандартів ЄС присвятив свою роботу О. Смолка [261].

ДС у Великій Британії досліджували А. Сміян [260], М. Орлів [112], П. Крайнік у співавторстві з Ю. Ковбасюком та С. Загороднюком [256], М. Бахуринський [10] та інші. У Франції – Л. Пустовойт [243], С. Семененко [251] та інші.

Системі ДУ Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща присвячені роботи Ю. Ковбасюка [254; 255]. Політико–правовим засадам кадрової роботи в Китайській Народній Республіці присвячена робота Г. Лелікова [90], В. Олуйка [110], а відповідному напрямку в Республіці Польща - роботи І. Нинюк [105] та М. Лахижи [89].

К. Ващенко [103; 238], Ю. Лихач [41], Т. Соколова [262], М. Колісніченко, М. Бойцун, О. Рудік [38] здійснили детальний аналіз СУДС країн Східного партнерства та ЄС.

При дослідженні окремих аспектів функціонування окремих ДО, зокрема військових адміністрацій, важливими є роботи В. Говорова [29], В. Зінкевича [66], С. Мельника [99], Я. Яковчука [283] та інших.

Окремим питанням реінтеграційних процесів ТОТ України присвячені роботи М. Іжі [68], В. Козьми [80], І. Медяника [97], О. Скобельської [259] та інших.

Таким чином, питання функціонування інституту ДС в Україні, СУДС, дослідження ДС в історичному аспекті, вивчення досвіду зарубіжних країн постійно були предметом дослідження вітчизняних науковців. Останніми роками активізувалася увага вчених на дослідженні особливостей функціонування ДС в умовах запровадження правового режиму воєнного стану (далі – ВС) та режиму надзвичайної ситуації.

## **Висновки до розділу 1**

У першому розділі дисертації визначено загальну термінологію дослідження та уточнено ключові для нашого дослідження поняття: «ІС» як здатність інституту (структури) забезпечувати досягнення основної мети своєї діяльності; «ІС ДС», яку розуміємо як здатність інституту ДС забезпечувати здійснення професійної діяльності щодо забезпечення виконання завдань і функцій держави; «ІС СУДС», тобто здатність відповідної системи загалом та елементів, що її складають, зокрема, ефективно здійснювати свою діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС, що виявляється у здатності елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження щодо УДС.

Також розглянуто інші терміни та поняття, які мають суттєве значення для нашого дослідження, такі як «Система», «Система управління», «Система ПУ», «СУДС»; «Управління», «ПУ», «ДУ», «УДС»; «результативність»; «ефективність», «ефективність СУДС» та інші. Вивчені різні трактування концепції ІС, окреслені

основні аспекти стратегічного планування, зокрема ключові документи, у яких фіксуються стратегічні цілі, завдання та інше.

За результатами проведеного аналізу еволюції ДС в різні періоди розвитку української державності (часи Київської Русі (X–XIII ст.), українські землі у складі Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (XIV–XVIII ст.), часи Козацької держави (XVI–XVIII ст.), українські землі у складі Російської імперії (поч. XVIII – поч. XX ст.), часи національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.), радянська доба (1921–1991 рр.), часи незалежності) виявлено генезу системи управління державною службою, особливості її ієрархії, елементів та взаємозв'язків між ними.

За результатами узагальнення теоретичних досліджень із проблематики ІС СУДС, ДС та управління нею в цілому встановлено, що система ДС є складним управлінським конструктом, складність якого зумовлена наявністю великої кількості елементів, які, з одного боку, взаємопов'язані між собою, утворюючи одну цілісну структуру, а з іншого – мають неоднорідний характер, специфічні властивості, що дає право розглядати їх як самостійні інститути, які формують її організаційну, інформаційну, кадрову, комунікаційну, цільову, мотиваційну та інші підсистеми.

СУДС досліджено як правове явище, зокрема, проведено порівняльний аналіз СУДС відповідно до трьох ЗУ «ПДС»: 1993, 2011 та 2015 років. Визначено, що перший ЗУ № 3723–XII започаткував побудову нового для незалежної України державно-правового інституту, урегулював суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави зі створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами України права на ДС; визначив загальні засади діяльності та статусу державних службовців.

Доведено, що основи чинного ЗУ «ПДС» № 889–VIII, у тому числі підґрунтя новітньої СУДС, яка ним визначена, заклав ЗУ від 17.11.2011 № 4050–VI.

Констатовано, що ЗУ № 889–VIII, який набрав чинності з 1 травня 2016 року, визначив основні сучасні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян ДС, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок

реалізації громадянами України права рівного доступу до ДС, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Визначено, що, незважаючи на низку досліджень вітчизняних науковців, стан теоретичного осмислення організації та функціонування СУДС в Україні характеризується фрагментарністю. Більшість досліджень присвячені окремим елементам СУДС, таким як СУП, НАДС, Комісії, конкурсним комісіям, керівникам ДС. З огляду на зазначене встановлено, що комплексним дослідженням практики функціонування СУДС в Україні не було приділено значної уваги.

Основні положення цього розділу дисертаційної роботи відображені в авторських працях [274].

## РОЗДІЛ 2

# ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ

### 2.1. Нормативно – правове забезпечення системи управління державною службою

Починаючи дослідження забезпечення ІС СУДС, необхідним є з'ясування суті ІС СУДС, у зв'язку з чим спробуємо закласти концептуальне бачення відповідного поняття.

Ця система визначена у статті 12 ЗУ № 889–VIII і є системою, яка складається з КМУ, НАДС, Комісії, конкурсних комісій, СУП, керівника ДС. Зазначені елементи різняться між собою за своєю суттю, природою утворення та правовим статусом, що дає змогу поділити їх умовно на окремі 4 групи:

I. Органи державної влади, до повноважень яких віднесено визначення ключових аспектів у сфері ДС, є КМУ та НАДС.

КМУ (Уряд України) – вищий орган у системі ОВВ, функціями якого є здійснення виконавчої влади безпосередньо та через міністерства, інші ЦОВВ, Раду міністрів АРК та МДА. Уряд за своїми функціями спрямовує, координує та контролює діяльність ЦОВВ. Одним із основних завдань Уряду є забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України. До інших його функцій належить формування та реалізація внутрішньої і зовнішньої політики, дотримання Конституції та законів України (статті 1 – 3 ЗУ «Про КМУ»).

Відповідно до визначених в ЗУ «Про КМУ» повноважень у сфері ДС Уряд, серед іншого, здійснює функцію, яка стосується проведення єдиної державної політики у сфері ДС, а також сприяє вдосконаленню та розвитку системи ОВВ. До конкретних завдань Уряду належить, наприклад, затвердження граничної чисельності працівників, тобто реалізує функцію кадрового забезпечення ОВВ. Також до функцій Уряду належить створення, ліквідація, реорганізація, об'єднання ЦОВВ та РДА, а

також затвердження положення про діяльність ЦОВВ. Саме Уряд визначає умови оплати праці службовців бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки. А також відповідно закону виконує функцію мотивації, заохочення або покарання у вигляді дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ та їх заступників; голів МДА (крім звільнення їх з посади); інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ (пункт 6 частини першої статті 20).

Органом, який розробляє та здійснює державну політику у сфері ДС, а також здійснює функціональне УДС в ДО, є НАДС. До повноважень цього ЦОВВ віднесено розробку проєктів нормативно-правових актів, роз'яснення під час їх реалізації та контроль за додержанням прав громадян, зокрема права на участь у державному управлінні. З цією метою НАДС забезпечує рівні умови прийняття і розвитку д/с категорій «Б» і «В» та інше.

II. Спеціально сформовані колегіальні органи, основним призначенням яких є проведення конкурсів на зайняття посад ДС та внесення суб'єкту призначення або керівнику ДС пропозицій щодо кандидатур на такі посади: Комісія та конкурсні комісії.

III. Уповноважені Законом посадові особи – керівник ДС, до повноважень якого належить здійснення повноважень з питань ДС та організації роботи інших працівників в органі.

IV. Структурні підрозділи ДС, до основних повноважень яких віднесено забезпечення здійснення керівником ДС своїх повноважень та реалізація державної політики з питань управління персоналом у ДО – СУП (див. табл. 2.1.).

*Таблиця 2.1.*

#### **Поділ елементів СУДС за правовим статусом**

<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>
Органи державної влади	Колегіальні органи	Посадові особи	Структурні підрозділи ДО
КМУ НАДС	Комісія Конкурсні комісії	Керівник ДС	СУП

\*Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі ЗУ «ПДС»

З наведеного вбачається, що елементами СУДС є різні за своїм правовим статусом та повноваженнями суб'єкти, які формують та реалізують державну політику у сфері ДС, об'єднані спільним призначенням – виконання місії СУДС: здійснення УДС шляхом формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Усі елементи СУДС становлять цілісну систему, всередині якої елементи перебувають у взаємодії та взаємовпливах між собою, а також з іншими суб'єктами ДУ: іншими органами влади, громадянським суспільством, міжнародними партнерами тощо.

З огляду на євроінтеграційні прагнення України діяльність елементів СУДС, як і всієї системи ДУ в Україні, ґрунтується на європейських принципах ДУ як основній системі, що визначає орієнтири для всіх країн – бенефіціарів щодо побудови кращого ДУ. Для забезпечення належної ІС СУДС необхідним є врахування короткострокових та середньострокових рекомендацій, сформованих програмою SIGMA і визначених в Моніторинговому звіті ДУ в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам ДУ, зокрема щодо підвищення спроможності ДС, у тому числі шляхом належного структурування управління вищим корпусом ДС, реформування системи оплати праці і класифікації та іншого.

Оскільки Україна є повноправним учасником міжнародного співтовариства, необхідним є врахування проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 № 70/1 глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року. Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 [233] визначено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, серед яких передбачено забезпечення рівних можливостей чоловіків та жінок, розширення прав і можливостей жінок та дівчат. У завданнях Цілей сталого розвитку на період до 2030 року та індикаторів їх досягнення, затверджених розпорядженням КМУ від 29.11.2024 № 1190-р, визначено індикатор «співвідношення жінок та чоловіків на посадах ДС категорії «А», відсотків» [47]. Останнє є важливим завданням для таких елементів СУДС як Комісія та КМУ.

Перелік повноважень елементів СУДС, основні завдання та строки їх виконання визначені у профільному законі та підзаконних актах. Для досягнення місії, під якою розуміємо мету утворення елемента СУДС та його місце у відповідній системі, елементи СУДС мають досягати поставлених цілей шляхом здійснення своїх повноважень у строки та спосіб, визначені законом.

Для досягнення відповідних цілей важливе значення має ефективність (досягнення поставлених цілей у найоптимальніші терміни з розумно мінімальними витратами) та результативність (співвідношення між прогнозованими (очікуваними) результатами і фактично досягнутими) діяльності СУДС.

На якість виконання поставлених перед елементами системи завдань впливає їх забезпечення, яке свідчить про спроможність відповідних елементів виконувати визначені завдання, досягати поставлених цілей та виконувати свою місію за різних умов функціонування:

нормативно-правового (складова забезпечення, яка є сукупністю законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів СУДС і виконання ними свого призначення);

структурно-функціонального (складова забезпечення, яка визначає відповідність побудови структури елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням, функціям, а також характеру взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами в системі ДУ);

ресурсного (складова забезпечення, яка визначає наявність та достатності людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів СУДС).

Для визначення ІС СУДС важливим є визначення наявних ресурсів та надання загальної оцінки їх достатності або обмеженості для здійснення елементами СУДС своїх функцій та повноважень.

Водночас ураховуючи, що ми закладаємо основи розуміння ІС СУДС, у подальших дослідженнях, спрямованих на вивчення ІС СУДС, важливим є конкретизація цих концептуальних основ шляхом визначення чітких критеріїв та індикаторів оцінки ІС СУДС, які будуть визначати здатність, нездатність або

обмежену здатність СУДС бути спроможною. Здатність елементів системи і СУДС загалом ефективно виконувати свою місію та завдання, функціонуючи в різних умовах, виявляючи здатність до сталого розвитку та адаптації, є одним із суттєвих проявів ІС відповідної системи.

З урахуванням зазначеного вище визначимо поняття ІС СУДС, яку ми розуміємо як здатність відповідної системи ефективно виконувати свою місію – здійснювати спеціально створеними органами державної влади (КМУ, НАДС), колегіальними органами (Комісія, конкурсні комісії), структурними підрозділами ДО (СУП) та посадовими особами (керівник ДС) діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС. ІС СУДС ґрунтується на європейських принципах ДУ, цілях сталого розвитку та має забезпечувати адаптивність та стійкість функціонування елементів системи, а також їх взаємодію з іншими органами влади, громадянським суспільством та міжнародними партнерами.

ІС СУДС – це здатність елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження на основі трьох напрямів забезпечення: *нормативно-правового* (складова забезпечення, яка є сукупністю ЗУ і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів СУДС і виконання ними свого призначення); *структурно-функціонального* (складова забезпечення, яка визначає відповідність побудови структури елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням, функціям, а також характеру взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами в системі ДУ) і *ресурсного* (складова забезпечення, яка визначає наявність та достатності людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів СУДС).

Нормативно-правове забезпечення СУДС є важливою складовою ІС відповідної системи, тобто сукупністю нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, що регулюють здійснення завдань і функцій ДС, усі елементи службової кар'єри д/с, а також статус д/с, їх права, обов'язки, відповідальність та гарантії реалізації їх статусу [14, С. 89–90].

Така сукупність нормативно-правових актів є системою, що характеризується як ознаками, притаманними правовим засадам управління різних інститутів, так і

особливостями, які дають змогу виділити їх в окрему систему. Система ця є ієрархічною, її елементи – взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Характеризуючи стан правового регулювання ДС в Україні, слід вказати на його розгалуженість, адже відносини в цій сфері регулюються нормами конституційного, адміністративного, фінансового та трудового права. Адміністративне право в цьому аспекті посідає провідне місце, оскільки його норми упорядковують найважливіші аспекти ДС.

Умовно виділяють два види підзаконного нормативно-правового регулювання проходження ДС: зовнішнє (загальне) та внутрішнє (відомче). Загальне нормативно-правове регулювання проходження ДС охоплює переважну більшість суспільних відносин. З його допомогою формується адміністративно-правовий статус д/с, визначаються їх права та обов'язки, напрямки і гарантії діяльності, загальні правила поведінки [54].

На думку К. Бондаренка, система правових засад УДС характеризується тим, що складається з великої кількості нормативно-правових актів, які відрізняються юридичною силою, предметом видання та сферою дії. Вона включає норми з різних галузей права, таких як адміністративне право, трудове право та фінансове право, що регулюють різні аспекти діяльності д/с. ДС як комплексний правовий інститут має багато видів, і кожен із них регулюється окремими правовими актами, що забезпечує ефективне управління та відповідність стандартам» [16].

Конституція України становить основу зазначеної вище системи [83], яка визначає основні засади організації й діяльності ДС, містить положення, які прямо регулюють діяльність ДС, а також ті, які опосередковано дотичні до неї і разом з тим впливають на принципи її діяльності, організацію окремих напрямів тощо.

Д. Балух визначив умовні групи, які регулюють нормативно-правові відносини ДС. Передусім стаття 38 КУ передбачає, що громадяни мають рівний доступ до державних послуг, а також послуг МС. Статтею 24 Основного Закону України встановлено, що не повинно бути привілеїв та обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, національного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак

[7, С. 35]. Ця стаття стала основоположною для реалізації демократичного врядування. Цей принцип детально врегульований ЗУ «ПДС» № 889 [157], що встановив порядок заміщення посад на ДС та вимоги, які висуваються до д/с.

Інші принципи ДС також розвивають положення норм КУ. Так, КУ встановлює принципи верховенства права (ст. 8), законності (ст. 19) тощо. Важливими для управління ДС є положення пункту 12 статті 92 (виключно ЗУ визначаються основи ДС), пункту 5 частини другої статті 92 (виключно ЗУ встановлюються державні нагороди), пункту 6 частини другої статті 92 (виключно ЗУ встановлюються військові звання, дипломатичні ранги, інші спеціальні звання) [83].

Звичайно, серед ЗУ центральне місце посідає ЗУ «ПДС» № 889–VII, який набрав чинності 01.05.2016 р. Базовими положеннями цього Закону, на думку К.Ващенко, є розмежування політичних та адміністративних посад, створення інституту державних секретарів міністерств, що сприяло сталості ДС. Працівники патронатних служб, помічники депутатів були виведені за межі ДС. Науковець підкреслює особливу важливість введення конкурсних процедур для усіх посад держслужби, включно з вищим керівництвом [103, С. 4]. Він вважає, що принципи прозорості та ефективності, закладені у Закон, змінять адміністративну культуру д/с. Важливим є те, що закладені принципи і процедури ДС імплементують європейські стандарти та практики. Над розробкою Закону працювали провідні експерти програми SIGMA/OECD та інші зарубіжні партнери, а також українські фахівці, науковці, представники громадянського суспільства, що вселяє надію на реальні зміни [103, С. 4].

Керівник проекту Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії Д. Зайберлінг після набрання чинності ЗУ «ПДС» зазначив, що інституційні зміни відбуваються повільно і доволі тривалі в часі, тому варто бути терплячими, адже реформа ДС у кінцевому результаті зробить її привабливою і доступною для громадян. Він звернув особливу увагу на якісну підготовку професіоналів у ДС. Адже саме на фахівців має опиратись реформа МС як ефективного, зорієнтованого на потреби громадян інституту [103, С. 5].

Із прийняттям ЗУ № 889–VIII та інших нормативних актів у цій сфері значно

скоротилося застосування норм трудового законодавства з питань регулювання внутрішньо організаційної діяльності д/с. Так, розділ VIII Закону регулює особливості дисциплінарної та матеріальної відповідальності д/с, розділ IV – вступ на ДС, розділ VII — робочий час і час відпочинку д/с, відпустки тощо.

Діяльність кожного з елементів сучасної СУДС (КМУ; НАДС; Комісії та конкурсних комісій; керівників ДС; СУП) регламентована чинним законодавством (див. Додаток Г).

Новітня система ДС є гнучкою і має всі можливості для розвитку. Тому, на нашу думку, можливі подальші зміни з метою адаптації до сучасних умов для подальшого розвитку ДС.

З моменту набрання чинності ЗУ № 889–VIII 01.05.2016 р. були законодавчо відкориговані повноваження різних елементів СУДС. Одними з ґрунтовних змін стали зміни, які вносилися до ЗУ «ПДС», ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [140]. Ними, до прикладу, з повноважень НАДС виключено п'ять положень, що були в первинній редакції Закону, щодо: повноважень навчальних закладів по розробці освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; перевірок стану виконання вимог Закону; скасування рішень державних органів та ОМС з питань ДС, що суперечать закону, щодо здійснення д/с та посадовими особами прав на ДС; розгляду скарг категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення ДС згідно з цим Законом; забезпечення захисту прав д/с при зміні основних умов праці.

Повноваження НАДС доповнено новими положеннями щодо: інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно–телекомунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до його компетенції; організації оцінювання професійних компетентностей кандидатів посад ДС при конкурсному відборі; здійснення адміністрування Єдиного порталу вакансій ДС [140].

Цим ЗУ змінено одне повноваження Комісії та виключено три її повноваження щодо погодження дострокового звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення д/с, які займають посади ДС категорії «А», пропозицій суб'єкту призначення щодо переведення д/с, які займають посади ДС категорії «А»;

затвердження переліку посад ДС, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування.

Також зазначеним вище ЗУ у змінах до ЗУ «ПДС» змінено чотири повноваження керівника ДС та доповнено повноваженням щодо укладання та розриву контракту про проходження ДС.

Таким чином законодавець, виходячи з практичного застосування положень Закону, продовжує вдосконалювати та змінювати його положення, у тому числі ті, які стосуються елементів СУДС. Зі значною долею вірогідності можна спрогнозувати, що і в подальшому вони можуть значно коригуватися з урахуванням викликів, перед якими буде поставати ДС в цілому. У розрізі цього питання слід зазначити, що до сьогодні залишаються дискусійними питання щодо законодавчого визначення повноважень Уряду України, кола повноважень НАДС, повноважень та представницького складу Комісії та інші.

Серед інших ЗУ, які тією чи іншою мірою стосуються питань ДС в цілому та її системи, зокрема, варто відзначити ЗУ «Про КМУ» [210], «Про ЦОВВ» [232], «Про МДА» [213] та інші.

Також до системи законодавства України щодо УДС входять ЗУ, підзаконні нормативно-правові акти, серед яких особливе місце посідають нормативно-правові акти НАДС. Окремо слід відзначити рішення КСУ як частину системи законодавства щодо УДС.

Розглядаючи нормативно-правову базу забезпечення СУДС, у тому числі ІС відповідної системи, слід звернути увагу на важливий підзаконний акт – Стратегію реформування ДУ України на 2022–2025 роки, схвалену розпорядженням КМУ від 21.07.2021 р. № 831–р [49].

У напрямі цієї Стратегії «Ефективне врядування» було визначено ключові проблеми, які залишаються нерозв'язаними, зокрема зазначено про недостатньо ефективну систему ЦОВВ, відсутність чіткого розподілу функцій із формування та реалізації політики, нечіткий механізм координації діяльності міністерств, недосконалість системи державного стратегічного планування. Зазначалось також, що функціонуючі механізми координації діяльності міністерств, механізми

вироблення політики потрібно і надалі удосконалювати. Також потрібно чітко розподілити сфери політик КМУ [49].

Однією з основних цілей Стратегії є трансформація процесу прийняття довгострокових рішень щодо розвитку держави. Необхідно переглянути підходи до загальнодержавних програм та державних цільових програм з метою вдосконалення стратегічного планування в контексті реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами. Важливою складовою цього процесу є координація політики, яка повинна стати основним напрямом діяльності органів виконавчої влади в системі державного управління. Процес планування має бути узгоджений з довгостроковими цілями розвитку країни, середньостроковим бюджетним плануванням, а також з міжнародними зобов'язаннями України. Для ефективної реалізації Стратегії необхідно ухвалити новий закон, зміцнити інформаційні системи центральних органів виконавчої влади та вдосконалити компетенції державних службовців у цій сфері [49].

Одним з важливих завдань у межах цього напрямку Стратегії є реінжиніринг документообігу, який охоплює планування, виконання, моніторинг та контроль досягнення показників ефективності. Це дасть змогу ефективно організувати роботу та забезпечити підзвітність шляхом усунення дублювання функцій і повноважень, а також врахування принципів управлінської підзвітності, визначених Програмою SIGMA, серед інших заходів [49].

У напрямі Стратегії «Комунікація», який спрямований на підвищення рівня обізнаності та підтримки реформи ДУ ключовими заінтересованими сторонами через стратегічні комунікації з урахуванням пріоритетів Стратегії [49], серед іншого, підкреслено важливість забезпечення ІС для комунікації в рамках реформи ДУ в межах здійснення ефективного врядування.

Зазначимо, що відповідні пріоритети та завдання були визначені і в попередній стратегії – в Стратегії реформування ДУ України на період до 2021 року, схваленій розпорядженням КМУ від 24.06.2016 № 474 [50] та продовжені в оновленій Стратегії.

У Плані заходів з реалізації Стратегії, затвердженому розпорядженням КМУ від 21.07.2021 № 831 [49], у першому кварталі 2023 року було заплановано проведення

обстеження щодо ІС та кадрового складу ДО, відповідальних за виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Очікуваними результатами було визначено розроблення в першому кварталі 2023 року методології, проведення обстеження, підготовлення звіту про результати та внесення їх на розгляд Координаційної ради з питань реформування ДУ.

13 листопада минулого року відбулось 33-тє засідання Координаційної ради з питань реформування ДУ та секторальної робочої групи «ДУ та врядування», на якому було представлено та схвалено, зокрема, результати виконання у 2023 році Стратегії реформування ДУ України на 2022 – 2025 рр. та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022 – 2025 рр. [121].

Важливо зазначити, що реформи системи ДУ, передбачені як у переглянутій, так і в попередній стратегіях, базуються на впровадженні європейських стандартів ДУ, розроблених програмою SIGMA та опублікованих у «Принципах державного управління».

Стратегію на 2022–2025 роки розроблено за результатами оцінки стану ДУ в Україні, проведеної у 2018 році експертами програми SIGMA.

Слід також назвати постанови КМУ, які також належать до підзаконних нормативно–правових актів та регулюють окремі питання в сфері УДС (див. Додаток Г).

Відповідно до пункту 9 Положення про НАДС, затвердженого постановою КМУ від 01.10.2014 № 500 (із змінами) [178], НАДС, діючи в межах визначених повноважень, на основі КУ, чинного законодавства, актів Президента, ВРУ та КМУ, здійснює видання наказів, організовує їх виконання та контролює їх реалізацію. У разі якщо накази НАДС мають характер регуляторних актів, їх підготовка, ухвалення та оприлюднення здійснюються відповідно до положень ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Нормативно-правові акти НАДС підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку. Накази НАДС, видані в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання ЦОВВ, їх територіальними органами, МДА, органами влади АРК, ОМС, підприємствами, установами і

організаціями незалежно від форми власності та громадянами. Після вступу в силу ЗУ «ПДС» НАДС ініціювало розробку низки наказів, спрямованих на урегулювання основних аспектів функціонування ДС (див. Додаток Д).

Упродовж майже шести років після введення в дію ЗУ «ПДС» у 2016 році парламент та уряд активно вносили зміни до нормативно-правової бази, ураховуючи практичні виклики та потреби у її вдосконаленні.

Одним з основних викликів для оновленої системи ДС стало її функціонування в умовах надзвичайної ситуації, спричиненої пандемією COVID-19, що розпочалася наприкінці 2019 року. Відповідно до статті 14 та частини другої статті 78 Кодексу цивільного захисту України [79], розпорядженням КМУ від 25.03.2020 № 338-р [217] була переведена єдина державна система цивільного захисту в режим надзвичайної ситуації, який діяв на всій території України до 30.06.2023. Цей акт втратив чинність згідно з постановою КМУ № 1101 [132]. З 12 березня 2020 року також набрали чинності карантинні та обмежувальні заходи, затверджені постановою КМУ від 11.03.2020 № 211 [165].

У зв'язку із запровадженням карантину, відповідно до ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [145], було тимчасово зупинено дію окремих положень ЗУ «ПДС» [157], які регламентували проведення конкурсного добору на державні посади. В умовах карантину з'явилася можливість укладення контрактів із д/с на тимчасових засадах до моменту завершення карантину та проведення відповідного конкурсу, який мав бути організований у двомісячний строк після закінчення обмежувальних заходів.

Порядок добору кандидатів на посади ДС без проведення конкурсу було врегульовано постановою КМУ від 22.04.2020 № 290 [48], яка втратила чинність після ухвалення постанови КМУ від 24.03.2021 № 237 [154]. Вказаний порядок передбачав особливі процедури кадрового добору в кризових умовах з метою безперервного та ефективного функціонування ОДВ. Зокрема, він допускав призначення осіб на посади за результатами конкурсного добору або шляхом укладення контракту у випадках, коли кандидати за результатами конкурсу не були запропоновані або були відхилені суб'єктом призначення чи керівником державної служби.

Важливою інновацією цього порядку стало впровадження можливості проведення співбесід дистанційно із застосуванням засобів відеоконференцзв'язку, що дало змогу забезпечити безпеку учасників процедур добору та мінімізувати ризики поширення інфекційних захворювань. Такий підхід продемонстрував спроможність ДС адаптуватися до кризових умов та підтримувати належний рівень ефективності управлінських процесів.

Відповідно до норм ЗУ від 23.2.2021 № 1285–ІХ «Про внесення змін до деяких ЗУ щодо відновлення проведення конкурсів на заміщення посад ДС та інших питань ДС» [137], для заповнення посад на ДС було відновлено проведення конкурсних процедур.

З початком повномасштабної збройної агресії РФ проти України 24 лютого 2022 року перед системою ДУ постали нові завдання, які вимагали негайного реагування, включаючи і ДС. У відповідь на агресію відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 [131] (із наступними змінами) в Україні з 24 лютого 2022 року, затвердженим відповідним ЗУ [204; 205], в Україні введено ВС та наступними Указами Глави держави продовжено строк його дії.

Зміст правового режиму ВС, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності ОДВ, військового командування, ВА, ОМС, підприємств, установ та організацій в умовах ВС визначає ЗУ «ПРВС» [219].

Однак практичне застосування положень цього Закону виявило низку недоліків у регулюванні окремих аспектів функціонування державної влади та проходження державної служби. Збройна агресія Російської Федерації, що супроводжувалася окупацією частини території України, активними бойовими діями, обстрілами й руйнуванням інфраструктури, суттєво вплинула на роботу органів державної влади, зумовивши потребу в додаткових правових механізмах для забезпечення їх сталої діяльності в умовах війни.

У відповідь на виклики, спричинені повномасштабною війною, ВРУ ухвалила низку нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання управлінських процесів у кризових умовах та на підтримку безперервного функціонування органів публічної влади.

Зокрема, специфіка регулювання трудових відносин в умовах ВС була врегульована ЗУ від 15.03.2022 № 2136–ІХ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [215], із наступними змінами, внесеними ЗУ від 22.11.2023 № 3494–ІХ [143]. Цим Законом встановлено особливості проходження ДС та служби в ОМС, а також особливий порядок регулювання трудових відносин для працівників підприємств, установ і організацій усіх форм власності та підпорядкування на всій території України в період ВС.

Зазначеним ЗУ встановлено, що у період дії ВС не застосовуються норми законодавства про працю, ЗУ «ПДС» [157], «Про службу в ОМС» [224], інших законодавчих актів, що регулюють діяльність д/с, посадових ОМС у частині відносин, врегульованих цим Законом. Відповідним ЗУ врегульовано особливості розірвання трудового договору з ініціативи працівника, розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, встановлення та обліку часу роботи і часу відпочинку та інше.

ЗУ від 12.05.2022 № 2259–ІХ «Про внесення змін до деяких ЗУ щодо функціонування ДС та МС у період дії ВС» [141], серед іншого, було внесено зміни до статті 10 ЗУ «ПРВС» [219]. Зазначені нововведення передбачають спрощення процедур призначення осіб на посади ДС та ОМС. Зокрема, на період ВС дозволено призначення на відповідні посади без проведення конкурсних процедур. Такі призначення здійснюються суб'єктами призначення або керівниками ДС на підставі наявності підтверджуючих документів про громадянство України, освіти та відповідний професійний досвід.

Водночас цим ЗУ встановлено обмеження щодо можливості подальшого переведення на інші посади в межах ОДВ або ОМС осіб, які призначені на посади відповідно до зазначених положень ЗУ. Таким чином, підкреслюється тимчасовий характер перебування відповідних осіб на займаних посадах.

Окремі винятки із загального правила також передбачені: спрощений порядок призначення не застосовується щодо посад державної служби, для яких спеціальними законами визначено особливі вимоги до виконання обов'язків у разі відсутності керівника відповідного органу, наприклад, у випадках припинення його повноважень

чи звільнення. Водночас можливе застосування спрощеної процедури у випадках, коли відсутні кандидати, які можуть виконувати ці обов'язки.

На період дії ВС від кандидатів на ДС не вимагається подання декларації відповідно до вимог ЗУ «Про запобігання корупції» [164] та документів, що підтверджують рівень володіння державною мовою, згідно із ЗУ «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [163]. Проте особи, призначені на посади без подання таких документів, зобов'язані надати їх у тримісячний строк після припинення або скасування воєнного стану.

Крім того, закон встановлює, що після припинення або скасування воєнного стану обов'язково має бути проведений конкурс на посади, на які було здійснено призначення без конкурсного відбору, причому оголошення конкурсу повинно відбутися не пізніше ніж через шість місяців. Максимальний строк перебування особи на посаді без проходження конкурсного відбору не може перевищувати одного року з моменту припинення або скасування воєнного стану.

Водночас відповідним ЗУ було визначено, що спеціальна перевірка, передбачена ЗУ «Про запобігання корупції» [164] (далі – спецперевірка) стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується НАЗК, а також перевірка, передбачена ЗУ «Про очищення влади» [216], стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), під час дії ВС не проводяться (до 12 жовтня 2023 року). При цьому було встановлено, що зазначені перевірки мають бути здійснені протягом трьох місяців після завершення дії воєнного стану, за умови, що такі особи залишаються на посадах.

З огляду на викладене слід резюмувати, що положення відповідного законодавчого акта найбільше торкнулися елементів СУДС, які виконують забезпечувальні функції: СУП, Комісії та конкурсних комісій. Це пов'язано передусім із тим, що в період дії ВС призначення на посади ДС проводяться без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують

наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад.

Проте ЗУ від 20.09.2023 № 3384–ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» [135] було поновлено вимоги щодо декларування, а також процедури спеціальних і люстраційних перевірок відповідно до положень чинного законодавства. Новими нормативними приписами передбачено, що особи, які не подали декларації у 2022–2023 роках і для яких строк подання спливає до набуття чинності зазначеним Законом, зобов'язані були подати відповідні декларації до 31 січня 2024 року. Водночас встановлено винятки: перевірки не проводяться у випадках, якщо відповідний орган розміщений на території активних бойових дій або тимчасово окупованих територіях. Крім того, звільняються від перевірок особи, які в умовах воєнного стану безпосередньо беруть участь у заходах із забезпечення національної безпеки, у бойових діях, або отримують додаткову винагороду як військовослужбовці чи працівники правоохоронних органів.

Згідно з офіційними даними НАЗК протягом двох років було подано понад 1,3 мільйона декларацій, з яких 656 тисяч — за 2021 рік і 649 тисяч — за 2022 рік (станом на 8 квітня 2024 року). Більшість декларацій — 747 тисяч — подано добровільно до набрання чинності ЗУ від 12 жовтня 2023 року [114].

Таким чином, після набрання чинності відповідним ЗУ обсяг кадрової функції суб'єктів СУДС, які виконують забезпечувальні функції, збільшився. Водночас слід звернути увагу, що конкурсні процедури та порядок їх проходження не були відновлені відповідним законодавчим актом.

Отже, слід констатувати, що нормативно-правове забезпечення СУДС як відповідне забезпечення елементів відповідної системи є достатнім та ґрунтовним, оскільки повноваження чітко визначені і в законодавчих, і в підзаконних актах. Окрім цього, зазначимо, що в період запровадження в Україні режиму надзвичайної ситуації та правового режиму ВС система виявила гнучкість та оперативність, що доводить швидкість зміни положень нормативно-правових актів. Останнє засвідчило практико-

орієнтованість СУДС та дозволило їй функціонувати й надалі в таких складних умовах.

## **2.2. Структурно–функціональне забезпечення системи управління державною службою**

Структурно-функціональне забезпечення є однією з важливих складових забезпечення СУДС, яке визначає відповідність побудови елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням та функціям, а також характеру взаємодії між ними та іншими суб'єктами в системі ДУ. Дослідивши відповідне забезпечення, зможемо зробити висновки щодо виду, об'єму, обмеженості чи достатності повноважень, функцій та завдань елементів СУДС.

УДС на сьогодні постає як важливий напрям діяльності не лише окремих ОДВ, а й загалом діяльності держави. На думку Б. Гурне [34], що знайшла відображення і в подальших дослідженнях, класифікуючи функції ДУ, доцільно виходити з аналізу мети їх завдань. Автор, розмірковуючи про відповідні функції, зазначає, що «серед завдань є такі, що виконуються на пряме замовлення суспільства (наприклад, охоронна, судова, соціальний захист) – це головні функції, а також такі, що виникають із внутрішніх потреб системи (управління кадрами, закупівельна діяльність, бухгалтерський облік тощо) – це допоміжні функції» [34, С. 19]. ««Тоді як головні функції мають ту властивість, що істотно відрізняються одні від одних і потребують застосування специфічних методів, допоміжні функції мають іншу прикметну рису: вони застосовуються в усіх адміністративних службах чи об'єднаннях служб («спільні» або «горизонтальні»)» [34, С. 24].

І, як зазначає цей автор, «з усіх допоміжних функцій ті, що стосуються персоналу, є найважливішими. Спосіб, у який вони здійснюються, має вирішальний вплив на діяльність органів державної адміністрації. Найпродуманіші структури і найсучасніші знаряддя праці не дадуть сподіваних результатів, якщо службові штати будуть недоукомплектовані або – це ще гірше – укомплектовані працівниками низької кваліфікації» [34, С. 24–25].

На думку О. Кравченка, аналіз теоретико-методологічних засад ДУ та специфіки ДС як об'єкта управління дає змогу стверджувати, що УДС є цілеспрямованим, організуючим та регулюючим впливом суб'єктів управління – відповідних ДО та посадових осіб. Це управління здійснюється в межах повноважень, визначених законодавством України та іншими нормативно-правовими актами, і спрямоване на забезпечення повноцінного та ефективного функціонування держави, виконання нею завдань і функцій [85, С. 198].

Таким чином, концепт «УДС» є багатограним та охоплює кілька основних аспектів. До його ключових складових належать: формулювання і реалізація єдиної кадрової політики держави; формування кадрового складу ДС; встановлення та визначення статусу державних посад; розробка правил і процедур проходження ДС; оцінка ефективності діяльності д/с; гарантування їх соціального та правового захисту; створення умов для належного функціонування системи ДС. УДС можна розглядати як діяльність відповідних підрозділів, що спрямована на визначення основних напрямків розвитку та забезпечення ефективного функціонування всіх складових інституту ДС [1, С. 60].

За визначенням Д. Балуха, УДС треба розуміти як підзаконну, цілеспрямовану, адміністративну, організаційно-владну діяльність ДО. Відповідно до авторського тлумачення її основний зміст полягає у: визначенні та реалізації єдиної державної кадрової політики; формуванні кадрового корпусу ДО; встановленні державних посад та їх статусу, рангів д/с, військових звань і спеціальних звань та порядку їх присвоєння; проходженні ДС в державних органах; визначенні процедур і правил, оцінці діяльності ДО, встановленні соціальних і правових гарантій для ДО; встановленні і реалізації умов функціонування ДО тощо [7, С. 52].

Ми погоджуємося з думкою автора про те, що оскільки ДУ характеризується цілями, завданнями, функціями, принципами, правовими та організаційними засадами, а УДС є однією з його функцій, то названі характеристики ДУ слід визначати і загальними характеристиками УДС. Серед цілей УДС виокремлюються такі складові: а) забезпечення єдиної національної кадрової політики; б) підвищення професіоналізму та розвитку професійних компетентностей д/с; в) підготовка

державних службовців відповідальними, здатними захищати права і свободи громадян, проявляти ініціативу та творчість під час виконання своїх державних обов'язків [7, С. 56].

О. Кравченко, погоджуючись, що УДС є складовою єдиної системи ДУ, визначає такі цілі та завдання УДС: забезпечення якісного функціонування ДС та реалізація державної політики щодо неї (загальне керівництво розвитком нормативно-правової бази ДС; використання сучасних інформаційних та управлінських технологій; формування кадрового резерву та його раціональне використання; комплексна оцінка персоналу; професійний розвиток д/с); забезпечення цілісності ДС та інше (координація діяльності ДО з питань організації та проходження ДС; упорядкування організаційної структури ДС; оптимізація кількісного складу д/с); забезпечення стабільності ДС (розмежування адміністративних і політичних посад; реалізація принципу політичної нейтральності та політичної незалежності ДС) [85, С. 84].

Функції ДУ є основними елементами управлінської діяльності та охоплюють такі складові, як прогнозування, організаційне проектування, регулювання, управління, координація, організація, адміністрування, кадрове забезпечення, фінансування, стимулювання та інші. При цьому основними завданнями ДУ є інформаційне забезпечення, прогнозування та моделювання, планування, організація, контроль, координація, управління, регулювання, облік, реалізація кадрової політики, надання кадрових і адміністративних послуг, а також надання рекомендацій щодо формування та реалізації державної політики [265, С. 50].

Водночас науковці розвивають комбінований підхід до класифікації функцій УДС: а) основні (планування, регулювання, упорядкування, регулювання, організація, персонал, управління, фінанси, соціальні); б) спеціальні (прогнозування, планування, робота з персоналом, мотивація, інформація та аналіз), в) допоміжні (діловодство, юридичне обслуговування, логістика тощо) [7, с. 46].

На відміну від головних функцій, спеціальні функції менш консервативні і більш динамічні. Вони змінюються залежно від вибору напрямів суспільного розвитку: політичного, економічного і соціального, проведення конституційної,

судової, адміністративної реформ та ін. факторів.

Спеціальні функції УДС включають: прогнозування (визначення потреб ДС в нормативно-правовому, організаційному, кадровому, інформаційному та фінансовому забезпеченні); планування (важлива функція для розвитку стабільної та професійної ДС); кадрове забезпечення (залучення молоді до ДС, розробка механізмів оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів); укомплектування посад кваліфікованими фахівцями; забезпечення дотримання нормативно-правових актів д/с в межах їхніх компетенцій; удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації д/с, впровадження сучасних технологій навчання; мотивація (заохочення до досягнення високих результатів) [265, с. 250]. Також до таких функцій належать функції, пов'язані з визначенням рівня оплати праці для залучення та утримання висококваліфікованих фахівців, створення умов для ефективної роботи, інформаційно-аналітична діяльність (розширення доступу до інформації про вакансії та результати екзаменів, забезпечення функціонування інформаційних систем для професійного навчання та підбору персоналу), а також допоміжні функції (адміністративна підтримка, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення) [265, С. 250].

Серед спеціальних функцій УДС можна виокремити такі: прогнозування (суб'єкт управління повинен своєчасно визначати потреби ДС у нормативно-правовому, організаційному, кадровому, інформаційному, фінансовому та іншому забезпеченні); планування (ця функція набуває особливого значення для подальшого розвитку авторитетної, стабільної та професійної ДС; кадрова (підготовка та залучення молоді до ДС; розробка та впровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади д/с; заміщення посад д/с висококваліфікованими фахівцями; дотримання норм і правил державними службовцями в межах їх посадових повноважень; удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації д/с; оновлення стандартів професійного навчання та перехід до безперервного навчання з використанням сучасних інформаційних технологій); мотивація (заохочення д/с за досягнення високих результатів; встановлення рівня оплати праці для стимулювання залучення

висококваліфікованих фахівців та запобігання відтоку професіоналів; створення умов для сумлінної, високопродуктивної праці); інформаційно-аналітична (розширення доступу до інформації щодо вакантних посад д/с та результатів контролю за порядком проходження ДС; забезпечення функціонування інформаційної системи з питань професійного навчання, добору кадрів і обліку проходження ДС); допоміжні функції (забезпечення реалізації основних та спеціальних функцій УДС (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо)» [265, С. 250].

Слід зазначити, що існують альтернативні підходи до класифікації функцій УДС. Учені виокремлюють загальні функції (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, контроль, облік) і специфічні функції (адміністративно-правові, управління персоналом, організаційно-технічні, соціально-правові). Цей перелік не є вичерпним і багато в чому залежить від спрямованості діяльності ОДВ та ОМС, їх завдань, які вони вирішують, та інших факторів [265].

Особливості функціонування кожного з елементів СУДС, які визначені в ЗУ № 889-VIII, щодо УДС, визначаються його організаційним статусом. Відповідно, суб'єкти УДС є як самостійними органами ПУ – юридичними особами публічного права (КМУ, НАДС), окремими посадовими особами органу ПУ (керівник ДС), так і тими, що здійснюють забезпечувальні функції щодо перших: спеціально створені колегіальні органи (Комісія, кадрові комісії), структурні підрозділи ДО (СУП), які виконують допоміжні функції щодо перших.

Стосовно функцій самостійних суб'єктів ДУ у системі УДС слід зазначити, що ці функції можуть бути як загальними, притаманними для всіх суб'єктів, так і спеціальними, що характерні лише для конкретних суб'єктів. До загальних функцій, на нашу думку, можна віднести регулятивну, установчу, кадрову, планувальну та контрольну функції.

Під регулятивною функцією розуміємо напрям правового впливу, що виражається у встановленні позитивних правил поведінки, наданні юридичних прав і накладенні обов'язків на суб'єктів органів ДУ.

Установча функція органів ДУ, які належать до елементів СУДС, розкривається через формування ними певних структур та органів, визначенні їх повноважень та формуванні складу.

Кадрова функція суб'єктів СУДС полягає в реалізації їх повноважень щодо призначення осіб на посади, забезпеченні проходження ними ДС або уповноваження певних осіб на виконання тих чи інших повноважень.

Функція планування є однією з основних загальних функцій управління, яка є первинною стосовно інших функцій та визначає їхню сутність. Ця функція особливо важлива для ОВВ, коли під впливом зовнішніх чинників перед ними стоять невизначені або інколи нездійсненні завдання. Кожен орган виконавчої влади здійснює свою діяльність на основі планування [7]. Планування, яке здійснюють органи, що входять до системи ДУ, полягає в: визначенні цілей їхньої діяльності або цілей підпорядкованих органів; визначенні необхідних правових, організаційних та ресурсних засобів, що потрібні для досягнення цих цілей; координації виконання завдань, спрямованих на реалізацію зазначених цілей. Це забезпечує структуроване та ефективне управління процесами та ресурсами на всіх рівнях ОДВ.

У загальному контексті функція контролю полягає у спрямуванні управлінського процесу на встановлення оптимальної моделі коригування поведінки об'єкта контролю. Основна мета контролю при цьому – в запобіганні відхилень від запланованих цілей та, у разі виявлення порушень, у відновленні стабільності управлінської системи через використання доступних регуляторів [96]. Функція контролю здійснюється суб'єктами системи ДС шляхом моніторингу діяльності підпорядкованих органів і перевірки їхньої відповідності встановленим вимогам та стандартам.

Кожна з названих функцій реалізується через відповідні повноваження суб'єкта. Наприклад, регулятивна роль КМУ полягає в установленні порядку регулювання різних аспектів діяльності ДС, які доцільно класифікувати за етапами проходження служби.

На етапі вступу на ДС КМУ має повноваження визначати: правила проведення конкурсів на державні посади (п. 1 ст. 22 Закону); форму заявки для участі в конкурсі,

що включає резюме та мотивацію кандидата (п. 2 ст. 25 Закону); критерії оцінювання професійних компетенцій кандидатів (п. 17-2 ст. 13 Закону); вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад категорії «А» (ст. 20 Закону).

На етапі призначення д/с КМУ встановлює правила укладання та розірвання контрактів, що регулюють проходження ДС (п. 41 ст. 17, ст. 20 Закону), а також затверджує типові контракти для осіб, які проходять ДС (ст. 31 Закону).

Під час виконання службових обов'язків регулятивна функція КМУ виявляється через його право визначати, зокрема: перелік підкатегорій посад державної служби та порядок їхнього прирівняння (ч. 4 ст. 6 Закону); порядок присвоєння рангів д/с і їх співвідношення з рангами посадових осіб МС, військовими званнями та іншими спеціальними званнями (абз. 2 ч. 3 ст. 39 Закону); порядок оцінювання результатів діяльності д/с (абз. 1 ч. 11 ст. 44 Закону); порядок дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 71 Закону); порядок відкликання д/с із щорічних відпусток (ч. 1 ст. 60 Закону); порядок направлення у службові відрядження (ч. 1 ст. 42 Закону).

КМУ також регулює питання оплати праці д/с, затверджуючи: порядок формування фонду оплати праці та преміювання (ч. 6 ст. 50 Закону); схеми посадових окладів для осіб, що укладають контракти на ДС (ч. 2 ст. 51 Закону); розмір надбавки за ранг (ч. 3 ст. 52 Закону); порядок надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань (ч. 3 ст. 54 Закону).

У рамках цієї функції КМУ за поданням НАДС затверджує положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації д/с (ч. 3 ст. 48 Закону) і, за погодженням з Комісією, визначає типові вимоги до професійної компетентності державних д/с категорії «А» (п. 18 ч. 3 ст. 13 Закону) [157].

Регулятивна функція КМУ здійснюється і через таке його дискреційне повноваження, як можливість встановлювати додаткові коригуючі коефіцієнти оплати праці для різних ДО з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів (ч. 4 ст. 51 Закону).

Установча функція реалізується КМУ через повноваження щодо утворення Комісії та затвердження її складу (ч. 4 ст. 14 Закону) [59], а кадрова – визначення представника та фахівця з питань управління персоналом до складу Комісії [157].

Регулятивна, установча та кадрова функції Уряду України, окрім Закону, визначені КУ [83], ЗУ «Про КМУ» [210], «Про ЦОВВ» [232] та іншими законодавчими актами. Зокрема, КМУ у межах регулятивної функції, «затверджує граничну чисельність працівників ОВВ» (абз. дев'ят. п. 6 ч. 1. ст. 20 ЗУ «Про КМУ») та «визначає кількість заступників керівника ЦОВВ за обґрунтованим поданням такого керівника» (абз. др. ч. 5. ст. 21 ЗУ «Про КМУ»); у межах кадрової – наділений повноваженнями щодо «призначення на посади та звільнення з посад керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМУ, та їх заступників» (п. 9<sup>2</sup> ст. 116 КУ), «призначення та звільнення державних секретарів міністерств» (п. 1 ч. 7. ст. 21 ЗУ «Про КМУ»); «вжиття заходів щодо заохочення та прийняття відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ та їх заступників, голів МДА (крім звільнення їх з посади), інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ» (абз. 6–7 п. 6 ч. 1. ст. 20 ЗУ «Про КМУ») [210].

Слід також відмітити, що у статті 20 ЗУ «Про КМУ» визначено і таке повноваження Уряду як «здійснення заходів щодо кадрового забезпечення ОВВ» (абз. друг. п. 6) [210]. Це повноваження складно оцінити лише з функціональної точки зору або віднести його до організаційних дій, оскільки воно може реалізовуватися як через урядові функції, так і через конкретні організаційні дії, які не завжди можуть бути віднесені до УДС. Тому, як зазначає А. Гаркуша, «в контексті ДС здійснюється функціональне управління, а не галузеве. Це означає, що управлінські дії спрямовані на виконання загальних завдань і функцій ДС в рамках єдиного організаційного та правового простору, а не тільки на специфічні галузеві аспекти» [27, С. 76].

Як спеціальну функцію Уряду, що притаманна виключно цій інституції в СУДС, на нашу думку, доцільно розглядати його повноваження щодо проведення єдиної державної політики у сфері ДС.

Поділ функцій КМУ у сфері ДС на загальні та спеціальні відображено в табл. № 2.2.

Таблиця 2.2.

### Функції Кабінету Міністрів України

ЗАГАЛЬНІ ФУНКЦІЇ		СПЕЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ
Регулятивна	КМУ визначає: порядок проведення конкурсу на зайняття посад ДС; порядок оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад ДС; типові (включаючи спеціальні) вимоги для осіб, які претендують на зайняття посад ДС категорії "А"; порядок укладення та розривання контрактів про проходження ДС з особою, яка призначається на посаду ДС; типові контракти про проходження ДС; Схему посадових окладів на посадах ДС та умови оплати праці д/с, з якими укладаються контракти про проходження ДС та інше.	Організовує проведення єдиної державної політики у сфері ДС
Установча	Утворення Комісії, затвердження її персонального складу	
Кадрова	Виступає суб'єктом призначення по відношенню до д/с категорії "А" (оголошує конкурс; призначає на посади, звільняє з посад; порушує дисциплінарне провадження щодо д/с відповідної категорії)	

\* Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [210].

Здійснений аналіз свідчить про наявність у КМУ достатньо значного обсягу законодавчо закріплених повноважень щодо врегулювання та безпосереднього здійснення, насамперед, загальних функцій УДС. Такий підхід законодавця, коли відносини у сфері ДС регулюються підзаконними урядовими нормативно-правовими актами, дійсно вимагає постійного парламентського контролю. Це необхідно для того, щоб Уряд не перевищував меж своєї компетенції, визначеної ВРУ і не звужував предмета регулювання, що може призвести до прогалин у законодавстві. Ураховуючи це, доцільним є проведення аналізу урядового правового регулювання щодо УДС з метою об'єднання окремих постанов і перенесення частини регулювання на законодавчий рівень. Наприклад, це може стосуватися порядку здійснення дисциплінарного провадження, що наразі регулюється на підзаконному рівні. Це допоможе забезпечити стабільність, узгодженість і вищий рівень правової визначеності у сфері ДС.

Наразі ЗУ «ПДС» визначає основні засади дисциплінарної відповідальності, зокрема: підстави притягнення д/с до дисциплінарної відповідальності; види

дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування; обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; суб'єктів, уповноважених порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення; поняття дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження; підстави відсторонення д/с від виконання посадових обов'язків; порядок прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження; оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення тощо [157].

Крім того, цей ЗУ передбачає, що порядок здійснення дисциплінарного провадження затверджується КМУ. Законом тільки обумовлено, що «відповідний Порядок визначає повноваження та порядок роботи дисциплінарної комісії; порядок формування дисциплінарної комісії; порядок здійснення дисциплінарного провадження у разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у ДО» [157].

Порядком дисциплінарного провадження, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039 [190], визначено, зокрема, «процедуру ведення дисциплінарного провадження; порядок ухвалення рішення щодо порушення дисциплінарної справи; формування дисциплінарної комісії, її склад, повноваження та основні принципи роботи; процес формування дисциплінарної справи та ухвалення рішення за результатами її розгляду».

З огляду на важливість відповідних положень для процесу розгляду дисциплінарної справи та результатів дисциплінарного провадження стосовно д/с, з метою належного забезпечення прав д/с вважаємо доцільним, щоб у загальних рисах порядок здійснення дисциплінарного провадження був відображений у Законі.

Особливе місце серед суб'єктів УДС відводиться спеціально уповноваженому ЦОВВ – НАДС, загальні та спеціальні функції якого детально відображені в Положенні про НАДС [178].

Адміністративно-правовий статус НАДС включає кілька основних елементів, таких як завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, а також структуру і організацію діяльності. Важливими компонентами правового статусу агентства є саме

завдання, принципи і функції, тоді як ключовими елементами є компетенція та взаємодія, а допоміжними – структура і організація діяльності [27].

Регулятивна функція НАДС полягає в здійсненні повноважень, які дають йому змогу приймати нормативно-правові акти у сфері ДС в межах, визначених законодавством. На відміну від КМУ, наказами НАДС регулюється незначне коло питань щодо УДС.

Контрольна функція НАДС реалізується через здійснення контролю за виконанням законодавчих вимог щодо реалізації громадянами права на ДС, а також через адміністрування Єдиного порталу вакансій ДС (пп. 4, 17-3 ч. 3 ст. 13 Закону), а кадрова – включення до складу Комісії керівника НАДС (за посадою), або за його дорученням – заступника керівника НАДС (п. 4 ч. 2 ст. 14 Закону) [157].

До спеціальних функцій НАДС відноситься забезпечення професійного навчання д/с та надання методичної допомоги суб'єктам УДС в ДО. У межах цієї функції НАДС реалізує: формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на навчання д/с та організацію фінансування за укладеними контрактами, визначення потреб у професійному навчанні відповідно до професійних стандартів, організацію курсів для вдосконалення володіння державною та іноземними мовами (якщо це передбачено) та сприяння розвитку навчальних закладів, що забезпечують професійну підготовку д/с. Що стосується надання методичної допомоги, то НАДС надає роз'яснення щодо застосування законодавства про ДС, а також видає нормативно-правові акти у цій сфері.

У розрізі відповідного аналізу функцій НАДС слід звернути увагу на те, що не всі функції є притаманними для відповідного ЦОВВ, зокрема це стосується повноважень щодо сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання д/с, делегування їм повноважень з визначення змісту навчання д/с відповідно до вимог професійних стандартів, яке здійснюється Міністерством освіти і науки України відповідно до Положення про нього, затвердженого постановою КМУ від 16.10. 2014 р. № 630 [177].

Водночас важливо зазначити, що функції з формування та реалізації державної політики у сфері ДС, а також надання методичної підтримки СУП є виключною компетенцією НАДС (пп. 1, 15 ч. 3 ст. 13 Закону).

Також слід звернути увагу, що внесеними у вересні 2019 року змінами до ЗУ № 889-VIII [48], було як розширено, так і звужено повноваження НАДС. Звуження відбулося стосовно повноважень НАДС щодо проведення у ДО перевірки стану дотримання вимог Закону, направлення ДО та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань ДС, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на ДС, розгляду скарг д/с категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення ДС відповідно до цього Закону, забезпечення захисту прав д/с під час зміни істотних умов служби. Ці повноваження, на нашу думку, хоч і створювали додаткове навантаження на центральний апарат НАДС та його міжрегіональні управління, однак допомагали здійснювати захист прав д/с. За даними річного звіту НАДС за 2018 рік [246], відповідним ЦОВВ та його міжрегіональними управліннями було проведено 607 перевірок (56 – безпосередньо центральним апаратом НАДС, 551 – відповідно міжрегіональними управліннями); за результатами направлено 213 вимог та надано 2317 пропозицій щодо усунення виявлених порушень. Це свідчить про важливість повноважень НАДС у захисті прав д/с.

При цьому техніко-організаційні заходи і централізоване оцінювання професійних компетенцій кандидатів під час конкурсного відбору на посади державної служби стали основою для розширення повноважень НАДС.

Це є важливим кроком на шляху інтеграції сучасних електронних технологій в управління персоналом, що допомагає забезпечити прозорість, ефективність і стандартизацію процесу відбору, знижуючи суб'єктивність і підвищуючи об'єктивність оцінки кандидатів.

Централізоване оцінювання спрощує процес конкурсного відбору, оптимізує використання кадрових ресурсів та покращує управління персоналом на державній службі. Використання сучасних інформаційних технологій сприяє підвищенню якості

добору кадрів, що є ключовим фактором для забезпечення ефективності роботи органів державної влади.

Поділ функцій НАДС на загальні та спеціальні відображено в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

### Функції НАДС

ЗАГАЛЬНІ ФУНКЦІЇ		СПЕЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ
Регулятивна	прийняття у випадках, встановлених законом, нормативно-правових актів з питань ДС	забезпечення професійного навчання д/с;  надання методичної допомоги СУП у ДО

\*Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [157].

Аналіз виявив відсутність функції стратегічного планування серед повноважень КМУ та НАДС, що є важливим елементом для розвитку кадрового потенціалу ДС. Це підкреслює необхідність приділення більшої уваги плануванню як інструменту для вдосконалення стратегічного управління ДС.

Керівник ДС є посадовою особою, яка займає вищу посаду ДС в ДО, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань ДС та організації роботи інших працівників у цьому органі (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону).

Загальною і ключовою функцією керівника ДС є кадрова, що охоплює призначення на посади, укладення контрактів, присвоєння рангів і прийняття рішень щодо заохочень державних службовців категорій «Б» і «В» (ч. 2 ст. 17 Закону) [157].

У порівнянні з функціями КМУ та НАДС, роль керівника ДС у плануванні є значно важливішою, оскільки він несе відповідальність за планування професійного розвитку та кар'єрного зростання кожного д/с. Контрольну функцію керівник ДС виконує через нагляд за виконанням службової дисципліни в органі, зокрема через прийняття рішень про дисциплінарну відповідальність д/с категорій «Б» і «В» та розгляд скарг щодо їх дій або бездіяльності [157].

Організаційні функції керівника ДС є критично важливими для ефективної роботи ДО. Вони включають низку завдань, зокрема: організацію конкурсів на посади ДС, що передбачає підготовку і проведення конкурсів для посад категорій «Б» і «В», що забезпечує відбір кваліфікованих кандидатів на ключові посади в ДО. Прозорість та об'єктивність конкурсів є важливою складовою кадрової політики; планування роботи апарату ДО, що включає розробку та впровадження планів для ефективного виконання завдань органом; підвищення кваліфікації д/с для забезпечення відповідності сучасним вимогам і підвищення ефективності їх роботи; матеріально-технічне забезпечення, яке включає створення належних умов для роботи та надання необхідних ресурсів для ефективного виконання службових обов'язків.

Таким чином, організаційна діяльність керівника ДС вимагає ефективного планування, координації та реалізації заходів, що сприяють стабільному розвитку та функціонуванню ДО. Поділ функцій керівника ДС в ДО на загальні та спеціальні відображено в табл. № 2.4.

Таблиця 2.4

### Функції керівника ДС

ЗАГАЛЬНІ ФУНКЦІЇ		СПЕЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ
Організаційна	організовує проведення конкурсів на зайняття посад ДС категорій «Б» і «В»; забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог ЗУ «ПДС»;	забезпечення професійного навчання д/с; надання методичної допомоги СУП у ДО
Контрольна	здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в ДО та умов контрактів про проходження ДС (у разі укладення);	
Планування	організовує планування роботи з персоналом ДО; забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад ДС підготовленими фахівцями здійснює планування навчання персоналу ДО	
Кадрова	призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади ДС категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до Закону; укладення та розривання контрактів про проходження ДС відповідно до пункту 3 частини другої статті 34 цього Закону у порядку, передбаченому КМУ; присвоєння рангів державним службовцям ДО, які займають посади ДС категорій «Б» і «В».	

\* Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [157].

До СУДС поряд з самостійними суб'єктами законодавець включає трьох суб'єктів, призначення яких необхідне для здійснення забезпечувальних функцій: СУП, Комісію та конкурсні комісії (відображено в таблиці 2.5.)

Важливим елементом організаційної структури ДО є структурний підрозділ або посада спеціаліста з питань персоналу (СУП), і її роль та функціональні обов'язки визначаються ЗУ «ПДС» та Типовим положенням про СУП у ДО [201] (ст. 18 Закону). Сприяючи керівникові ДС у виконанні його завдань, СУП виконує забезпечувальну функцію. Для цього підрозділ наділений певними повноваженнями, серед яких — здійснення підбору кадрів, оформлення документів для вступу на державну службу, здійснення організації процесів проходження служби та її припинення, укладання та розірвання контрактів, а також здійснення планування і проведення навчальних заходів для підвищення кваліфікації д/с.

Таблиця 2.5

### Суб'єкти УДС – елементи СУДС

Самостійні	Суб'єкти, які виконують забезпечувальні функції
КМУ	Комісія – виконує забезпечувальну функцію щодо: проведення конкурсу на посади д/с категорії “А” та внесення відповідних пропозицій суб'єкту призначення; здійснення дисциплінарних проваджень щодо д/с, які займають посади ДС категорії “А”, та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.
НАДС	Конкурсні комісії – проводять конкурс на зайняття посад ДС категорії “Б” або “В”
Керівник ДС	СУП – забезпечує здійснення керівником ДС своїх повноважень

\*Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [157].

Для забезпечення реалізації повноважень керівником ДС СУП наділена повноваженнями щодо добору персоналу, документального оформлення вступу на ДС, її проходження та припинення, укладання та розірвання контрактів про проходження ДС; планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності д/с та іншими.

Зважаючи на їх змістовне наповнення, функції СУП можна поділити на три основні групи: завдання, що безпосередньо підтримують виконання обов'язків

керівника ДС; завдання, спрямовані на організацію професійного навчання державних службовців; завдання, пов'язані з організацією контролю та управлінською діяльністю [278].

До першої групи функцій належать такі: надання рекомендацій керівникові ДС з питань вдосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту (п. 3 ч. 1 розд. II Типового положення); надання аналітичної та консультативної підтримки керівникові ДС, включаючи аналіз складу та чисельності д/с (п. 4 ч. 1 розд. II Типового положення, п. 19 ч. 1 розд. II Типового положення); визначення потреби в кадрах для заміщення вакантних посад у ДО та внесення відповідних пропозицій керівникові ДС (п. 7 ч. 1 розд. II Типового положення); перевірка дотримання трудового законодавства та внутрішніх норм організації за дорученням керівника ДС (п. 12 ч. 1 розд. II Типового положення).

До повноважень СУП, що стосуються професійного навчання д/с, доцільно віднести функції щодо організації проведення внутрішніх навчань д/с апарату ДО; здійснення планування професійного навчання д/с ДО; узагальнення потреб д/с у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і внесення відповідних пропозицій керівнику ДС; складення індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності д/с за результатами оцінювання їх службової діяльності (пп. 14–17 п. 1 розд. II Типового положення).

Забезпечення контролю у діяльності СУП полягає у здійсненні «контролю за додержанням законодавства про ДС, а також контролю за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери її управління» (пп. 22 п. 1 розд. II Типового положення); здійсненні «контролю за встановленням надбавок за вислугу років» (пп. 28 п. 1 розд. II Типового положення); «здійсненні організаційних заходів щодо своєчасного подання державними службовцями відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік до служби управління персоналу, якщо ці функції не покладені на інші підрозділи» (пп. 37 п. 1 розд. II Типового положення) [201] та ін.

СУП при виконанні організаційної функції наділена низкою повноважень, серед яких — прийом документів від кандидатів на посади категорії «А», перевірка їх відповідності вимогам законодавства, передача документів до Комісії, а також інформування кандидатів про результати цієї перевірки. Окрім того, СУП здійснює прийом документів від кандидатів на посади категорій «Б» та «В», перевіряє їх відповідність установленим вимогам, розробляє спеціальні критерії для кандидатів на ці посади і організовує конкурсний відбір (пп. 8–10 п. 1 розд. II Типового положення) [201].

Загалом аналіз функцій СУП свідчить про переважання у її діяльності функцій, спрямованих на забезпечення діяльності керівника ДС, та про відсутність самостійних функцій, у межах яких повинно існувати право прийняття остаточного рішення.

На думку В. Мельника, «аналіз процесу інституційного розвитку СУП підтверджує необхідність створення нових підходів до управління персоналом. Сучасні вимоги передбачають формування нової моделі управління, здатної забезпечити ефективну колективну роботу та співпрацю в ДО. Це включає створення нових HR-служб, здатних інтегрувати сучасні технології, зокрема HRMS. Важливість модернізації СУП зростає в умовах цифровізації економіки та трансформації HR-менеджменту на державній службі» [98].

Комісія є відносно новітнім елементом СУДС, який функціонує в Україні протягом останніх дев'яти років. Функції та повноваження Комісії визначено в статтях 14–16 Закону та деталізовано в Положенні про неї [176]. Як суб'єкт УДС, Комісія здійснює спеціальні забезпечувальні функції щодо інших суб'єктів цієї системи. Зокрема, щодо НАДС – погодження типових вимог до професійної компетентності д/с, які займають посади ДС категорії «А»; щодо суб'єктів призначення – проведення конкурсу на зайняття посад ДС категорії «А» та внесення пропозицій щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше п'яти осіб, а також здійснення дисциплінарних проваджень щодо д/с, які займають посади ДС категорії «А» та внесення пропозицій за наслідками дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 15 Закону).

Згідно з даними про діяльність Комісії, у 2018 році вона провела 19 засідань та подала 10 пропозицій до Кабінету Міністрів України за результатами дисциплінарних розглядів, ініційованих органами призначення. У першому кварталі 2020 року відбулося 24 засідання та проведено понад 15 етапів конкурсних процедур на вакантні посади державної служби [64]. Проте через епідеміологічну ситуацію та зміни в законодавстві (ЗУ від 16.12.2020 р. № 1086–ІХ [146]) конкурси на посади категорії «А» були тимчасово припинені, але з 6 березня 2021 року їх проведення було відновлено (ЗУ від 23.02.2021 № 1285–ІХ [137]).

У період з березня по грудень 2021 року було проведено 269 конкурсів на вакантні посади категорії «А». З них 150 конкурсів організовано згідно з черговістю укладання контрактів, а 119 — на вакантні посади. 134 конкурси були оголошені повторно. Загалом у конкурсах узяли участь 3199 кандидатів, з яких 1755 були допущені до відбору. Комісія відібрала 375 осіб для співбесід з органами призначення, і в результаті 110 кандидатів стали переможцями [240].

З 1 січня до 24 лютого 2022 року оголошено та проведено 19 конкурсів на посади ДС категорії «А». До участі у конкурсах на посади категорії «А» подано 245 заяв, допущено – 104 кандидати. Комісією відібрано 29 кандидатур, які допущені до співбесіди із суб'єктом призначення. Фактична чисельність визначених суб'єктом призначення переможців – 6 осіб [240]. Як уже зазначалося вище, в період запровадження ВС в Україні, який триває донині, конкурсні процедури були тимчасово припинені.

Дослідниця Н. Панова зазначає, що «правовий статус Комісії є комплексним поняттям, яке включає кілька компонентів: цільовий блок, що визначає мету, завдання та функції Комісії; структурно-організаційний блок, який описує процес створення Комісії, її організаційну структуру та підпорядкування; компетенційний блок, що визначає сукупність повноважень, які реалізуються в конкретній сфері» [116, С. 53]. Автор також пропонує «поглиблене дослідження структурних елементів правового статусу Комісії як суб'єкта управлінської діяльності» і вважає, що «необхідно спростити процедуру залучення представників громадських організацій до складу Комісії, знижуючи вимоги до них» [116, С. 53].

На відміну від Комісії, функції та повноваження якої визначаються Законом, функції конкурсних комісій визначені в Порядку проведення конкурсу на зайняття посад ДС [194]. Конкурсні комісії реалізують спеціальну допоміжну функцію для суб'єкта призначення або керівника ДС – проведення конкурсів відповідно до вимог законодавства. Це включає оцінку досягнень, знань, навичок і моральних якостей кандидатів, необхідних для виконання їхніх посадових обов'язків. За результатами роботи конкурсних комісій вони вносять пропозиції керівникові ДС або надають інформацію про відсутність відповідних кандидатів [194].

Загалом, слід зазначити, що як керівник ДС, так і Комісія та конкурсні комісії виконують забезпечувальну функцію або для суб'єкта призначення (зокрема, Комісія), або для керівника ДС (конкурсні комісії та СУП). З огляду на це та з урахуванням відсутності владно-управлінської складової у діяльності зазначених суб'єктів, доцільно переглянути віднесення відповідних елементів до СУДС.

За своїм характером функції суб'єктів СУДС є загальними та спеціальними. Загальні функції реалізуються в основному самостійними суб'єктами системи. До загальних функцій, зважаючи на їх зміст, належать регулятивна, установча, кадрова контролю та планування. Спеціальними є ті функції, що реалізуються виключно конкретним суб'єктом системи. До останніх віднесено: у діяльності КМУ – проведення єдиної державної політики у сфері ДС, НАДС – формування та реалізація державної політики у сфері ДС, забезпечення професійного навчання д/с та надання методичної допомоги, керівника ДС – організаційна.

Забезпечувальний характер функцій, здійснюваних допоміжними інституціями, знаходить своє втілення у повноваженнях щодо сприяння реалізації самостійними суб'єктами системи їх функцій та повноважень та організаційних діях.

### **2.3. Ресурсне забезпечення системи управління державною службою**

Розуміючи під ресурсним забезпеченням сукупність фінансових, людських, комунікаційних, інформаційних та інших ресурсів для здійснення діяльності того чи іншого ДО, підрозділу, структури, організації, окремих посадових осіб, у тому числі

тих, які є елементами СУДС, зупинимося на аналізі основних ресурсів таких елементів. Вважаємо, що їх наявність, достатність та якість безпосереднім чином впливають на ІС СУДС у цілому та її елементів зокрема.

З огляду на те, що, як уже зазначалося вище, елементи СУДС є ДО (КМУ, НАДС), структурними підрозділами ДО (СУП), посадовими особами ДО (керівник ДС) або спеціально утвореними колегіальними органами (Комісія, конкурсні комісії), розгляд ресурсного забезпечення відповідних суб'єктів може бути здійснено з урахуванням їх правового статусу.

Фінансове забезпечення діяльності системи ОБВ (КМУ, міністерств, комітетів, агентств, служб, адміністрацій, департаментів, комісій, управлінь, палат, фондів, інспекцій, бюро та інших ЦОВВ і МДА), ВРУ та її апарату, Рахункової палати, Президента України, його адміністрації та інших консультативних і дорадчих органів Президента України, судів України, органів прокуратури України, а також інших ОДВ є предметом регулювання ЗУ «Про джерела фінансування органів державної влади» [160] (ст. 1).

Цим Законом передбачено, що «ОДВ здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених ЗУ про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади ЗУ про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до такого Закону» (ч. 1 ст. 2) [160].

Відповідно до зазначеного ЗУ кошти на фінансування ОДВ передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком. Також цим ЗУ визначено, що ОДВ можуть отримувати додаткові кошти з місцевих бюджетів для виконання делегованих ЗУ повноважень ОМС». Останнє положення є актуальним для МДА, оскільки відповідно до положень КУ МДА на відповідній території забезпечують, серед іншого, реалізацію наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (ст. 119 КУ; ст. 2 ЗУ «Про МДА») [213].

Згідно з Бюджетним кодексом України лише закон про Державний бюджет України має право визначати надходження та витрати Державного бюджету (ч. 2 ст. 4) [20].

У Додатку № 3 «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2025 рік» до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2025 рік» визначені видатки за Кодами програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету передбачені на: господарсько- фінансовий департамент Секретаріату КМУ (0410000); Секретаріат КМУ (0411000); НАДС (6120000); Апарат НАДС (6121000) [156].

При цьому в межах видатків на НАДС визначено окремо «видатки на керівництво та функціональне управління у сфері ДС» (за кодом «функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету 0131 та кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 6121010»); «професійне навчання д/с та посадових осіб МС (за кодом функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету 0950 та кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 6121020)»; «адаптація системи управління персоналом ДС до стандартів ЄС (за кодом функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету 0133 та кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 6121060)» [156].

Бюджетні асигнування, які передбачені для діяльності як КМУ, так і НАДС дають підстави говорити про те, що вони є достатніми для забезпечення в тому числі і інформаційних, і комунікаційних ресурсів забезпечення діяльності відповідних органів.

Що стосується діяльності Комісії, то відповідно до Положення про Комісію, затвердженого постановою КМУ від 25.03.2016 № 243 [176], організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснюється НАДС.

З огляду на те, що відповідно до частини першої статті 27 ЗУ «ПДС» конкурс на зайняття посад ДС категорії «Б» або «В» проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення у ДО, фінансування діяльності відповідних конкурсних комісій здійснюється за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті на певний рік, для діяльності відповідного органу.

Розподіл видатків Державного бюджету України для ОДВ, зокрема для МДА, визначено в Додатку № 3, де вказані коди програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, що охоплюють діапазон від 7720000 до 7951010 [156].

Щодо керівника ДС як суб'єкта СУДС зазначимо, що відповідно до ЗУ «ПДС» він займає найвищу посаду ДС у ДО, тобто він є д/с. Основним джерелом фінансування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет, як це зазначено в частині 4 статті 50 цього ЗУ [156].

Останні зміни, внесені до статті 51 ЗУ «ПДС» Законом від 11.03.2025 № 4282–ІХ, передбачають, що заробітна плата д/с складається з двох основних компонентів: фіксованої та змінної частини. Постійна частина включає посадовий оклад, надбавки за вислугу років і ранг і є гарантованою основною оплатою за виконання службових обов'язків. Змінна частина залежить від результатів щорічної оцінки роботи д/с та включає премії, які нараховуються на основі досягнень за певний період (місяць або квартал). Крім того, д/с мають право на компенсаційні та гарантійні виплати, які передбачені законодавством, зокрема компенсації за доступ до державної таємниці, матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових проблем та інші виплати, визначені нормативно-правовими актами [156]. Закон також дає можливість преміювання за підсумками оцінки службової діяльності.

«Розміри посадових окладів на посадах ДС встановлюються з урахуванням каталогу типових посад ДС і критеріїв віднесення до таких посад, зіставлення рівня оплати праці на типових посадах ДС з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні» (частина третя статті 51 ЗУ «ПДС»).

Посадові оклади для д/с встановлюються залежно від юрисдикції та категорії органу державної влади. Згідно з класифікацією органи влади можна розподілити на три основні категорії:

1. ДО, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. У межах цієї категорії виділяють три типи органів:

1) органи, такі як апарат ВРУ, Секретаріат КМУ, постійно діючі допоміжні та консультативно-дорадчі органи, створені Президентом України, а також апарати (секретаріати) РНБО, ЦВК, Уповноваженого ВРУ з прав людини та інші;

2) міністерства та інші органи, діяльність яких координується КМУ. Ці органи відповідають за розробку і реалізацію політики в різних сферах, таких як Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державна судова адміністрація й інші органи, що займаються виконанням політики в різних секторах ДУ, та інші;

3) інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апарати (секретаріати).

2. ДО, юрисдикція яких поширюється на територію АРК, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя, регіональні відділення постійно діючого державного органу, утвореного Президентом України.

3. ДО, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст, районів у містах (част. 7 ст. 51).

Зазначений розподіл має значення для визначення рівня заробітної плати та функціональних обов'язків відповідних ОДВ, що відображає їх специфіку та територіальне охоплення.

Зауважимо, що станом на 20 березня 2025 року відповідні зміни ще не набули чинності. Водночас відповідна типологія присутня і в ЗУ «Про Державний бюджет України на 2025 рік» [156], відповідно до якого здійснюється фінансування діяльності ДО та д/с в поточному році. Так, цим ЗУ з метою упорядкування умов оплати праці д/с ДО на основі класифікації посад КМУ в 2025 році було затверджено, зокрема, Схему посадових окладів на посадах ДС з урахуванням сімей і рівнів посад, юрисдикції та типів ДО [34]. Стосовно органів, що не провели класифікації посад ДС, залишається чинною постанова Уряду України від 18.01.2017 р. № 15 [125].

Усі зазначені положення щодо заробітної плати д/с застосовуються і до керівника ДС, оскільки він є д/с, який займає вищу посаду ДС в ДО. Залежно від юрисдикції та типу ДО, де працює керівник ДС, йому встановлюється оклад та інші складові заробітної плати, що формує фінансові ресурси цього суб'єкта СУДС.

Що стосується інформаційних ресурсів – найбільш широкі інформаційні можливості має Уряд України. Відповідно до ЗУ «Про КМУ» офіційне опублікування постанов КМУ здійснюється в газеті ЦОВВ «Урядовий кур'єр» (<https://ukurier.gov.ua/uk/>) та Офіційному віснику України (<https://vespi.dpcoi.com.ua/>), а також в інших офіційних друкованих виданнях, визначених законом. Крім того, акти КМУ оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті КМУ (<https://www.kmu.gov.ua/>) (ч. 5 ст. 52). Окрім того, існує ресурс «Урядовий контактний центр» (<https://ukc.gov.ua/>), а також інші платформи. Уряд також має доступ до інформаційних ресурсів усіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Також майже всіма ДО, Комісією активно використовується відеохостинг YouTube (укр. Ютуб), зокрема для онлайн-трансляцій або розміщення відеозаписів, зокрема, засідань.

Розуміючи комунікаційні ресурси як ресурси, які дають змогу вибудовувати взаємодію належного рівня між органами державної влади, між ДО та громадянами та їх об'єднаннями, слід зазначити, що при налаштованості органів УДС на діалог та партнерство з громадськими та релігійними організаціями, бізнес-структурами, окремими громадянами та суспільством у цілому, а також при наявності відповідних фінансових ресурсів та за умови розвитку сучасних комунікаційних мереж усіма ДО комунікація здійснюється переважно на належному рівні.

Стосовно людських ресурсів забезпечення ІС СУДС та її елементами слід зазначити, що в Моніторинговому звіті програми SIGMA «ДУ в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам ДУ за грудень 2023 року», серед іншого, зазначається про те, що широкомасштабна збройна агресія РФ проти України поки що мала обмежений вплив на сферу застосування ДС, але значно вплинула на кадровий склад ДС.

Згідно з інформацією, наведеною у звіті, у 2022 році за кордон виїхали 4355 державних службовців, а 3637 осіб були мобілізовані до Збройних сил України. Водночас на тимчасово окупованих територіях України або в районах бойових дій залишилося 4713 державних службовців. У результаті конфлікту 108 осіб загинули,

80 отримали поранення, а 205 зникли безвісти. Окрім того, спостерігався перерозподіл робочого навантаження серед державних службовців: 45% опитаних відзначили збільшення навантаження, 21% — зменшення, а 5% припинили свою діяльність. З метою адаптації до нових умов роботодавці можуть скорочувати тривалість щорічної відпустки до 24 днів, а для працівників, що працюють на об'єктах критичної інфраструктури, навіть відмовити у відпустці. Крім того, керівники органів можуть збільшувати тривалість робочого часу до 60 годин на тиждень. Пандемія COVID-19 стала підготовчим етапом для реагування на кризові ситуації, оскільки у 2020 році НАДС опублікувало методичні рекомендації для організації роботи державних службовців поза межами адміністративних будівель органів державної влади [297].

Відповідні дані узгоджуються з даними Дашборду НАДС [35] щодо кількісного складу д/с в Україні (Див. Додаток Е), проаналізувавши які, фіксуємо:

1. Збільшення вакантних посад у четвертому кварталі 2024 року порівняно з аналогічним періодом 2021 року (року, який передував року широкомасштабного вторгнення РФ на територію України) з 29 642 до 31 187 посад в ДО всіх рівнів. На нашу думку, такий значний відсоток вакантних посад д/с можна пояснити тим, що частина д/с виїхала за кордон (станом на четвертий квартал 2024 року – 749 (це тільки зафіксовані офіційні дані), частина звільнилася або звільнилася та виїхала (що може бути не зафіксовано); частина перебуває в силах оборони України – 4 316 (станом на четвертий квартал 2024 року).

Додатковим чинником, який міг вплинути на збільшення вакантних посад, є розширення обмежень для д/с. Так, до вже існуючих обмежень щодо фінансового контролю, що застосовуються до д/с, у період дії ВС додалися нові. Зокрема, введено заборону на виїзд за кордон для д/с-жінок, які обіймають посади керівників структурних підрозділів у ДО. Згідно зі змінами до Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою КМУ від 27 січня 2023 року № 69, д/с-жінки можуть виїжджати за кордон лише у службові відрядження.

Слід також звернути увагу на те, що найбільша кількість вакантних посад наявна в територіальних органах ЦОВВ та РДА. Останнє може бути пояснене

незначними розмірами окладів д/с відповідних ДО (крім територіальних органів ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через керівника ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики) відповідно до типології ДО, визначених ЗУ «Про державний бюджет України на 2025 рік» (п. 12 Прикінцевих положень) [156].

2. Зменшення кількості фактичної кількості працюючих д/с у четвертому кварталі 2024 року порівняно з аналогічним періодом 2021 року з 17 1469 д/с до 15 6276 д/с в ДО всіх рівнів. Відповідне зменшення кількості можна пояснити тимчасовою окупацією РФ окремих територій України, бойовими діями, релокацією ДО тощо.

3. Різницю в кількості призначених та звільнених д/с у четвертому кварталі 2021 та у відповідний період 2024 року: у 2021 році призначено 17 059 та звільнено 8 413 д/с, у 2024 – призначено 35 074 та звільнено 37 673 д/с.

На нашу думку, зростання загальної кількості призначених д/с у 2024 році порівняно з відповідним періодом у 2021 році можна пояснити спрощеною процедурою призначення д/с у період ВС (без конкурсних процедур та подання документа про підтвердження рівня володіння державною мовою). Водночас суттєве зростання різниці між призначеними та звільненими у 2024 році порівняно з аналогічним періодом у 2021 році (кількість звільнених д/с є значною та перевищує кількість призначених), на нашу думку, може свідчити про кризу в роботі з людськими ресурсами у сфері ДС та брак професійних підготовлених д/с для роботи на посадах ДС.

У цьому аспекті слід зазначити про те, що наразі в НАДС триває робота з реалізації експериментального проєкту щодо створення резерву працівників ДО для роботи на деокупованих територіях України (відповідно до постанови КМУ від 23.05.2023 № 524 [222]). Згідно з Порядком, затвердженим зазначеною постановою, резерв формується з громадян України, які відповідають вимогам до осіб, які претендують на вступ на ДС, визначеним ЗУ «ПДС», та які виявили бажання працювати в ДО на деокупованих територіях на посадах ДС.

Концептуально підтримуючи ідею щодо запровадження відповідного резерву, слід звернути увагу на обмеженість його дії деокупованими територіями України. На нашу думку, подібний реєстр міг би бути сформований для ДО на всій території України, що сприяло би залученню на ДС професійно підготовлених осіб, які виявили бажання долучитися до лав д/с. З відповідного резерву керівники ДС, СУП могли би обирати кандидатів та запрошувати їх на співбесіди відповідно до вимог законодавства щодо добору на ДС в період правового режиму ВС, а також в подальшому – у звичайному режимі.

Ідеї щодо створення кадрового резерву д/с мають тривалу історію і не є новими. У різні періоди ці ідеї вже реалізовувались або були заплановані до реалізації в майбутньому. Наприклад, у період з 2012 по 2014 роки в Україні функціонував Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації», який був створений з метою відбору та підготовки найталановитіших громадян для роботи в органах державної влади в пріоритетних сферах, що мали вирішальне значення для соціально-економічного розвитку країни [220].

У 2020 році було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «ПДС» щодо кандидатського резерву» (від 18.05.2020 № 3491) [147], який передбачав доповнення зазначеного закону положеннями, що стосуються кандидатського резерву. Згідно з пропозицією, інформація про кандидатів, що набрали найбільшу кількість балів за результатами загального рейтингу кандидатів, які брали участь у конкурсі, але не були визначені переможцями за рішенням суб'єкта призначення чи керівника державної служби, могла бути включена до бази кандидатського резерву за їх згодою. Законопроект також пропонував встановити механізм для запрошення таких кандидатів до участі в інших конкурсах на посади, якщо їх професійні кваліфікації відповідали вимогам до цих посад. Однак цей законопроект не був прийнятий у вигляді закону.

На наш погляд, існування кадрового або кандидатського резерву в період правового режиму ВС, а також в період функціонування ДО в звичайному режимі сприяло б заповненню вакантних посад ДС. З огляду на зазначене вважаємо за можливе розглянути доцільність внесення відповідних змін до законодавства. Про

актуальність відповідного питання свідчить і значна кількість кандидатів, анкети яких наразі подані в НАДС до резерву відновлення (наразі на платформі зареєстровано 3 226 анкет кандидатів) [242].

Для подальшого розвитку людських ресурсів важливо зосередити увагу на підвищенні професіоналізму відповідних ресурсів. Основним нормативним актом, що регулює організаційні принципи функціонування системи професійного навчання для д/с, голів МДА, їх заступників, посадових осіб ОМС та депутатів місцевих рад, є Положення про систему професійного навчання, затверджене постановою КМУ від 06.02.2019 р. № 106 [183] (далі – Положення).

Згідно з цим Положенням, учасники професійного навчання можуть скористатися такими можливостями для підвищення кваліфікації: виконання освітньо-професійної програми, що дає право здобути ступінь магістра за спеціальностями, необхідними для ДС та МС; підвищення кваліфікації, яке полягає у вдосконаленні або набутті нових компетентностей; стажування, що дає змогу отримати практичний досвід у виконанні професійних завдань; самоосвіта, що передбачає самостійне здобуття знань і навичок через повсякденну діяльність або професійну діяльність.

Положення гарантує актуальність навчальних програм, оскільки НАДС щороку проводить оцінку загальних потреб у професійному навчанні для д/с, голів МДА, їх заступників, посадових осіб МС. На основі отриманих результатів формується перелік пріоритетних напрямів підвищення кваліфікації, який включає загальні професійні (сертифікаційні) та короткострокові програми. Цей перелік враховується провайдерами освітніх послуг при розробці змісту відповідних програм. Звіт про результати оцінки публікується на офіційному сайті НАДС та на вебпорталі управління знаннями.

Також варто зазначити, що підходи до професійного навчання постійно переглядаються і вдосконалюються. Для цього Координаційною радою з питань професійного навчання при НАДС було схвалено Перелік індикаторів для оцінки стану системи професійного навчання (рішення від 20.06.2024 р.) [121].

Для інформаційної системи СУДС важливими є індикатори, які оцінюють відповідність законодавчих вимог щодо розвитку системи професійного навчання, ефективність управлінських рішень, моніторинг якості навчання, встановлення державних гарантій у випадках надзвичайних ситуацій, а також відповідність результатів навчання вимогам учасників і потребам державних органів та місцевого самоврядування [121].

Слід звернути увагу на те, що СУДС є системою, основним призначенням якої є кадрове наповнення ДО, при цьому сама система також потребує посилення та наповнення для забезпечення виконання своєї місії. Важливим є формування елементів СУДС із числа висококваліфікованих, професійних спеціалістів, які зможуть бути політично неупередженими та забезпечити рівний доступ громадян до ДС в інтересах держави і суспільства.

Отже, підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що ресурсне забезпечення елементів СУДС є задовільним та необхідним для забезпечення спроможності відповідної системи. Водночас зауважується на обмеженості та недостатності людських ресурсів, під якими ми розуміємо брак професійних д/с, які забезпечують роботу елементів СУДС, та необхідності їх подальшої професіоналізації. Відповідна обмеженість людського ресурсу пов'язана передусім із міграцією населення, виконанням громадянами України військового обов'язку у зв'язку з військовими діями, спричиненими збройною агресією РФ проти України.

#### **2.4. Місцеві державні адміністрації в умовах звичайного режиму функціонування та в умовах запровадження правового режиму воєнного стану: правовий статус та управління державною службою**

УДС здійснюється як на загальнодержавному рівні – КМУ, Комісією, НАДС, конкурсними комісіями, керівниками ДС – в ДО, які поширюють свої повноваження на всю територію України, так і керівниками ДС, СУП, конкурсними комісіями – в органах, юрисдикція яких поширюється на територію області або району. Органами, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, є

МДА (ст. 118 КУ) [83]. За своїм статусом вони є місцевими ОВВ, що «входять до системи ОВВ; органами, які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою» (ст. 1 ЗУ «Про МДА») [213]. Вивчення повноважень МДА в розрізі УДС, зокрема розгляд елементів системи управління нею на місцевому рівні, є важливим для забезпечення повноти та всеохопності нашого дослідження.

Згідно з Конституцією України (ст. 119) та ЗУ «Про МДА» (ст. 2) МДА на своїх територіях виконують низку функцій. Це включає забезпечення виконання КУ, ЗУ, указів Президента, актів КМУ та інших органів виконавчої влади. Крім того, вони відповідають за забезпечення законності та правопорядку, захист прав і свобод громадян, а також реалізацію державних і регіональних програм у різних сферах: соціально-економічного розвитку, культури, охорони навколишнього середовища та національно-культурного розвитку. МДА займаються підготовкою і виконанням бюджетів на обласному та районному рівнях, а також взаємодіють з ОМС і виконують інші функції, надані державою або делеговані місцевими радами [213].

До ухвалення ВРУ 09.11.2017 ЗУ № 2190 [138], яким були внесені зміни до ЗУ «ПДС» № 889-VIII, керівники МДА, як і в більшості ДО, були керівниками держслужби. Головною зміною стало виключення голів МДА, їх перших заступників і заступників із сфери дії ЗУ № 889-VIII. З моменту відповідного оновлення цього ЗУ [157] статус голів МДА, їх перших заступників та заступників регулює виключно КУ [83], ЗУ «Про МДА» [213], Кодекс законів про працю України [78] та інші акти законодавства України, прийняті відповідно до них.

Внесені зміни обґрунтовувалися особливостями призначення та звільнення голів МДА, їх заступників, а також їхніми взаємовідносинами з вищими органами влади. У пояснювальній записці до законопроекту № 7126 від 20.09.2017 (Закон № 2190–VIII) зазначалося, що «порядок призначення та звільнення голів МДА, визначений КУ, не може змінюватися звичайними законами». Також законопроект було розроблено «для узгодження законодавства про МДА, ЦОВВ, КМУ і держслужбу зі статтями 106, 116, 118 КУ» [139].

Згідно зі статтею 118 КУ [83] та статтею 8 Закону «Про МДА» [213] голови МДА призначаються та звільняються Президентом за поданням КМУ. Їхні повноваження можуть бути припинені Президентом у разі відставки голови МДА, подання КМУ або висловлення недовіри радою. Також повноваження припиняються в разі порушення КУ чи ЗУ, втрати громадянства, подвійного громадянства, недієздатності, виїзду за кордон, обвинувального вироку суду, порушення вимог несумісності, рішення Президента, висловлення недовіри (дві третини голосів ради), заяви про звільнення або смерті.

Порядок призначення заступників голів МДА визначено частиною третьою статті 118 КУ, згідно з якою склад МДА формують їх голови. КСУ у рішенні від 24.12.1997 р. № 8–зп (справа № 3/690–97) роз'яснив, що термін «формують», використаний у статті 107 та статті 118 Конституції, включає повноваження голів МДА щодо призначення складу адміністрацій. Це підтверджується і стенограмою засідання ВРУ під час ухвалення Конституції [247].

Отже, на конституційному та законодавчому рівнях закріплено особливий порядок призначення та звільнення голів МДА, їх перших заступників і заступників. Важливим фактором законодавчих змін є підпорядкованість голів МДА: вони відповідальні перед Президентом і КМУ, підзвітні та підконтрольні вищим ОВВ.

основними функціями голів МДА є організаційно-розпорядча, представницька, установчо-номінаційна та інформаційна.

Організаційно - розпорядча функція передбачає, що голови МДА керують відповідними ДО, відповідають за виконання їхніх завдань і повноважень, розпоряджаються бюджетними коштами за цільовим призначенням, координують роботу територіальних органів міністерств і ЦОВВ, сприяючи виконанню їхніх завдань.

Оскільки МДА є монократичними органами, їх голови виконують представницьку функцію, взаємодіючи з ДО, партіями, громадськими та релігійними організаціями, підприємствами і громадянами в Україні та за її межами. Вони мають широкі повноваження щодо структурних змін, призначення та звільнення заступників, керівників управлінь і підрозділів, укладання та розірвання контрактів із

керівниками підприємств. Також вони можуть створювати консультативні й допоміжні органи для підтримки діяльності МДА.

До установчо-номінаційної функції належить право голів МДА ініціювати перед ВРУ призначення позачергових виборів місцевих рад та голів громад у визначених законом випадках.

Інформаційна функція голів МДА впливає з принципу гласності їхньої роботи, який передбачає регулярне інформування населення про виконання повноважень МДА. Голови МДА можуть виконувати й інші функції, визначені КУ, законами, актами Президента, КМУ та вищих ОВВ.

Голови ОДА мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови РДА – на засіданнях районних рад. Вони щорічно звітують перед радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку, а також делегованих повноважень. Голови ОДА інформують Президента та КМУ, щорічно звітують про виконання повноважень МДА, стан справ на території та пропонують зміни до законодавства і системи держуправління. Керівники територіальних органів міністерств і ЦОВВ підзвітні головам відповідних МДА. Голова МДА може ініціювати перед міністерствами та ЦОВВ питання відповідності їхніх керівників посадовим вимогам, на що орган зобов'язаний відповісти протягом місяця.

За відсутності голови МДА його функції виконує перший заступник, а за його відсутності – один із заступників. Кількість заступників визначається постановою КМУ від 20.01.2016 р. № 29 [211].

Окрім того, слід вказати і на такий фактор, як специфіка структурних підрозділів МДА та структурних підрозділів їх апарату. Перші, зважаючи на рішення голів МДА, набувають статусу юридичних осіб публічного права, другі – ні. Як перші, так і другі утворюються розпорядженням голови МДА, виходячи з їх рекомендаційного переліку, затвердженого постановою КМУ [199].

Особливість полягає в тому, що структурні підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні не тільки головам МДА, а й відповідним міністерствам і ЦОВВ. Їхні керівники несуть персональну відповідальність перед головами МДА за виконання

покладених завдань. Призначення та звільнення керівників здійснюється головами МДА за погодженням із вищими ОВВ через конкурсну процедуру.

Наприклад, управління освіти і науки підпорядковується голові ОДА та Міністерству освіти і науки України. Воно відповідає за впровадження державної політики у сферах освіти, науки, інновацій та мовної політики, а також контролює її виконання. Основні функції управління включають розвиток освітньої системи, забезпечення рівних можливостей для освіти, соціальний захист дітей і молоді, а також підтримку педагогічних і наукових працівників. Управління очолює начальник, який призначається головою ОДА за погодженням з Міністерством освіти і науки України. Начальник управління має заступників, яких призначає голова ОДА за пропозицією начальника управління та погодженням з Міністерством освіти і науки України.

Згідно з статтею 44 Закону України «Про МДА» [213], для забезпечення діяльності МДА у правовому, організаційному, матеріально-технічному та інших аспектах, а також для підготовки аналітичних та інформаційних матеріалів, систематичного моніторингу виконання законодавчих актів і розпоряджень МДА, а також надання методичної та іншої допомоги МДА та ОМС голова МДА утворює апарат МДА в межах виділених бюджетних коштів.

Згідно зі статтею 9 Закону «Про МДА» перший заступник та заступники голів ОДА і РДА призначаються головами відповідних адміністрацій за погодженням із КМУ. Ця процедура подібна до призначення керівників ЦОВВ, за винятком заступників міністрів.

Після призначення нового голови МДА його перший заступник та заступники подають заяву про припинення повноважень у день призначення. Це, ймовірно, стало підставою для законодавчого виключення цих посад із-під дії ЗУ «ПДС».

На відміну від посад голів, перших заступників та заступників голів МДА, на інших службовців (окрім тих, хто здійснює забезпечувальні функції) поширюється дія Закону.

Згідно з пунктом 3<sup>1</sup> частини першої статті 17 Закону функції керівника ДС у МДА виконують: керівник апарату – в апараті МДА та її підрозділах, за винятком тих,

що мають статус юридичних осіб публічного права; керівник підрозділу з таким статусом – безпосередньо в цьому підрозділі.

Відповідно до абзацу четвертого пункту 2 частини другої статті 6 ЗУ «ПДС» [157] у редакції ЗУ від 09.11. 2017 р. № 2190–VIII [138] посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів МДА, апаратів МДА, їх структурних підрозділів належать до посад ДС категорії «Б».

Керівник апарату МДА виконує функції керівника ДС в апараті та структурних підрозділах (крім тих, що мають статус юридичних осіб публічного права) відповідно до Закону «ПДС». У межах своїх повноважень він видає накази. Однак, незважаючи на те, що керівник апарату набуває статусу керівника ДС в МДА, законодавець не змінює норму, яка передбачає затвердження положення про апарат і його структуру головою МДА.

Таким чином, зауважуємо, що з урахуванням того, що посади голів МДА та їх заступників не належать до посад ДС, виходячи з конституційних положень статті 118 та відповідно до ЗУ «Про МДА», саме голови є суб'єктом призначення для керівників самостійних структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права та керівників апаратів відповідних МДА.

З наведеним вище обсягом функціоналу, завдань та компетенцій МДА працювали в період з 1 травня 2016 року (з дати набрання чинності ЗУ № 889–VIII), зі зміненням функціоналом та повноваженнями – з 15.11.2017 (дати набрання чинності ЗУ від 09.11.2017 № 2190–VIII) і до 24 лютого 2022 року (дати початку повномасштабної агресії РФ проти України та дати початку введення в Україні правового режиму ВС).

Під час дії в Україні правового режиму ВС відбулася трансформація конституційно та законодавчо визначеного статусу ОДА та РДА у ВА – ОВА та РВА, а також були утворені нові тимчасові ДО – ВА НП.

визначено, що на територіях, на яких введено ВС, для забезпечення дії КУ та ЗУ, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму ВС, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних

інтересів громадян можуть бути створені тимчасові ДО – ВА. Такі органи здійснюють свої повноваження протягом дії ВС та 30 днів після його припинення чи скасування.

Відповідним Законом передбачені такі випадки утворення ВА у районі та області: у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені ЗУ «Про МС в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом; для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

При цьому Законом визначено, що в разі прийняття рішення про утворення ОВА, РВА їх статусу набувають відповідно РДА, ОДА, а голови РДА та ОДА набувають статусу начальників відповідних ВА. У цьому аспекті слід звернути увагу, що ЗУ «ПРВС» відсутні норми, які передбачають набуття заступниками голів МДА статусу заступників начальників ВА, що, на наш погляд, є правовою прогалиною та потребує додаткового законодавчого врегулювання.

Аналіз законодавства свідчить, що РДА та ОДА, діяльність яких визначена КУ, отримують додатковий статус та повноваження. Це означає, що вони не стають окремими ДО – ВА, а функціонують у межах відповідних державних адміністрацій із розширеними можливостями. Цю тезу підтверджують дані Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, де зазначені саме ОДА та РДА, а ОВА та РВА не фігурують як окремі органи [15]; в ЗУ «Про Державний бюджет України на 2024 рік» [155], а також в ЗУ «Про Державний бюджет України на 2025 рік» [156] видатки на утримання передбачені також виключно для державних адміністрацій.

Відповідно до зазначених правових положень Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення ВА» [230] на виконання ЗУ «ПРВС» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку було утворено Вінницьку, Волинську, Донецьку, Дніпропетровську, Житомирську, Закарпатську, Запорізьку, Івано-Франківську, Київську, Кіровоградську, Луганську, Львівську, Миколаївську, Одеську, Полтавську, Рівненську, Сумську, Тернопільську, Харківську, Херсонську, Хмельницьку, Черкаську, Чернівецьку, Чернігівську ОВА та Київську міську ВА (ст. 1). У зв'язку з утворенням відповідних ВА, ОДА, Київська

МДА та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних ВА та начальників цих ВА.

На базі існуючих РДА зазначеним Указом утворено відповідні РВА. У зв'язку з утворенням РВА відповідні РДА та голови таких адміністрацій набули статусу відповідних РВА та начальників таких ВА [230].

Зазначеним Законом також обумовлено випадки утворення ВА на базі ВЦА, які були утворені для виконання повноважень місцевих ОБВ, ОМС в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, відповідно до ЗУ «Про ВЦА» [134]. Законом, серед іншого, визначено, що у разі утворення РВА, ОВА у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних ВЦА (ч. 9 ст. 4).

Діяльність ВА регулюється КУ, а також іншими нормативно-правовими актами, зокрема ЗУ «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та «Про критичну інфраструктуру». Вони здійснюють свої функції в межах загальних правил для ОБВ та ОМС, з урахуванням специфіки, що визначена цим ЗУ. Згідно з частиною 3 статті 15 РВА та ОВА реалізують свої повноваження на відповідних територіях згідно з наданою їм компетенцією.

Попри те, що ОВА та РВА створюються для керівництва у сферах оборони та громадської безпеки, а не через нескликання сесій районних чи обласних рад або припинення їхніх повноважень, законодавство передбачає випадки, коли такі адміністрації можуть виконувати повноваження ОМС. Так, змінами, внесеними до Закону ЗУ від 12.05.2022 р. № 2259–ІХ «Про внесення змін до деяких ЗУ щодо функціонування ДС та МС у період дії ВС» [141] визначено, що у разі утворення ОВА, РВА на період дії ВС та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття ВРУ за поданням Президента України відповідного рішення: повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні ОВА, РВА; виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної ВА; відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження;

комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній ВА; управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної РВА та ОВА; призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником РВА, погоджуються з начальником відповідної ОВА; начальник ОВА, начальник РВА за погодженням з начальником відповідної ОВА може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

За таких умов ВА виконують низку функцій, притаманних ОМС, таких як підготовка та затвердження бюджетів, управління спільною власністю територіальних громад, призначення керівників об'єктів спільної власності, регулювання земельних відносин, надання дозволів на використання природних ресурсів, охорона критичної інфраструктури та контроль за діяльністю місцевих органів влади.

Також такі ВА здійснюють повноваження у таких сферах, як: водопостачання («регулюють використання водозабірних споруд, встановлюють зони санітарної охорони джерел водопостачання, можуть обмежувати чи забороняти використання питної води підприємствами у промислових цілях»), цивільний захист («ухвалюють рішення щодо захисту населення під час надзвичайних ситуацій, ліквідації їхніх наслідків, боротьби зі стихійними лихами, епідеміями та епізоотіями»), правоохоронна діяльність («контролюють стан законності, боротьбу зі злочинністю та громадську безпеку, заслуховують звіти правоохоронних органів»), житлово-комунальне господарство («визначають тарифи на житлово-комунальні послуги у межах законодавства»), торгівля («можуть забороняти продаж зброї, небезпечних хімічних речовин, алкоголю та спиртвмісних виробів»), державні гарантії («забезпечують реалізацію прав та гарантій громадян, визначених ЗУ, особливо в умовах ВС») [141].

Щодо поняття тимчасово окупованого, оточеного адміністративного центру області, з яким законодавець у тому числі пов'язує настання зазначених вище

правових наслідків (так звані «розширені повноваження ОВА та РВА»), то слід звернути увагу на те, що ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на ТОТ України» [162] визначено, що окремі території України, що входять до складу Донецької та Луганської областей, є окупованими РФ (у тому числі окупаційною адміністрацією РФ), починаючи з 07.04.2014 р.

У Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих РФ, затвердженого Наказом Міністерства з питань реінтеграції ТОТ України 22.12.2022 р. № 309 (zareєстрованим у Міністерстві юстиції України 23.12.2022 р. за № 1668/39004) [173], який діяв до 28.02.2025, та в Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих РФ, який затверджений Наказом Міністерства розвитку громад та територій України (zareєстрованим у Міністерстві юстиції України 11.03.2025 за № 380/43786) [172], який є наразі чинним, також зазначено про те, що вся територія Луганського району Луганської області (з адміністративним центром – містом Луганськ) та Донецького району Донецької області (з адміністративним центром – містом Донецьк) є окупованими з 07.04.2014 р.

Адміністративним центром Херсонської області є місто Херсон. Згідно з зазначеним Переліком Херсонська міська територіальна громада включно з містом Херсоном були окуповані з 01.03.2022 р. по 11.11.2022 р. Тобто оточення та окупація адміністративного центру Херсонської області була припинена.

Водночас законодавством не визначено механізму відновлення роботи ОМС після деокупації області чи звільнення адміністративного центру. Також не встановлено строків припинення повноважень РВА та ОВА, які передбачені частинами третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 цього Закону, на цих територіях.

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у своєму роз'ясненні від 07.02.2023 [248] вказав, що у разі тимчасової окупації або блокування адміністративного центру області ОВА та РВА можуть почати виконання функцій місцевих рад лише після офіційного підтвердження цього факту уповноваженими

органами. Згідно з частиною 7 статті 15 ЗУ «ПРВС» території, де тривають бойові дії або де населені пункти оточені, визначаються відповідними ОВА за погодженням із Генеральним штабом Збройних сил України (ГШ ЗСУ). Що стосується фактичної тимчасової окупації адміністративного центру області, то відповідно до пункту 3 частини 1 статті 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на ТОТ України» в редакції від 16.11.2022 № 2764–IX її визнання в умовах воєнного стану здійснюється КМУ.

Отже, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області РВА та ОВА отримують законні підстави для виконання повноважень районних та обласних рад з моменту офіційного визнання цього факту. Для цього не потрібні додаткові рішення інших органів державної влади, оскільки РВА та ОВА самостійно розпочинають виконання цих функцій під свою відповідальність [248].

Таким чином, в разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, утворені РВА та ОВА здійснюють повноваження, визначені цим Законом, а також повноваження, зазначені в частинах третій статті 10 та третій статті 15 цього Закону, протягом періоду воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування.

Адміністративний центр Запорізької області – місто Запоріжжя не входить до зазначеного вище Переліку [172; 173]. Разом з тим ВРУ прийнято Постанову від 21.03.2024 № 3625–IX «Про здійснення Запорізькою ОВА, начальником Запорізької ОВА повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 ЗУ «ПРВС» [219], якою визначено, що на період дії ВС в Україні та протягом 30 днів після його припинення чи скасування Запорізька ОВА, начальник Запорізької ОВА, крім повноважень, віднесених ЗУ «ПРВС» до компетенції ОВА, начальника ОВА, здійснюють додаткові повноваження, передбачені частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 зазначеного Закону.

Таким чином, розширення повноважень ОВА та РВА у контексті виконання обов'язків ОМС стосується не лише ВА Донецької, Луганської та Херсонської областей, території яких зазнали тимчасової окупації, перебували або перебувають в

оточенні, а й Запорізької області внаслідок ухвалення відповідної Постанови Верховної Ради України.

Слід зазначити, що ЗУ «ПРВС» передбачено утворення в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладених на них КУ та ЗУ повноважень, а також в інших випадках, передбачених цим Законом (ч. 3 ст. 4) – ВА НП.

ВА НП очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією ГШ ЗСУ або відповідної ОДА. Начальником ВА НП може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

На практиці начальниками ВА НП нерідко стають фахівці різних професійних сфер, що обумовлено необхідністю врахування безпекових, економічних та інших чинників. Процедура оформлення трудових відносин із начальниками ВА НП залежить від їхнього попереднього статусу. Найбільш поширеною є практика призначення на ці посади посадових осіб МС (у тому числі виборних), д/с або військовослужбовців [101].

Відповідно до частини другої статті 15 Закону військові адміністрації населених пунктів здійснюють такі функції: безпекові – впровадження та реалізацію заходів правового режиму воєнного стану; соціально-економічні – залучення підприємств, установ та організацій усіх форм власності до комплексного розвитку відповідної території, координацію їхньої діяльності; бюджетні – складання, затвердження та виконання місцевого бюджету, внесення змін до нього; податкові – встановлення ставок місцевих податків і зборів (у разі якщо відповідна рада не ухвалила відповідного рішення), надання податкових пільг; делеговані повноваження – виконання функцій органів виконавчої влади, що зазвичай належать органам місцевого самоврядування.

Частина друга статті 10 ЗУ встановлює, що в разі утворення ВА НП – ВРУ за поданням Президента України може ухвалити рішення про надання начальнику ВА додаткових повноважень. Відповідно до цього в період дії ВС та 30 днів після його

припинення чи скасування начальник ВА має право виконувати функції сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету та голови громади та може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів ради (якщо певні посади не включені до тимчасових штатних розписів, для таких працівників оголошується простій або здійснюється переведення на рівнозначну чи нижчу посаду); апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної ВА.

Станом на 7 березня 2025 року, за даними Офіційного інтернет-представництва Президента України та Офіційного вебпорталу Верховної Ради України, створено 196 військових адміністрацій. Верховна Рада ухвалила постанови про надання розширених повноважень начальникам 190 із них.

Законом також окреслено суб'єктів, які здійснюють контрольні та інші функції щодо ВА НП, а саме визначені повноваження ОДА та РДА, на відповідних територіях яких утворені ВА НП.

Згідно з даними, розміщеними на вебсайті Офіційного інтернет-представництва Президента України станом на 07.03.2025, йдеться про ОВА та РВА тринадцяти областей України (Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Рівненської, Сумської, Харківської, Херсонської, Хмельницької та Чернігівської).

У зв'язку з утворенням ВА НП збільшено обсяг повноважень керівників ОДА та РДА тих областей, де утворені відповідні адміністрації, зокрема:

- кадрової функції начальника ОВА (подання Президенту України пропозиції щодо призначення начальників ВА НП (частина третя статті 4); укладання трудових договорів з працівниками цих адміністрацій (стаття 4, частина п'ята);
- контрольної функції начальників РВА (загальне керівництво діяльністю ВА НП здійснюють керівники відповідних РДА або начальники РВА (у разі їх утворення) (ч. 7 ст. 4);

– розпорядчих функцій керівників ОВА (структуру і штатний розпис РВА та ВА НП, розташованих в областях, у яких утворені ОВА, затверджують начальники відповідних ОВА (ч. 7 ст. 4);

– повноважень РВА та ОВА у сфері оборони (спрямування, координацію та контроль за діяльністю РВА з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму ВС, а також з інших питань здійснюють, зокрема, ОВА (у разі їх утворення). Тут слід звернути увагу на те, що законодавцем не розмежовані напрями спрямування, координації та контролю – які здійснюються ГШ ЗСУ, а які ОВА. На відповідну недосконалість звернули увагу і суб'єкти законодавчої ініціативи, а саме народні депутати України. Так, у ВРУ зареєстровано законопроект «Про внесення змін до ЗУ «ПРВС» щодо удосконалення структури управління ВА» (від 10.11.2023 р. № 10252) [54], який згідно з пояснювальною запискою, поданою авторами, спрямований на забезпечення єдиної сучасної ієрархічної структури управління ВА в умовах дії правового режиму ВС [130].

Крім того, керівники РДА або начальники РВА (у разі їх утворення) здійснюють загальне керівництво діяльністю ВА НП (ч. 7 ст. 4).

Ці та інші положення ЗУ «ПРВС» значно розширили повноваження керівників МДА, які почали виконувати кадрову, установчу та інші функції стосовно керівників ВА НП.

Окремо слід звернути увагу на те, що ЗУ «ПРВС», «ПДС», «Про МС в Україні» [212], «Про службу в ОМС» [224], ЗУ «Про службу в ОМС» від 02.05.2023 № 3077–IX (який має набрати чинності через шість місяців з дня його опублікування (але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування ВС в Україні) [225] не визначено, що посади працівників ВА НП, в тому числі посади їх начальників, відносяться до посад в ОМС.

Водночас у ВРУ зареєстровано проект ЗУ від 10.07.2023 № 9478 «Про внесення змін до ЗУ «ПДС» щодо удосконалення порядку співвідношення між рангами д/с і рангами посадових осіб МС, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями та зарахування до стажу ДС часу роботи на деяких

посадах у ВА», яким пропонується визначити, що «час роботи на посадах начальників ВА НП та інших працівників ВА НП, які уклали трудовий договір з ОВА (у разі їх утворення) або з ГШ ЗСУ (якщо у відповідній області не утворено ОВА), крім працівників, які виконують функції з обслуговування, обслуговуючого персоналу та технічних працівників, зараховується до стажу ДС». Зауважуємо, що цим ЗУ не врегульовано статус працівників ВА НП, а вирішується питання виключно зарахування періоду перебування на посадах в ВА НП до стажу ДС. При цьому статусу д/с відповідні посадові особи не набувають. Станом на 17.03.2025 законопроект не прийнято в якості ЗУ.

Окремо слід відмітити, що відповідно до постанови КМУ від 01.04.2022 № 397 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності ВА» [198] розмір заробітної плати працівників ВА НП визначається згідно з умовами оплати праці, встановленими для працівників відповідних ОМС. Останнє свідчить про те, що посади працівників ВА НП за своїм статусом ближче до посадових осіб МС.

Крім того, відповідно до Закону [219] фінансування діяльності ВА із виконання повноважень ОМС (ВА НП, ОВА та РВА – у разі їх утворення на підставі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені ЗУ «Про МС в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, а також у разі здійснення РВА, ОВА на відповідній території повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 (у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття ВРУ за поданням Президента України відповідного рішення)) – здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій (для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку) – за рахунок коштів Державного бюджету України (ч. 6 ст. 4).

З огляду на це нами підтримується законодавча ініціатива, висловлена в законопроекті від 19.09.2022 № 8056 «Про внесення змін до деяких ЗУ щодо вдосконалення повноважень ОМС та їх посадових осіб у період дії ВС» [136], який перебуває на розгляді в парламенті України. Проектом передбачається, зокрема, закріплення норми, згідно з якою працівники ВА НП (за винятком військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до ЗУ, осіб

рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу), які здійснюють посадові обов'язки, безпосередньо пов'язані з виконанням цими ВА повноважень ОМС, є посадовими особами МС, на яких поширюється дія ЗУ «Про службу в ОМС».

Законопроект станом на 01.03.2025 не прийнятий парламентом у якості закону. Тому правовий статус працівників ВА НП залишається невизначеним: вони не віднесені ані до посад д/с, ані до посад посадових осіб МС. Така правова невизначеність істотно обмежує їхні права, зокрема щодо можливості отримання доплат за вислугу років, надбавок за ранг та перспектив службової кар'єри.

Згідно з Постановою ВРУ від 11.02.2025 р. № 4228–ІХ «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік» у третьому кварталі 2025 року передбачено розгляд проекту Закону про внесення змін до ЗУ «ПРВС» щодо визначення статусу працівників ВА НП» [218]. Вважаємо, що за основу нового законопроекту, розробленого відповідно до Плану законопроектної роботи, може бути взято зазначені положення законопроекту № 8056.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що КУ передбачено основи функціонування МДА, а ЗУ «ПРВС» розкрито особливості їх функціонування в період запровадження в Україні правового режиму ВС. У такий період зафіксовано збільшення кадрової, розпорядчої та інших функцій МДА, у тому числі голів МДА, які набувають статусу начальників відповідних ВА. Останнє впливає на управління ДС на місцях – на обласному та районному рівнях. Ситуація з базовим рівнем УДС (на рівні міста, селища, села) ускладнюється тим, що на цьому рівні діють або ОМС, або ВА НП, у разі їх утворення. ЗУ «ПРВС» визначено ВА НП як тимчасові ДО. При цьому статус працівників цих органів не визначено. З огляду на це можемо говорити про наявність правової прогалини в регулюванні відповідних відносин та необхідність законодавчого врегулювання статусу працівників ВА НП, після чого

можна буде говорити про УДС у відповідних органах (у разі віднесення їх не до посадових осіб ОМС, а до д/с).

## **Висновки до розділу 2**

У другому розділі дисертації закладено основи розуміння поняття ІС СУДС як здатності відповідної системи ефективно виконувати свою місію – здійснювати спеціально створеними органами державної влади (КМУ, НАДС), колегіальними органами (Комісією, конкурсними комісіями), структурними підрозділами ДО (СУП) та посадовими особами (керівником ДС) діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС. Визначено, що ІС СУДС ґрунтується на європейських принципах ДУ, цілях сталого розвитку та має забезпечувати адаптивність та стійкість функціонування елементів системи, а також їх взаємодію з іншими органами влади, громадянським суспільством та міжнародними партнерами.

ІС СУДС – це здатність елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження на основі трьох напрямків забезпечення: *нормативно-правового* (складова забезпечення, яка являє собою сукупність ЗУ і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів СУДС і виконання ними свого призначення); *структурно-функціонального* (складова забезпечення, яка визначає відповідність побудови структури елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням, функціям, а також характеру взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами в системі ДУ) і *ресурсного* (складова забезпечення, яка визначає наявність та достатності людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів СУДС).

У межах дослідження нормативно-правового забезпечення СУДС встановлено, що відповідне забезпечення є достатнім та ґрунтовним, оскільки повноваження чітко визначені і в законодавчих, і в підзаконних актах. Окрім цього, слід зазначити, що в період запровадження в Україні режиму надзвичайної ситуації та правового режиму ВС система виявила гнучкість та оперативність, що доводить швидкість зміни

положень нормативно-правових актів. Останнє засвідчило практико-орієнтованість СУДС та дало їй змогу й надалі функціонувати в таких складних умовах.

У межах аналізу структурно-функціонального забезпечення СУДС виявлено, що суб'єкти УДС можуть бути як самостійними органами публічної влади — юридичними особами публічного права (КМУ, НАДС), окремими посадовими особами органу публічної влади (керівник ДС), так і допоміжними органами або структурними підрозділами (конкурсні комісії, СУП), допоміжними органами або структурними підрозділами, що виконують забезпечувальні функції для перших. Охарактеризувавши функції самостійних органів ДУ в СУДС, визначено, що вони можуть бути загальними (типовими для кожного суб'єкта, такими як регулятивна, установча, кадрова, а також функції планування і контролю) та спеціальними (характерними лише для конкретного суб'єкта).

Результати аналізу показали, що КМУ має широке коло законодавчо визначених повноважень щодо регулювання і безпосереднього виконання загальних функцій УДС. Дослідження регулятивної, контрольної та спеціальної функцій НАДС виявило певні функції, які є нехарактерними для цього ЦОВВ. Було також проаналізовано функції керівника ДС і визначено повноваження трьох суб'єктів, відповідальних за виконання забезпечувальних функцій: СУП, Комісії та конкурсних комісій.

У контексті оцінки людських ресурсів у межах проведення аналізу ресурсного забезпечення ІС СУДС зауважуємо на потребі в подальшій професіоналізації та вказуємо на обмеженість ресурсів. Зокрема, ця обмеженість пов'язана з міграцією населення та виконанням громадянами військового обов'язку через агресію РФ проти України. Запропоновано створення національного кадрового резерву для підготовки кваліфікованих працівників для посад ДС. Наголошено, що основним завданням СУДС є кадрове забезпечення державних органів, але сама система також потребує розвитку і наповнення відповідним потенціалом для виконання своїх функцій. Важливим є формування елементів СУДС із числа висококваліфікованих, професійних спеціалістів, які зможуть бути політично неупередженими та забезпечити рівний доступ громадян до ДС в інтересах держави і суспільства.

Водночас встановлено, що інші види ресурсного забезпечення є достатніми для забезпечення спроможності СУДС.

У роботі виокремлено особливості побудови УДС у певних державних органах, зокрема МДА, проаналізовано їх функціонування в умовах звичайного режиму та в умовах запровадження правового режиму ВС. Проаналізовано повноваження голови МДА як суб'єкта призначення для керівників самостійних структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права та керівників апаратів відповідних МДА. Досліджено трансформацію конституційно та законодавчо визначеного статусу ОДА та РДА у ВА – ОВА та РВА під час дії в Україні правового режиму ВС, а також особливості утворення та функціонування нових тимчасових державних органів – ВА НП.

Доведено, що внаслідок трансформації ОДА та РДА у відповідні ОВА та РВА державні адміністрації не стають окремим державним органом, а функціонують із додатковим статусом та повноваженнями на базі відповідних державних адміністрацій.

Визначено, що наразі в чотирьох областях України ОВА та РВА здійснюють повноваження ОМС у порядку, встановленому частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 ЗУ «ПРВС»: це ВА Донецької, Луганської та Херсонської областей – внаслідок того, що їх території є тимчасово окупованими (були тимчасово окупованими) або центр яких тимчасово оточено (було оточено), а також Запорізької області – унаслідок прийняття парламентом України відповідного рішення (Постанови).

Резюмовано, що станом на 07.03.2025 Президентом України утворено 196 ВА НП; ВРУ ухвалено постанови про здійснення 190-ма начальниками ВА НП повноважень, передбачених частиною другою статті 10 ЗУ «ПРВС» – «т.з. розширених повноважень».

Обгрунтовано збільшення функцій, зокрема кадрової та установчої, тих ОВА, РВА, на території яких утворені ВА НП (Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Рівненської, Сумської, Харківської, Херсонської, Хмельницької та Чернігівської).

Встановлено правову прогалину в регулюванні питання статусу працівників ВА НП, статус яких законодавчо не визначено; підкреслено необхідність законодавчого врегулювання статусу таких працівників, після чого можна буде говорити про УДС в відповідних органах (у разі віднесення відповідних посад не до посадових осіб МС, а до посад д/с). Також зазначено про неврегульованість набуття заступниками голів МДА статусу заступників начальника ВА у разі утворення ВА.

Основні положення цього розділу дисертаційної роботи відображені в авторських працях [269-278].

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Застосування в Україні зарубіжного досвіду управління державною службою та вплив на розвиток її інституційної спроможності

Вивчення зарубіжного досвіду УДС та застосування кращих іноземних практик у сфері ДС в Україні дає змогу посилити ІС системи управління вітчизняною ДС.

Європейський вибір став серйозним викликом для ДС України. Досягнення відповідності Копенгагенським критеріям і реалізація Стратегії європейської інтеграції неможливі без ефективної та професійної ДС. У процесі євроінтеграції країна-претендент має продемонструвати здатність до європеїзації ДС, упроваджуючи європейські стандарти для поступового входження в європейський адміністративний простір [243].

У таких сучасних умовах суспільного розвитку України, який характеризується здійсненням низки перетворень в ДУ, зокрема модернізацією вітчизняної системи ДС, її адаптацією до стандартів ЄС, актуалізується необхідність вивчення зарубіжного досвіду щодо УДС.

Україна спрямовує свої зусилля на те, щоб стати частиною європейського адміністративного простору, здійснити адаптацію ДС до вимог і стандартів ЄС. Тому логічним є аналіз передусім досвіду країн – членів ЄС, зокрема – Франції, Польщі, Німеччини, Іспанії та Латвії, а також Великобританії як однієї з найбільш розвинутих економік світу. Також зупинимося на аналізі досвіду управління ДС у Сполучених Штатах Америки як країни з англосаксонською системою та відкритою посадовою системою ДС, а також розглянемо одну з країн азійської системи УДС – Китай.

*Аналіз досвіду державного управління у Французькій Республіці (далі – ФР)*

Вагомий внесок у дослідження французького досвіду з управління ДС здійснили Ю. Ковбасюк та Л. Пустовойт. У науково-методичній праці «Система державного управління Франції: досвід для України» вперше розкрили особливості

та тенденції європейського досвіду та його переваги для запровадження в нашій державі. Оскільки вказаний науковий доробок охоплював період лише до 2010 року, то, звичайно, окремі інноваційні на той час тенденції сьогодні вже є застарілими. Однак саме на цьому досвіді будувалася вітчизняна система УДС [243; 250]. У своєму дослідженні скористаємося також історичним підходом до вивчення питання УДС, поданим у наукових працях А. Бритька [18-19].

Нині у Франції керівні органи державної адміністрації мають чітко визначені функції. Зокрема, парламент ухвалює загальні правила державного управління та визначає порядок створення бюджетних посад; Державна рада визначає, які посади належать до компетенції Президента, Уряду та інших органів; Президент затверджує укази щодо державного управління та призначає вищих посадових осіб (радників, членів рахункової палати, префектів, послів, науковців на керівні посади в академії наук тощо); Прем'єр-міністр відповідає за управління державою в межах своїх повноважень, забезпечує розробку нормативно-правових актів, координує роботу міністерств і бере участь у призначенні вищих посадових осіб; керівний склад міністрів призначається ухваленням спільного рішення Президента і Прем'єр-міністра [19, С. 37].

Виокремлення в системі ДС Франції д/с, кількість яких нараховує 2,47 млн працівників, або 44% від всіх публічних службовців [288], обумовлено законами «Про права та обов'язки державних службовців» від 13.07.1983 № 83-634 [258] та «Про статутні положення, що стосуються ДС» від 11.01.1984 № 84-16 [309].

За політику держави, у тому числі у сфері ДС у ФР, відповідає французький уряд. Прем'єр-міністр Франції як глава уряду може делегувати частину своїх повноважень міністрам (ст. 21 Конституції Франції) [270]. Хоча це прямо не впливає з конституційних положень, але згідно з конституційними принципами Прем'єр-міністр безпосередньо відповідає за функціонування ДС. Він розробляє і приймає підзаконні акти, спеціальні положення для різних міністерств, координує їхню діяльність з метою забезпечення ефективності роботи ДС при призначенні посадових осіб [257].

Ще однією складовою СУДС у Франції є Міністерство трансформації та ДС (*Le Ministère de la transformation et de la fonction publique*) [258], діяльність якого протягом останніх років у сфері публічних послуг була спрямована на розробку державної політики з питань соціального діалогу, створення нових кар'єрних можливостей та ліквідації нерівності, особливо між чоловіками та жінками або людьми з інвалідністю тощо.

Відповідно до нормативних актів ФР (Указ Президента від 15.07.2020.2020-882) визначені повноваження Міністра трансформації та ДС, останній у сфері ДС забезпечує реалізацію таких функцій: дотримання прав і обов'язків усіх д/с та правил, що регулюють їхню кар'єру; управління та координацію на національному рівні УЛР та зміцнення його міжвідомчого виміру; визначення державної політики щодо децентралізації УЛР; проведення політики оплати праці, пенсійного забезпечення та виходу на пенсію ДС; координацію конкретних заходів у сфері ДС. Він також очолює Вищу раду ДС та Спільну раду ДС [291].

За виконання цих завдань відповідає Генеральний директорат адміністрації та ДС (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)*), який є органом, до повноважень якого належать питання УДС. Це досить невеликий департамент, у якому налічується до 200 осіб із числа д/с, основні завдання якого – створювати та регулювати правову базу ДС, управляти заробітною платою, пенсіями д/с, розробляти політику УЛР, у т.ч. нести відповідальність за формування вищого корпусу д/с (відбір персоналу, організація професійного навчання, організація соціального діалогу та забезпечення соціальних відносин). Звичайно, до функцій Генерального директорату не належить пряме управління д/с. Повсякденне УЛР ДС несуть відповідальність структурні підрозділи – відділи (управління) кадрів різних рівнів ДОВ та ОМС.

Генеральний директорат існує у ФР з 1959 року для розробки та реалізації кадрової політики [258]. Відповідно до Декрету Уряду від 22.12.2016 р. [258], роль Генерального директорату з 2017 року була посилена задля координації політики УЛР в ДС.

Генеральний директорат здійснює свої повноваження у чотирьох ключових сферах: розвиток інноваційних ДС; оцінка ДС з метою вдосконалення політики УЛР; сприяння якісному та сталому соціальному діалогу; підтримка трансформації політики УЛР в ДОВ [75].

Генеральний директорат УДС входить до складу міністерства, відповідального за ДС. Так до 2017 року Міністерство ДС згідно з Конституцією ФР було тісно пов'язане з Канцелярією Прем'єр-міністра Франції. Прем'єр-міністр виконував функції керівника ДС (насамперед, державної цивільної служби). З 2007 року Міністерство ДС увійшло до складу Міністерства бюджету та державних фінансів, що пов'язано з зі значною витратою бюджетних коштів (6,1 відсотка ВВП) [296].

Вищу раду державної служби (Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État), як ми зазначили вище, очолює Міністр трансформації та ДС [297]. Вона складається з представників профспілок та органів ДУ і є вищим консультативно-дорадчим органом із загальних питань державного ПУ, включаючи рекомендації щодо законопроектів (Закон ФР від 11.01.1984 р.) про права та обов'язки д/с, законопроектів про ДУ або проектів регуляторних декретів. Вища рада діє як апеляційний орган у дисциплінарних провадженнях.

У французькій СУДС доцільно виокремити значимість Міжвідомчого центру інформаційних послуг для управління людськими ресурсами (Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) [289], який підпорядковується Міністерству трансформації та ДС. Діяльність Міжвідомчого центру спрямована на впровадження нових проектів та інструментів для покращення УЛР, а також на спрощення законодавства та практики у сфері УЛР на ДС. Слід зазначити, що такі інноваційні сегменти позитивно вплинули на ефективність УДС, що дає змогу розглянути доцільність їх запровадження і в українській системі УДС.

Виходячи з вищезазначеного, СУДС у ФР включає Уряд (Прем'єр-міністр та Міністр трансформації та ДУ), Вищу раду державного управління, Генеральний директорат ДУ та Міжвідомчий центр кадрових ІТ-послуг. Окрім того, законом Франції від 11.01.1984. «Про статусні положення стосовно публічної служби держави» [289] передбачено існування компетентного органу, який здійснює

переведення державних службовців (ст. 60), а також формування журі, яке здійснює оцінювання кандидатів для просування по службі на основі результатів екзаменаційних робіт (ст. 59).

Регіональний рівень УДС у Франції реалізується префектами, які виконують дві функції: представника центрального уряду та координуючого штабу служб регіону. Префект має право наймати персонал середньої та нижчої ланки [288]. На муніципальному рівні органами управління є муніципальні ради та мери, які є завершальними підрозділами ОМС на національному рівні.

Для управління персоналом ДС на регіональному та місцевому рівнях створено департаменти у формі державних територіальних інститутів, які також об'єднані в загальнонаціональний центр, що здійснює управління кадрами вищого рівня [109, с. 38].

Після тривалого процесу реформування УДС Франції, яка еволюціонувала від централізованої та закритої системи чиновництва до професійної, прозорої та відкритої моделі, орієнтованої на якісне надання управлінських послуг, важливим є використання відповідного французького досвіду під час побудови в Україні відкритої та професійної ДС, а також сервісної держави, в тому числі через доступність адміністративних послуг для населення [276].

На нашу думку, у межах здійснення в Україні реформування ОМС та територіальної організації влади в Україні (реформи децентралізації) саме французька модель управління на місцях взята за приклад для реалізації, що знайшло своє підтвердження в законопроекті від 13.12.2019 р. № 2598 «Про внесення змін до КУ (щодо децентралізації влади)». І хоча проєкт було відкликано 17.01.2020 суб'єктом законодавчої ініціативи, робота по напрацюванню відповідних змін продовжувалася аж до початку введення в Україні 24 лютого 2024 року правового режиму ВС. Для громадського обговорення було виставлено Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до КУ у частині децентралізації через консенсус» від 29.11.2023 р. [67]. В напрацьованих змінах зберігалася ініціатива щодо запровадження інституту префекта. Разом з тим, оскільки відповідно до статті 157 Основного Закону держави КУ не може бути

змінена в умовах ВС або надзвичайного стану [83], зміни щодо децентралізації влади в Україні, зокрема щодо впровадження інституту префекта, наразі не можуть бути реалізовані.

Для Франції характерними є ознаки самоуправління в діяльності органів з УДС, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів та пересічних співробітників. З цією метою створено мережу напівдержавних, напівгромадських органів, таких як Генеральна рада, Територіальна рада, Адміністративний комітет паритетів, які координують прийняті в інтересах ДС, обговорюють альтернативні проекти ДС тощо [36, С. 72]. Отже, французький досвід в історичній перспективі може бути корисним для України, так як використання перевірених підходів до побудови державних інститутів дозволить Україні пришвидшити процес досягнення економічної та соціальної стабільності.

У багатьох європейських країнах ДС організована за багаторівневою системою управління, хоч кожна держава має свої особливості. Більшість країн створюють спеціалізовані органи УДС, розробляючи найбільш ефективну модель її функціонування. При цьому враховуються наукові підходи, національні традиції та етнічна культура населення.

*Організація управління ДС в Польській Народній Республіці (далі – ПНР)*

Найважливішим правовим джерелом польської ДС є Конституція ПНР [82]. Відповідно до положень Основного Закону ПНР, органи державної влади мають корпус д/с на чолі з Прем'єр-міністром, який забезпечує професійне, надійне, неупереджене та політично нейтральне виконання функцій держави (ст. 153).

Відповідно до закону ПНР від 21.11.2008 «ПДС» [89], центральним органом ДУ, відповідальним за питання ДС, є Глава державної служби з безпосереднім підпорядкуванням Прем'єр-міністру (стаття 10 цього закону), який і призначається Прем'єр-міністром з числа д/с після консультацій з Радою ДС.

Обов'язки Глави ДС включають такі компоненти: дотримання законодавства щодо ДС; керування персоналом на ДС; збір і аналіз даних про д/с; розробка нормативно-правових актів у сфері ДС; контроль за використанням ресурсів; планування та організація навчання д/с; інформування про діяльність ДС та вакансії;

міжнародне співробітництво у сфері ДС; реалізація стратегії УЛР; встановлення стандартів управління персоналом та етичних, соціально-поведінкових норм для д/с.

Законом ПНР «ПДС» також передбачені спеціальні структурні підрозділи або посади (СУДС), які розмежовують політичну та адміністративну складові ДС. Це посада генерального директора офісу (стаття 25 згаданого вище Закону), яка створюється в Канцелярії Прем'єр-міністра, в Кабінеті Міністрів, в кабінеті голови комітету, що входить до Ради Міністрів, в апараті ЦОВВ та в офісі воєводства (воєводської канцелярії) [116; 303].

Генеральний директор безпосередньо підпорядковується керівнику Канцелярії Прем'єр-міністра та відповідає за його безперервне функціонування, організацію роботи й умови діяльності. До його основних повноважень належать: здійснення кадрової політики, включаючи підготовку програми УЛР; врегулювання трудових відносин держслужбовців, зокрема їх укладання, тривалість та припинення; організація підбору кадрів на відкриті посади, зокрема керівні посади ДС; виконання окремих доручень керівника апарату у випадках, передбачених законом (стаття 25); організація добору кандидатів до ДС (стаття 26); забезпечення безперервності та стабільності роботи апарату [254].

Розглянемо структурно-функціональні особливості Ради ДС (далі – Рада), яка відповідно до статті 20 Закону ПНР, діє при Кабінеті Прем'єр-міністра та складається з 15 членів, яких призначає Прем'єр-міністр (8 членів за особистим рішенням і 7 членів за поданням парламентських клубів). Прем'єр-міністр також призначає Голову Ради з числа членів Ради.

До сфери діяльності Ради як консультативно-дорадчого органу ПНР належать такі функції: надання висновку щодо державного бюджету, поданого Прем'єр-міністром або Президентом; надання висновку щодо проекту стратегії управління людськими ресурсами на ДС; аналіз проекту закону про бюджет в ДС та річного виконання бюджету; надання висновку щодо підвищення заробітної плати в державному секторі; оцінка проекту нормативних актів; аналіз програм навчання на ДС ; надання висновку щодо етики поведінки ДС; розгляд призначень та звернень

Голови ДС; оцінка проекту положення про роботу Вищої дисциплінарної комісії ДС; аналіз звітів Голови ДС [303, С. 22].

Рада також оцінює процес добору кадрів до ДС, може надавати рекомендації Голові ДС та ініціювати проведення повторних конкурсів у разі виявлення порушень у процесі заміщення посад (стаття 19). Департамент ДС (канцелярія прем'єр-міністра) виконує завдання, що належать до компетенції Глави ДС.

Доцільно зазначити, що згаданий вище закон ПНР передбачає процедуру кваліфікаційного відбору працівників, які претендують на призначення на посади ДС (стаття 43). Зокрема, відповідна процедура передбачає призначення оцінювальної групи для проведення кваліфікаційної процедури, яка включає: тестування (для перевірки знань та навичок, необхідних для роботи на ДС), оцінювання (оцінювання результатів конкурсу у вигляді балів), розподіл балів (бали нараховуються окремо за кожну частину тесту). Процедури відбору кандидатів на посади ДС у Польщі передбачають запровадження системи оцінювання, яка вже застосовується в Україні під час проведення конкурсів.

Підсумовуючи вищевикладене, можна визначити наступну СУДС в Польській Республіці: Прем'єр-міністр (Уряд Польщі), Глава ДС, генеральні директори офісів в Канцелярії Прем'єр-міністра, в кабінеті міністра, в кабінеті голови комітету, що входить до складу Ради Міністрів, в апараті центрального уряду органу управління та у воєводській канцелярії, а також Рада ДС.

Однак СУДС ПНР постійно знаходиться в розвитку та не є повністю сформованою. Про це свідчать дослідницькі праці вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких Ю. Лихач, М. Лахижа, Л. Мосора, Р. Сторожев та інші. На їх думку ДС постійно адаптується, зокрема до європейських стандартів через вивчення досвіду інших європейських країн в 2000-х роках, де ДС була організована раніше. Польські державні структури потребують подальших змін для формування сильного та незалежного апарату, здатного забезпечувати ефективний і професійний сервіс. Серед основних проблем доцільно зазначити розбіжності у правилах і вимогах до відбору кандидатів, відмінності у рівнях відповідальності посадовців, неузгодженість

умов регулювання трудових відносин. Для забезпечення стабільності та професіоналізму в ДУ необхідне подальше вдосконалення цих аспектів [276].

Корисними для нас є дослідження реформи цивільної служби в Польщі М. Лахижою, який відмічав, що активна діяльність експертів, неурядових організацій та виконання вимог ЄС щодо створення сучасної адміністрації мали позитивний вплив на реформування цивільної служби Польщі. Негативними факторами були низький рівень політичної свідомості, що спричиняло зловживання, а також політична корупція та кумівство, які впливали на роботу ДС.

На думку науковців, польська модель ДС також має позитивні тенденції в своєму історичному розвитку й може стати прикладом розвитку успішної моделі ДС в Україні. Попри те, що правове регулювання цивільної служби не вимагало значних зусиль від суспільства, досвід Польщі – як позитивний, так і негативний – може стати цінним уроком для реформування ДС в Україні.

*Досвід системи управління публічною службою Федеративною Республікою Німеччини (далі – ФРН)*

Доцільно зазначити, що в ФРН не існує терміна «державна служба», натомість після Першої світової війни з'явився термін «публічна служба», що має високу ефективність і престиж. Адаптація ДС до нових умов відбувалася за допомогою стратегії «великого якісного стрибка малими кроками». У результаті цього ДС була децентралізована, зросла різноманітність статусів чиновників, а також здійснено переорієнтування на «клієнтські» відносини з громадянами [31; 256].

У ФРН функціональне забезпечення управління публічною службою здійснюється Федеральним міністерством внутрішніх справ, до компетенції якого належать, зокрема, питання загального характеру, включаючи формування засад авіаційної діяльності, регулювання у сфері національного та міжнародного авіаційного права, фінансового, тарифного й правового регулювання. Крім того, Міністерство відповідає за формування політики у сфері управління, модернізації та організаційного розвитку публічного управління, що охоплює заходи зі зниження адміністративного навантаження, дерегуляції, запобігання проявам корупції та налагодження міжнародного співробітництва [256].

Уряд Німеччини має потужну федеральну адміністрацію, що відповідає за контроль зовнішніх відносин, податкову політику, оборону, транспорт, соціальне забезпечення та розвідувальну діяльність. Однак на практиці багато з цих функцій здійснюються спільно з урядами земель, особливо в контексті внутрішніх програм. Всі землі ФРН мають свою власну організацію управління.

У цьому контексті слід звернути увагу, що в Україні щодо осіб, які працюють «на державу» використовується термін «ДС» та «служба в ОМС». Поняття «публічна служба» на законодавчому рівні в Україні поки що не має чіткого закріплення. Водночас, у Кодексі адміністративного судочинства України цей термін уживається для позначення широкого спектру видів службової діяльності, зокрема: обіймання державних політичних посад, членство в колегіальних державних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, проходження військової або альтернативної (невійськової) служби, інші види ДС, патронатна служба в ДО, а також служба в органах влади АРК і ОМС. Окрім цього нормативно – правового акта відповідне поняття широко не застосовується.

У науковій сфері проведено також ряд досліджень стосовно ПС, зокрема К. Ващенко, В. Малиновського, С. Серьогіна, на яких ми зупинимося. Так, за визначенням В. Малиновського, «ПС – правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (ДО, ОМС та інших органах, що здійснюють функції держави або МС), працівники яких наділені публічно-правовим статусом» [95, С. 45].

К. Ващенко, С. Серьогін та інші виокремили такі основні види ПС: політична служба, ДС, служба в ОМС, суддівська служба [238]. З огляду на зазначене при реформуванні в Україні державних інституцій є можливим виокремити інститут, який би цілеспрямовано займався всіма напрямками розвитку ПС (наприклад, Міністерство публічної служби), використовуючи досвід Німеччини.

Таким чином, в українському законодавстві виникла потреба ввести поняття «публічна служба» до нормативно-правових актів з метою їх стандартизації до ЄС.

*Адміністративна система управління державною службою Іспанії*

СУДС Іспанії побудована за принципом кар'єрної або закритої системи, де персонал набирається до ДО на базовий рівень з можливістю кар'єрного росту і підвищення заробітної плати. Закон встановлює мінімальні вимоги до роботи в адміністрації, урахуваючи рівень освіти (магістр, дипломований спеціаліст або бакалавр), що формує ієрархічну систему з можливістю кар'єрного зростання.

Однак адміністративна система Іспанії, раніше орієнтована на французьку модель, зазнала суттєвих змін унаслідок реформ 1997 – 1999 років. Вони передбачали відмову від англосаксонських елементів, що змінило структуру та принципи функціонування ДС. Головними змінами стали: розширення можливостей для гнучкої кадрової політики; отримання керівниками підрозділів функцій топ-менеджерів приватного сектору із встановленням персональної відповідальності за кадрову політику, але без адміністративних обмежень; впровадження нових форм організації праці (термінові контракти, стажування, тимчасові трудові угоди); надання адміністраціям права переводити та скорочувати службовців за принципами приватного права; інноваційна класифікація посад, що дає змогу відбирати персонал відповідно до професійних умінь і навичок. Проте складно поєднати таку систему з політичним призначенням на ключові посади без урахування професійної компетентності [238, С. 350]. Тож досвід Іспанії щодо УДС може бути використано в Україні лише фрагментарно в частині гнучкості організаційних та кадрових процедур.

*Ціннісні засади досвіду пострадянських країн – Латвії, Литви, Естонії, Грузії.*

Аналіз досвіду СУДС в пострадянських країнах, здійснений В. Тимошуком та А. Школиком, увиразнив близькі для нас проблеми у створенні ефективної публічної адміністрації) [247]. Так, згідно із Законом про ДС Латвії адміністрація державної цивільної служби є інституцією публічної адміністрації, відповідає за впровадження державної політики у цій сфері. Основні функції адміністрації включають: контроль за виконанням Закону та інших нормативних документів щодо державної цивільної служби; розробку проєктів нормативно-правових актів у сфері ДС; розробку єдиних принципів СУП для інституцій публічної адміністрації та забезпечення їх виконання; встановлення, підтримку, підвищення та обмеження доступу до бази даних, що

містить відомості про функції, штат і статус д/с; забезпечення єдиної системи планування кар'єри д/с; аналіз потреб у навчанні та організацію навчальних програм; організацію проведення конкурсів на зайняття посад ДС; розгляд скарг щодо конкурсів; надання статусу д/с; перевірку відповідності кандидатів вимогам Закону; підготовку та надання інформації щодо державної цивільної служби; розгляд скарг громадян та юридичних осіб щодо діяльності посадових осіб; ініціювання та проведення розслідувань у дисциплінарних справах; накладення дисциплінарних стягнень, якщо це передбачено законодавством; розгляд скарг посадових осіб щодо накладених дисциплінарних стягнень; рекомендації Міністру визнати недійсними неправомірні рішення ДО управління з питань державної цивільної служби. Зазначений правовий статус та повноваження відповідної адміністрації дуже схожі з відповідним статусом та функціями НАДС.

У законах про ДС низки європейських країн, зокрема Латвії, повноваження підрозділів управління персоналом прямо не зафіксовані, але нам вдалося встановити, що це питання детально регламентується на рівні підзаконних правових актів нормативного характеру, яке досліджувалося Т. Плетньовою [127].

#### *Діяльність інституту управління державною службою у Великій Британії*

Інститут УДС Великої Британії характеризується організаційною складністю та достатньою ефективністю на всіх рівнях, що багато в чому визначається раціональністю сучасної моделі управління, яка лежить в її основі. Системний налагоджений контроль за діяльністю державного апарату на всіх рівнях створює в державному апараті атмосферу великої відповідальності [65].

ДС Великої Британії складається з трьох автономних структур: ДС Її Величності, ДС Північної Ірландії та Дипломатичної служби Її Величності парламенту [255].

ДС Її Величності є постійним секретаріатом, який підтримує Уряд Її Величності та уряди Шотландії та Уельсу, а д/с є працівниками Корони, а не британського парламенту.

У Великій Британії функції міністра ДС Її Величності покладаються на прем'єр-міністра, основним завданням якого є регулювання ДС відповідно до функцій

держави. Кодекс про ДС (адміністративні функції) 1992 року [255; 260] дозволяє міністру ДС делегувати повноваження щодо УДС іншим міністрам і департаментам, як це має місце в нинішньому уряді Великої Британії. У нинішньому Кабінеті Міністрів Великої Британії на чолі з прем'єр-міністром професійне керівництво ДС здійснює секретар Кабінету Міністрів, який є радником Прем'єр-міністра. Постійний секретар Кабінету Міністрів співпрацює з постійними секретарями відомств (міністерств) і очолює Раду Державної служби, підтримуючи секретаря Кабінету Міністрів і керівника ДС [10; 255].

Рада ДС (CSB) відповідає за стратегічне керівництво ДС і складається з постійних секретарів департаментів, визначає напрями розвитку ДС в цілому та забезпечує вирішення перспективних організаційних і культурних проблем ДС; забезпечує обмін передовими практиками функціонування ДС між різними міністерствами тощо.

Рада ДС збирається щомісяця та є виконавчим органом Групи державного управління (PSMG), яка збирається щокварталу для розгляду стратегічних питань, що стосуються ДС. Серед основних питань, які обговорюються на їх засіданнях, є: кваліфікація, заробітна плата та пенсійне забезпечення державних службовців; проблеми керівного складу ДС; питання ефективності ДС та етичної поведінки д/с; внутрішні відносини між посадовими особами; стандарти, цінності, права та можливості д/с, особливо щодо залучення молоді на ДС. PSMG складається з перших секретарів, обраних на постійній основі секретарів та генеральних директорів.

Рада ДС регулює прийняття д/с вищого начальницького складу на ДС, розглядає скарги, подані відповідно до Кодексу про ДС, та взаємодіє з департаментами (центральними органами) щодо застосування Кодексу. Повноваження та обов'язки Комісії викладені в Законі про конституційну реформу та управління та базуються на Меморандумі про взаєморозуміння між Комісією та Радою міністрів.

Комісія є незалежним недержавним органом, який фінансується Кабінетом Міністрів. Члени Комісії призначаються Королевою за результатами відкритого конкурсу за поданням Міністра ДС. Нині комісія складається з 10 осіб.

Консультативна комісія з призначень (АСОВА) є незалежним дорадчим органом при уряді, що фінансується Радою міністрів [236] і розглядає заяви про призначення колишніх міністрів, вищих д/с та інших службовців Королівства та дає їм відповідні рекомендації.

Постійні секретарі є найвищими державними службовцями у департаментах, які формують їхній персонал і відповідають за повсякденне керівництво департаментами [255; 299].

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що СУДС у Великобританії складають Прем'єр-міністр, який здійснює загальне регулювання ДС (із можливістю делегувати відповідні функції); секретар Кабінету Міністрів, який є радником Прем'єр-міністра з питань ДС; Комісія з питань ДС, яка здійснює прийом на ДС вищих посадовців Корони, розглядає їх скарги; Консультативний комітет з питань призначення на посади (АСОВА), який розглядає заяви про призначення колишніх міністрів, вищих д/с та інших службовців Корони, надаючи цим особам відповідні рекомендації; постійні секретарі департаментів, які формують їх апарати та відповідають за повсякденну роботу д/с; група управління державними секретарями, яка збирається для розгляду питань, що мають стратегічне значення для ДС, та її виконавчий орган – Рада ДС, яка здійснює стратегічне керівництво ДС.

*Функція централізації та координації кадрової роботи в ДУ Сполучених Штатів Америки (далі – США)*

Функцію централізації та координації кадрової роботи в США виконує Бюро управління персоналом. Його компетенція включає призначення та просування службовців, оцінювання їхньої праці, підвищення кваліфікації, заохочення й покарання, а також розробку рекомендацій щодо поліпшення кадрової роботи. Рада з питань захисту системи заслуг відповідає за виконання законів про цивільну службу, регулюючи прийом, звільнення та проходження служби за принципами «системи заслуг».

Дев'ять основних принципів системи заслуг визначаються та регулюються законом США, серед яких: рекрутинг працівників із будь-яким професійним рівнем на основі їхніх навичок та знань шляхом відкритого та чесного конкурсу; справедливе

та неупереджене ставлення до персоналу незалежно від політичних переконань, раси, релігії, національності, статі, віку чи інвалідності, дотримуючись конфіденційності; рівна оплата за рівноцінну працю з урахуванням кон'юнктури ринку та стимулювання результатів; високі стандарти поведінки та відповідальності перед суспільством; ефективне використання робочої сили держави; утримання кваліфікованих працівників, навчання менш досвідчених працівників і звільнення тих, хто не відповідає стандартам; підвищення продуктивності шляхом навчання та розвитку; захист працівників від необґрунтованих дій, фаворитизму та політичного тиску; захист від штрафних санкцій за законне розкриття інформації, зокрема за повідомлення про порушення. Наукові доробки Л. Примаченко, Ю. Ковбасюка, С. Загороднюка відображають науково-методичний аналіз СУДС США шляхом вивчення досвіду для України [255], і якому висвітлено позитивні тенденції та недоліки її функціонування й ризику запровадження в Україні подібної системи управління.

*Організація державної служби в Китайській Народній Республіці (далі – КНР).*

Основою організації ДС КНР є критерій «ефективності дій у боротьбі за владу та ресурси» [90]. Базовим документом у сфері ДС Китаю є Тимчасові положення про державну службу, які введені в дію резолюцією № 125 Держради КНР від 14 серпня 1993 року. У листопаді того ж року Державна рада КНР оприлюднила Директиву № 78 «Про правила впровадження системи державної служби». На підставі урядових актів відповідні рішення приймалися також Організаційним відділом ЦК КПК і Міністерством кадрів КНР [90].

До основних функцій міністерства належать: загальне керівництво професійно-технічним персоналом країни; підтримка розвитку професійно-технічного персоналу, технічного та управлінського персоналу на підприємствах [90, С. 10].

Також зазначене Міністерство КНР відповідає за здійснення розробки національних програм з питань структурної перебудови та винагороди для працівників державних установ і органів влади. Воно також відповідає за планування плинності кадрів, контроль виплати заробітної плати та проведення статистичного аналізу зайнятості та виплат у приватних і державних установах.

Міністерство персоналу КНР є органом, відповідальним за планування і прогнозування розвитку людських ресурсів і пошук більш талановитих працівників; за реформування системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів та переведення цього процесу на ринкові засади.

На нашу думку, для України є актуальним використання досвіду в першу чергу демократичних зарубіжних країн.

О.Пархоменко-Куцевіл наводить таку класифікацію органів УДС в зарубіжних країнах (табл. 3.1) [118]:

Таблиця 3.1

### Органи управління державної служби в зарубіжних країнах [за 26]

Органи УДС	Країни	Причини такого типу підпорядкування
Міністерство фінансів	Австралія, Данія, Португалія, Фінляндія, Ірландія, Швейцарія, Швеція, Кіпр	Робота д/с оплата з коштів державного бюджету, за рахунок коштів, отриманих від платників податків
Міністерство внутрішніх справ	Бельгія, Німеччина, Нідерланди, Угорщина, Литва, Словенія	Характерно для федеральних держав, а також для країни з децентралізацією влади та широкими повноваженнями ОМС
Прем'єр-міністр	Великобританія, Італія, Канада, Швейцарія, Японія, Ісламська Республіка Іран, Польща, Чехія	Управління є інструментом забезпечення здійснення владних функцій уряду, фінансується Головою уряду
Відомства (міністерства) у справах державної служби та ДУ	Греція, Іспанія, Туреччина, Франція, Болгарія, Словаччина	Управління здійснюють відповідні міністерства (відомства)
Незалежні міністерства, ради, комісії	Норвегія, Австралія, Люксембург, Китай, Нова Зеландія, США, Естонія, Латвія, Румунія	Міністерство, яке відповідає за управління державною службою, має більший ступінь незалежності, при цьому воно охоплює і інші галузі (Міністерство спорту в Австралії, Міністерство праці та урядової адміністрації в Норвегії, Міністерство праці, соціальної солідарності та сім'ї в Румунії тощо)»

Джерело: [118]

Слід зазначити, що УДС як система відповідних організаційних інституцій (органів ПУ, їх структурних підрозділів або уповноважених посадових осіб) та відповідних організаційних зв'язків між ними відображає базові моделі УДС, які реалізуються у відповідній країні – професійну, посадову, змішану та їх сучасні модифікації [276]. На нашу думку, УДС в Україні базується на кар'єрній моделі ДС, як і в більшості країн ЄС. Вважаємо, що при розвитку трансатлантичної системи УДС

в Україні необхідно й надалі враховувати досвід зарубіжних країн при визначенні та зміні повноважень структурних елементів СУДС. При цьому актуальним для України є використання досвіду побудови СУДС передусім таких країн, як Франція та Польща, побудова ДС у яких слугувала прикладом у розробці ЗУ «ПДС» № 889–VIII.

### **3.2. Європейські стандарти належного адміністрування в контексті вдосконалення системи управління державною службою**

КУ затверджено стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС та незворотність європейського курсу України (преамбула, ст. 8, 102, 116) [83].

Важливим інструментом співпраці з Україною є спільна ініціатива ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) – програма SIGMA. Ініціатива спрямована на підтримку реформи системи ДУ в тринадцяти країнах, які переживають політичну трансформацію, і фінансувалася в основному з програми PHARE ЄС.

У Програмі SIGMA окреслені такі завдання, які стосуються підтримки країн-бенефіціарів у досягненні належного управління з метою підвищення ефективності управління: сприяння залученню працівників державного сектору до демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права; посилення внутрішнього потенціалу ЦОВВ для вирішення питань інтернаціоналізації та інтеграції в ЄС; підтримка ініціатив ЄС та інших донорів щодо допомоги країнам-бенефіціарам у реформуванні ДУ та сприяння координації організацій між донорами.

Доцільно відзначити вагомі практичні результати цієї програми. У рамках інструменту SIGMA було проведено понад 40 поглиблених досліджень для підтримки інституційного розвитку в країнах-кандидатах. На їх основі розроблено рекомендації щодо окремих питань реформування системи ДУ в ПУ [298].

У рамках Програми SIGMA розроблені Європейські стандарти належного адміністрування, що містяться в документі «Принципи державного управління» [298], який є важливим для України в процесі реформування ДУ в цілому та ДС

зокрема. Цей документ розроблений на основі системи принципів та відповідних критеріїв оцінювання ДУ, які ґрунтуються на міжнародних стандартах і вимогах, а також на прогресивному досвіді країн – членів ЄС та країн ОЕСР.

Принципи становлять комплексну систему стандартів, що відображають цінності та поведінку, яку очікують громадяни та організації від сучасного ДУ. Хоча єдиної моделі організації та функціонування ДУ не існує, ці Принципи разом із супровідною системою моніторингу можуть слугувати орієнтирами для реформ ДУ та оцінки прогресу. Ці принципи ґрунтуються на існуючому *acquis* ЄС, рекомендаціях ОЕСР, інших міжнародних стандартах, а також на передовій практиці країн – членів ЄС та ОЕСР. Вони є базовою основою для країн-кандидатів для побудови кращого ДУ. Ці принципи становлять основну структуру, в рамках якої країни – кандидати на вступ до ЄС отримують рекомендації щодо покращення свого управління. Моніторинг дотримання Принципів у поєднанні з іншими міжнародними стандартами надає Європейській Комісії (ЄК) аналітичну інформацію для визначення того, наскільки країни дотримуються європейських стандартів. У сферах, які регулюються законодавством ЄС, Принципи узгоджуються з *acquis* ЄС [300, С.1].

Перше видання Принципів ДУ було опубліковано в 2014 році, підготовлене Програмою SIGMA з метою: 1) оновлення основи відповідно до сучасних стандартів і практик ЄС, ОЕСР та інших міжнародних організацій; 2) покращення реагування на поточні та майбутні виклики, що постають перед суспільством, а також на потреби ДУ, щоб швидше та ефективніше реагувати на зміну політичних пріоритетів і потреб громадян. Принципи передбачають політичний нейтралітет, який допомагає ДУ, які їх дотримуються, покращувати реалізацію політичних пріоритетів, а також економічних, соціальних, екологічних або безпекових цілей своїх урядів. Сьогодні очікується, що ДУ стануть більш цифровими, гнучкими, інноваційними та «зеленими» порівняно з 2014 роком [301, с. 8-9].

В оновленій версії наголошується на необхідності повного використання можливостей, які пропонує цифровізація, враховуються уроки, отримані під час пандемії COVID-19 (зокрема, підвищення ефективності та стійкості державного управління та гнучкості в організації роботи) і підкреслюється роль ДУ у вирішенні

екологічних проблем, таких як зміна клімату та втрата біорізноманіття. Нова редакція об'єднує Принципи розширення та політики сусідства для країн, відображаючи більш чітко та лаконічно цінності та стандарти ЄС щодо належного управління. Окремо виділяються спеціальні стандарти, пов'язані зі вступом до ЄС.

У виданні 2023 року сферу застосування Принципів ДУ було розширено, враховуючи досвід і уроки, отримані ЄК та програмою SIGMA з 2014 року шляхом прямої співпраці з національними органами управління, та регулярного моніторингу [300, С. 8–9].

Структура Принципів ДУ видання (2023 р.) має шість тематичних сфер, визначених у Стратегії розширення 2014 року, і включає: Стратегію; Розробку та координацію публічної політики; ДУ, Управління людськими ресурсами; Організацію, Відповідальність і контроль; Надання послуг і цифровізацію; Управління державними фінансами, 32 принципи, 270 підпринципів.

У тематичній сфері ДУ та управління людськими ресурсами виділено п'ять принципів (восьмий-дванадцятий) та декілька підпринципів, що містяться в них (див. Додаток Є).

SIGMA проводить перевірки принципів ДУ в країнах–кандидатах і потенційних кандидатах на вступ до ЄС з 2015 р. [297]. З 2017 р. ці перевірки проводяться на основі Методологічної основи принципів ДУ [295], які забезпечують комплексну систему моніторингу для оцінки стану ДУ за кожним описаним принципом у Принципах ДУ, мають повний набір індикаторів, що фокусуються на передумовах ефективного ДУ (хороші закони, політика, структури та процедури), як уряд працює на практиці, включаючи впровадження реформ і подальшу ефективність.

У моніторинговому звіті SIGMA «Державне управління в Україні «Оцінка дотримання принципів державного управління» від грудня 2023 року, серед іншого, зазначається, що широкомасштабна збройна агресія РФ проти України зашкодила системній діяльності ДУ, створила величезний тягар для ДС та, безсумнівно, змінила політичні пріоритети. Водночас, демонструючи велику гнучкість і стійкість, державний апарат функціонує і надає послуги громадянам і бізнесу [297].

У Звіті також було резюмовано, що «війна розширила інституційні рамки ДС (створенням військових адміністрацій) і вплинула на кадри — багато д/с покинули країну, перемістилися в інші регіони або були мобілізовані. Регулюванням, зумовленим ВС, запроваджено нові процедури, які застосовуються до д/с, і таким чином тимчасово змінено матеріальну сферу діяльності ДС» [297].

ДУ в Україні оцінювалося відповідно до чітких правил і критеріїв (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Принципи та критерії, за якими оцінювалось державне управління в Україні,  
визначені в Моніторинговому звіті Програми SIGMA  
«Державне управління в Україні»**

Принцип 1:	Сфера застосування ДС адекватна, чітко визначена та застосовується на практиці.
Принцип 2:	Запроваджені і застосовуються на практиці політика і правова рамка для професіоналізації та злагодженості ДС; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.
Принцип 3:	Набір на посади ДС відбувається на основі заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження по посаді та звільнення д/с є чіткими.
Принцип 4:	Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі посади ДС не допускається.
Принцип 5:	Система оплати праці д/с основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.
Принцип 6:	Забезпечується професійний розвиток д/с; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.
Принцип 7:	Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на ДС.

Джерело: авторська розробка. [300, С. 81]

Як вбачається зі звіту, протягом 2020–2023 років фактично не було конкурсного відбору на основі заслуг, як це передбачено ЗУ «ПДС». Спочатку це було пов'язано зі спеціальними нормами, запровадженими у зв'язку з пандемією COVID-19, а згодом

і воєнним станом. Незважаючи на деякі покращення з 2018 року, зокрема створення Центру оцінювання кандидатів у 2019 році, якість конкурсного відбору на основі заслуг знизилася. Скорочено терміни подання заяв, скасовано принцип відбору кандидата, який набрав найвищий бал, скасовано орган адміністративного оскарження результатів конкурсу. Плинність кадрів на ДС стала надзвичайно високою (20% у 2021 році та 17% у 2022 році) порівняно з прийнятною кадровою практикою в Україні [297].

З 2018 року в Україні розпочато масштабну модернізацію системи професійної підготовки д/с, що охоплює формування конкурентного ринку освітніх послуг, запровадження механізмів акредитації освітніх програм та розвиток електронної платформи – Порталу управління знаннями при НАДС. Водночас система дисциплінарної відповідальності д/с не зазнала суттєвих змін, оскільки її базові положення залишаються узгодженими з основоположними принципами ДУ. Однак на практиці значна частина накладених дисциплінарних стягнень анулюється в судовому порядку.

Крім того, судова практика Верховного Суду засвідчує появу нових підходів щодо підстав для відкриття дисциплінарного провадження. Поряд із цим відзначається зниження рівня толерантності до корупційних проявів та загального сприйняття корупції в українському суспільстві.

Результати звіту передбачали:

1) короткострокові рекомендації (1–2 роки): Уряду якнайшвидше відновити застосування положень ЗУ «ПДС», які передбачають прийом на роботу та просування по службі за заслугами, включно з відновленням роботи Єдиного порталу пропозицій вакансій на державній службі та його оновленням;

2) середньострокові рекомендації (3–5 років): Уряд України має зміцнити ІС СУДС, зокрема, шляхом формування ефективної системи управління вищим корпусом ДС, модернізації механізмів класифікації посад та системи оплати праці, а також удосконалення процедур призначення на державні посади всіх рівнів. Такі зміни є необхідною умовою для успішного просування процесів євроінтеграції, національної реконструкції та реалізації внутрішніх реформ незалежно від участі

зовнішніх експертів. У цьому контексті важливо здійснити комплексну оцінку концепції ФПР з подальшим розробленням стратегії їх інтеграції в оновлену класифікаційну систему та структуру оплати праці.

Крім того, нагальною є потреба у підвищенні професійного рівня процедур добору на керівні посади на ДС шляхом усунення політичного впливу на процеси оцінювання кандидатів.

Удосконалення нормативно-правової бази з метою адаптації УДС до європейських стандартів є ключовим чинником підвищення його ефективності. Основні підходи до реформування ДС відповідно до європейських вимог вже розроблено. НАДС проводить велику організаційну та методичну роботу, зосереджуючи зусилля на вдосконаленні нормативно-правового регулювання ДС в системі ДС. Пріоритетами є: забезпечення законодавчої адаптації ДС до європейських стандартів, посилення ролі НАДС та його територіальних органів у реалізації єдиної державної політики та контролю за дотриманням законодавства. Це узгоджується з бажанням орієнтуватися на Копенгагенський (1993) та Мадридський (1995) критерії, без яких неможливо досягти стратегічних цілей та очікуваних змін [70].

Тому врахування вищезазначених рекомендацій, заснованих на моніторингу реформ в Україні, у тому числі реформ, пов'язаних з ДС, є необхідною та ключовою умовою просування України до членства в ЄС.

### **3.3. Особливості відновлення системи управління державною службою на деокупованих територіях на прикладі тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя**

Виявляючи шляхи подальшого розвитку ІС СУДС в Україні, проаналізуємо їх на прикладі АРК як тієї території, з якої почалася збройна агресія РФ проти України в 2014 році, яка, на жаль, триває і нині. Приділимо увагу аналізу ініціатив щодо відновлення системи ДУ загалом та СУДС зокрема.

Відповідно до КУ систему адміністративно-територіального устрою України складають, зокрема, АРК, яка є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених КУ, вирішує питання, віднесені до її відання, а також м. Севастополь, яке входить до складу України, має спеціальний статус, який визначається законом (стаття 134).

20 лютого 2014 року були зафіксовані перші факти порушення державного кордону України підрозділами збройних Сил РФ в районі Керченської протоки. Ці дії суперечили міжнародно-правовим зобов'язанням РФ, а також положенням Угоди між Україною та РФ від 28.05.1997 щодо статусу та умов перебування Чорноморського флоту РФ на території України. На початковому етапі агресії особовий склад деяких російських військових підрозділів діяв без розпізнавальних знаків.

27 лютого 2014 року спецпідрозділи генерального штабу зс РФ захопили адміністративні будівлі Верховної Ради та Ради Міністрів АРК. Паралельно під керівництвом офіцерів спецслужб РФ були створені збройні формування з місцевих мешканців, які діяли як найманці. У цей самий час чорноморський флот РФ заблокував українські військово-морські порти. Порушуючи міжнародне право та двосторонні угоди з Україною, президент РФ звернувся до Ради Федерації з проханням про дозвіл на використання збройних сил за межами РФ, що було підтримано 1 березня 2014 року відповідною постановою. Ці дії стали прямою передумовою до військової окупації АРК і м. Севастополь – невід'ємної частини України.

Постановою ВРУ від 15.03.2014 № 891–VII було достроково припинено повноваження Верховної Ради АРК [161], яка всупереч цьому 17 березня 2014 року проголосила АРК незалежною державою [207].

Відповідно до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на ТОТ України» [162] ТОТ – це «частини території України, у межах яких збройні формування РФ та окупаційна адміністрація РФ встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування РФ встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації РФ».

Згідно з цим ЗУ АРК та м. Севастополь є тимчасово окупованими РФ з 20.02.2014 [162; 173]; з 19.02.2014 визнаються ТОТ окремі території та об'єкти нафтогазовидобування в межах континентального шельфу України (Перелік таких об'єктів визначається КМУ [173]).

Представницьким органом АРК є Верховна Рада АРК, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень Верховної Ради АРК, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років.

Урядом АРК є Рада міністрів АРК. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України (ст. 136) [83]. Окрім цього, КУ визначено, що виконавчу владу в областях і районах, м. Києві та м. Севастополі здійснюють МДА; особливості здійснення виконавчої влади у м. Києві та м. Севастополі визначаються окремими ЗУ (ст. 118). Указом Президента України від 24.07.1995 № 640/95 [48] утворено, зокрема Севастопольську міську, районні, районні у місті Севастополі державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади. КУ проголошено, що в Україні визнається і гарантується МС; МС здійснюється тергромадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи МС: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 9, 140 КУ [83]).

Таким чином, на території АРК та міста Севастополя до 20 лютого 2014 року діяли такі органи влади АРК, як Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, РДА АРК, сільські, селищні, міські ради АРК, Севастопольська міська рада, Севастопольська міська державна адміністрація, районні державні в місті Севастополі адміністрації, правоохоронні, судові та інші ДО.

У зв'язку з тимчасовою окупацією РФ території АРК та м. Севастополя частину ДО, юрисдикція яких поширюється на територію АРК та м. Севастополя, було передислоковано на підконтрольну Україні територію, зокрема в місто Київ. Такими органами є Представництво Президента України в АРК, Головне управління Національної поліції в АРК та м. Севастополі, Прокуратура АРК та м. Севастополя.

ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на ТОТ України» [162] встановлено, що ДО та ОМС, утворені відповідно до КУ та ЗУ, їх посадові та службові особи на ТОТ діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені КУ та ЗУ; будь-які органи, їх посадові та службові особи на ТОТ та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом (ч. 2, 3 ст. 9).

При цьому слід звернути увагу, що досі залишається невирішеним питання, зокрема щодо сьогоденного функціонування ДО та ОМС (тих, які не були переміщені з ТОТ АРК та які не здійснювали своїх функцій) на таких територіях, а також питання щодо припинення трудових відносин з працівниками цих органів, які працювали в них до дня початку тимчасової окупації. Також залишаються невирішеними проблеми щодо припинення повноважень (призупинення, звільнення з посади) д/с ДО, посадових осіб МС, голів РДА, їх перших заступників та заступників, які працювали на території АРК та міста Севастополя станом на день початку тимчасової окупації відповідних територій РФ.

Наголошуємо, що в цьому законодавчому акті не визначені підстави припинення трудових відносин з працівниками, у тому числі д/с та посадовими особами, які працювали відповідно в ДО та ОМС в АРК та м. Севастополі до 20.02.2014.

Водночас в ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах ВС» (в першій редакції) введено поняття «призупинення дії трудового договору», яке визначається як тимчасове припинення роботодавцем забезпечення працівника роботою і тимчасове припинення працівником виконання роботи за укладеним трудовим договором [215]. Відповідно до Закону дія трудового договору може бути призупинена у зв'язку з військовою агресією проти України, що виключає можливість надання та виконання роботи (ст. 13). ЗУ від 01.07.2022 р. № 2352–ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» статтю 13 ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах ВС» викладено у новій редакції, яка регламентує поняття та порядок призупинення дії трудового договору [144].

Водночас відповідні положення діють виключно в умовах запровадження правового режиму ВС та не можуть бути застосовані до ТОТ, окупація яких почалася до запровадження цього режиму.

Україною прийнято низку актів, спрямованих на деокупацію та реінтеграцію ТОТ АРК та м.Севастополя. Так, Указом Президента України від 24.03.2021 № 117/2021 уведено в дію рішення РНБО від 11.03.2021 р. «Про Стратегію деокупації та реінтеграції ТОТ АРК та міста Севастополя» та затверджено Стратегію деокупації та реінтеграції ТОТ АРК та міста Севастополя [223], Розпорядженням КМУ від 29.09.2021 № 1171–р затверджено План заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції ТОТ АРК та міста Севастополя [174] тощо.

Також профільними ДО напрацьовано проекти Стратегії відновлення Криму після деокупації [267]; Стратегії когнітивної деокупації Криму та плану заходів з її реалізації у 2024–2027 рр. [268]; Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України на період до 2026 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках» [223].

При цьому питання відновлення публічної влади на ТОТ АРК та міста Севастополя залишається актуальним. На сьогодні законодавчо не визначено механізму функціонування ДО на цих територіях і не створено правових основ для відновлення влади та ДС. Проте, спробу закласти правові передумови для цього здійснено в ЗУ від 23.08.2023 р. № 3334–ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно–територіального устрою АРК» [142]. Цим ЗУ КМУ доручено, серед іншого, протягом трьох місяців із дня набрання ним чинності підготувати та подати на розгляд ВРУ законопроект про особливості відновлення публічної влади в АРК та м. Севастополі, а також реорганізувати та утворити РДА АРК з урахуванням ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» [231]. На виконання відповідного ЗУ Урядом України внесено до ВРУ в якості законодавчої ініціативи законопроект від 04.03.2024 р. № 11064 «Про внесення змін до ЗУ «ПРВС» щодо особливостей відновлення публічної влади в АРК та місті Севастополі» (далі — законопроект) [236].

Здійснючи аналіз цього законопроекту, можна дійти висновку, що він є спробою комплексно вирішити великий спектр питань: від визначення правового статусу ДО, ОМС, які не здійснюють свою діяльність у зв'язку з тимчасовою окупацією та правового статусу їх працівників до порядку розформування територіальних громад АРК та порядку припинення районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад районів АРК.

Автор законодавчої ініціативи пропонує в змінах до ЗУ «ПРВС» [219] визначити особливості функціонування органів державної влади, ВА, органів влади АРК та ОМС на території АРК та міста Севастополя під час дії ВС в Україні. За законопроектом, серед іншого, пропонується визначити порядок утворення та функціонування ВА республіканського, районного та місцевого рівнів, а також утворення ВЦА в перехідний період.

Щодо Севастопольської міської, районних та місцевих військових адміністрацій, законопроект передбачає, що їх утворення та діяльність відбуватимуться відповідно до загальних принципів, закріплених у ЗУ «ПРВС» для адміністрацій відповідного рівня.

Водночас щодо ВА АРК запропоновано запровадити окремий, спеціальний статус, який відрізнятиметься від існуючих типів ВА. Згідно з проектом, її створюватиме Президент України на підставі подання військового командування, а керівник цієї адміністрації призначатиметься та звільнятиметься також Президентом за рекомендацією ГШ ЗСУ.

Запропонований механізм створення ВА АРК суттєво відрізняється від порядку утворення ОВА, які, згідно з чинним законодавством формуються на базі ОДА. Керівники останніх автоматично набувають статусу начальників відповідних ВА. Варто зазначити, що чинна редакція ЗУ «ПРВС» не містить положень, які б регламентували аналогічне набуття повноважень для Ради Міністрів АРК.

Крім того, запропонована модель не є тотожною й до формування ВА на рівні населених пунктів, які створюються на територіях, де ОМС не можуть здійснювати свої повноваження відповідно до Конституції та законів України. Ураховуючи специфіку функціонування влади в АРК, обумовлену положеннями Основного

Закону, такий підхід виглядає цілком виправданим. Повна ідентичність у підходах до різних типів адміністрацій є недоцільною.

Вважаємо, що важливою ініціативою автора законопроекту є намагання вирішити питання, які залишаються невирішеними від початку тимчасової окупації півострова Крим, зокрема щодо:

визнання такими, що не здійснювали свої повноваження Ради міністрів АРК та інших ОВВ АРК (згідно з законопроектом – з 27.02.2014 р. – дати, визначеної Європейським судом з прав людини у справі «Україна проти Росії (щодо Криму) як дати отримання ефективного контролю державою–окупантом над Кримським півостровом [264]);

припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних в місті, районних рад, сільських, селищних, міських голів, вибори яких не призначались та не проводились у зв'язку з тимчасовою окупацією АРК (пропонується вважати достроково припиненими з 27.02.2014 р.);

припинення повноважень (з 27.02.2014 р.) голів РДА в АРК, Севастопольської міської, районних у місті Севастополі державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, які обіймали відповідні посади станом на день початку тимчасової окупації території АРК, визначений ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на ТОТ України» (20.02.2014 р.);

звільнення із займаних посад посадових та службових осіб, інших працівників органів Верховної Ради АРК, вибори якої не призначались та не проводились у зв'язку з тимчасовою окупацією АРК (з 15.03.2014 р. – дати дострокового припинення повноважень Верховної Ради АРК);

припинення діяльності д/с ДО, які не здійснювали свої завдання та функції (з 27.02.2014 р.);

припинення служби в ОМС посадовими особами МС територіальних громад та районів АРК, міста Севастополя, районів у місті Севастополі (з 27.02.2014 р.);

відшкодування заробітних плат, гарантійних та компенсаційних виплат, інших виплат, передбачених законодавством для таких осіб, за час призупинення дії трудових відносин та інше.

Варто акцентувати увагу на тому, що важливим напрямком у відновленні влади в АРК, зокрема ДС, є те, що законопроектом пропонується установити, що з дня, наступного за днем припинення або скасування ВС на всій території України або території АРК, ВА НП, РВА АРК, районні у місті Севастополі (у разі їх утворення), Севастопольська міська, ВА АРК набувають статусу та здійснюють повноваження відповідних ВЦА, а начальники таких ВА, їх перші заступники та заступники набувають статусу керівників відповідних ВЦА, їх перших заступників і заступників відповідно.

З цього приводу слід зазначити, що ЗУ «Про ВЦА» (чинна редакція) [134] визначає організацію, повноваження і порядок діяльності ВЦА, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройній агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на МС. Тобто в цьому законі йдеться про райони проведення антитерористичної операції (Донецька і Луганська області – з 07.04.2014 р.) [133].

Водночас з урахуванням суб'єкта законодавчої ініціативи (Уряд України) можна припустити, що зазначений вище алгоритм (перетворення по завершенню дії правового режиму ВС ВА в ВЦА, які будуть діяти в т.з. перехідний період до відновлення функціонування ДО в звичайних умовах) планується застосувати до всієї території України (шляхом внесення змін до діючої редакції ЗУ «Про ВЦА» або прийняття відповідного ЗУ в новій редакції), що є, на нашу думку, логічним та виправданим кроком.

Підтвердженням відповідної думки є положення ЗУ «ПРВС», яким визначено, що «у разі якщо протягом 30-денного строку після припинення або скасування ВС виникнуть визначені законом підстави для призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради, начальник ВА, відповідна ОВА / РВА продовжують здійснювати повноваження, передбачені частинами другою та третьою цієї статті, до обрання нового складу відповідних органів МС, якщо Президент України не прийняв рішення про утворення на цій території ВЦА» (частина четверта статті 10). На наш

погляд, законодавець таким чином заклав підвалини для утворення ВЦА на всій території України, як органів перехідного періоду та поступового переходу до звичайного режиму функціонування.

Нами підтримується загальна концепція, запропонована законопроектом щодо відновлення влади, зокрема ДС, на території АРК та м. Севастополя:

- у період дії правового режиму ВС: врегулювання правового статусу всіх органів, які діяли до початку тимчасової окупації півострова; утворення та здійснення функцій ВА в АРК: республіканського, районного та місцевого рівнів; вирішення питання щодо правового статусу працівників ДО, ОМС (припинення трудових відносин; компенсації тощо), голів МДА, посадових осіб МС і т.д.

- після завершення дії правового режиму ВС в Україні – утворення ВЦА (на базі утворених ВА), а згодом і відновлення діяльності державних адміністрацій з визначеними КУ та ЗУ повноваженнями.

Профільним Комітетом ВРУ та Міністерством фінансів підтримано законопроект у першому читанні, Державною прикордонною службою – із певними застереженнями. Попри можливі критичні зауваження до змісту законопроекту, важливість його появи важко переоцінити. Запровадження такої ініціативи – надзвичайно важливий крок на шляху до деокупації та реінтеграції Криму. Особливо цінним виглядає прагнення закласти правові механізми ще в умовах ВС, щоб забезпечити готовність держави до відновлення влади у відповідному регіоні одразу після звільнення території.

### **3.4. Оптимізація системи управління державною службою в Україні: основні напрями та практичні рекомендації**

Дослідивши елементи СУДС в Україні, зокрема в історичному аспекті їх зміни, їх ІС, приходимо до таких висновків.

1. СУДС, визначена чинним ЗУ «ПДС», містить як самостійні елементи – КМУ, НАДС, керівника ДС, так і елементи УДС, які здійснюють забезпечувальні функції для перших – Комісію (здійснює забезпечувальні функції для КМУ та інших

суб'єктів призначення д/с категорії «А»), конкурсні комісії та СУП (здійснюють забезпечувальні функції для керівників ДС).

Однією з ключових ознак суб'єкта управління є прийняття рішень. Серед суб'єктів СУДС управлінські рішення приймають тільки КМУ, НАДС, керівник ДС або суб'єкт призначення. З огляду на зазначене виокремлення в СУДС (ст. 12 ЗУ «ПДС») поряд з названими суб'єктами, які уповноважені приймати управлінські рішення та володіють всім спектром функції управління, суб'єктів, які виконують для попередніх забезпечувальні функції, – Комісію, конкурсні комісії, СУП, на наш погляд, потребує перегляду.

При цьому роль Комісії, конкурсних комісій та СУП у проходженні ДС не може бути применшена, вони здійснюють важливу забезпечувальну функцію для керівника ДС або суб'єкта призначення. Водночас виокремлення їх у самостійні елементи СУДС, коли вони не приймають самостійних управлінських рішень щодо призначення, звільнення, порушення дисциплінарного провадження, видається недоцільним.

Про зазначене також може свідчити і проведений нами в роботі аналіз щодо елементів СУДС у різних законодавчих актах, які діяли або мали почати діяти в Україні – це ЗУ «ПДС» 1993 р. та 2011 р. У них конкурсні комісії згадуються, і ми їх можемо віднести за аналогією із ЗУ від 2015 року до СУДС, тоді як у цих двох названих ЗУ вони не відносилися безпосередньо до відповідної системи.

2. Ведучи мову про самостійні, на наш погляд, суб'єкти УДС, які входять до СУДС, визначеної статтею 12 ЗУ «ПДС», – КМУ, НАДС, керівника ДС, слід звернути увагу ще на один аспект.

У тексті ЗУ «ПДС» дається визначення суб'єкта призначення – «ДО або посадової особи, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду ДС в ДО та звільняти з такої посади». Суб'єкта призначення наділено ЗУ цілим спектром управлінських повноважень. Так, відповідно до ЗУ суб'єкт призначення: 1) приймає рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади ДС категорії «А» (ч. 2 ст. 23); 2) забезпечує оприлюднення та передачу НАДС, наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови в

електронній формі не пізніше наступного робочого дня з дня підписання відповідного наказу (розпорядження) (ч. 2 ст. 23); 3) у випадку встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, яке могло істотно вплинути на його результати, протягом 10 календарних днів з дня виявлення ним такого порушення або набрання законної сили відповідним рішенням суду приймає рішення про проведення повторного конкурсу (ч. 2 ст. 30); 4) може прийняти рішення про тимчасове покладення виконання обов'язків за вакантною посадою ДС категорії «А» на одного із заступників або на одного з керівників самостійних структурних підрозділів цього ДО (одночасно з прийняттям рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади ДС до призначення особи на таку посаду); про тимчасове покладення виконання обов'язків за вакантною посадою керівника самостійного структурного підрозділу на одного із д/с, які працюють у відповідному структурному підрозділі ДО; про тимчасовий розподіл обов'язків за іншими вакантними посадами ДС між державними службовцями, які працюють у відповідному структурному підрозділі ДО (ч. 7 ст. 31); 5) має право звільнити д/с з посади до закінчення строку випробування в разі встановлення невідповідності д/с займаній посаді на підставі пункту 2 частини першої статті 87 ЗУ (ч. 6 ст. 35); 6) присвоює ранги державним службовцям, крім випадків, передбачених законом (ч. 4 ст. 39) та інші.

Тобто суб'єкт призначення наділений всіма повноваженнями керівника ДС. Єдина відмінність між суб'єктом призначення та керівником ДС полягає в тому, що керівник ДС – це особа, яка займає вищу посаду ДС в ДО, а суб'єкт призначення, як правило, не є д/с та може бути колегіальним органом (КМУ). При цьому суб'єкта призначення не відображено в СУДС, визначеній статтею 12 ЗУ «ПДС».

З огляду на зазначене вважаємо за доцільне рекомендувати відобразити суб'єкта призначення в СУДС, визначеній статтею 12 ЗУ «ПДС», поряд з керівником ДС.

Ураховуючи вище зазначені пропозиції порівняльна таблиця до пропонованих змін може виглядати таким чином (табл. 3.2).

**Порівняльна таблиця**

**Пропоновані зміни до СУДС, визначеної статтею 12 ЗУ № 889–VII “ПДС”**

Діюча редакція	Редакція з урахуванням пропонованих змін
1. Система управління державною службою включає:	1. Система управління державною службою включає:
КМУ	КМУ
ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДС (НАДС)	ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДС (НАДС)
керівників ДС	керівників ДС, суб'єктів призначення
Комісію	
конкурсні комісії	
СУП	

\* Джерело: проаналізовано та систематизовано автором на основі [157].

При погодженні доцільності внесення відповідних змін також є необхідним відкоригувати положення щодо статусу виключених елементів (Комісії, конкурсних комісій, СУП).

3. Проведений нами аналіз функцій елементів СУДС також виявив, що законодавцем Уряду України надано достатньо широкі повноваження щодо здійснення загальних функцій УДС. Як ми зазначали, за такого підходу законодавця відбувається первинне врегулювання відносин у сфері ДС на рівні підзаконних урядових нормативно-правових актів.

За результатами здійснення аналізу предмета урядового правового регулювання щодо УДС нами було з'ясовано, що порядок здійснення дисциплінарного провадження регулюється передусім актами КМУ [274]. При цьому ЗУ визначені основні засади дисциплінарної відповідальності: підстави для притягнення д/с до дисциплінарної відповідальності; види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування; обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; суб'єкти, уповноважені порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення; поняття дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження та інше. При цьому Законом визначено, що порядок здійснення дисциплінарного провадження

затверджується КМУ. Законом тільки обумовлено, що відповідний Порядок визначає повноваження та порядок роботи дисциплінарної комісії; порядок формування дисциплінарної комісії; порядок здійснення дисциплінарного провадження у разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у ДО [157]. Усі інші питання здійснення дисциплінарного провадження, порядок прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження, формування дисциплінарної комісії, її склад, повноваження та основні засади її роботи та інше регламентується Порядком здійснення дисциплінарного провадження, затвердженим постановою КМУ від 04.12.2019 № 1039 [190]. Вважаємо відповідні положення безумовно важливими для процесу розгляду дисциплінарної справи та результатів дисциплінарного провадження стосовно д/с, проходження ним ДС.

З огляду на зазначене та з метою належного забезпечення прав д/с видається доцільним, щоб у загальних рисах порядок здійснення дисциплінарного провадження був відображений у Законі. Для цього варто було б розглянути необхідність внесення змін до глави 2 «Засади дисциплінарної відповідальності» ЗУ «ПДС».

Загалом з метою недопущення перевищення Урядом компетенції, визначеної ВРУ, а також недопущення звуження предмета регулювання вважаємо за можливе запропонувати проведення аналізу урядового правового регулювання щодо УДС з метою об'єднання окремих постанов і перенесення частини регулювання на законодавчий рівень. Це допоможе забезпечити стабільність, узгодженість і вищий рівень правової визначеності у сфері ДС.

Що стосується визначених в ЗУ повноважень НАДС, то слід звернути увагу на те, що не всі повноваження є властивими для цього ЦОВВ. Так, до повноважень НАДС пунктом 8 статті 13 зазначеного ЗУ віднесено, серед іншого, сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання д/с, делегування їм повноважень з визначення змісту навчання д/с відповідно до вимог професійних стандартів.

Слід зазначити, що відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою КМУ від 16.10.2014 № 630, забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової,

науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності (п. 3), належать до основних завдань саме цього міністерства [177].

І саме це міністерство є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Виходячи з зазначеного, вбачається за можливе рекомендувати розглянути доцільність реалізації відповідних повноважень Міністерством освіти і науки України.

4. Стосовно такого елемента СУДС, як Комісія, окрім того, що не вважаємо за доцільне виокремлювати її як самостійного суб'єкта, оскільки вона здійснює забезпечувальні функції для суб'єкта призначення д/с категорії «А», в переважній більшості – КМУ, слід висловити низку застережень щодо принципу її формування.

Відповідно до частини другої статті 14 ЗУ склад Комісії формується з представників різних органів державної влади та інституцій громадянського суспільства. Зокрема, до її складу включаються: один представник Верховної Ради України, визначений відповідним парламентським комітетом, у віданні якого перебувають питання ДС; один представник від Президента України; один представник, делегований КМУ; голова НАДС або, за його дорученням, заступник керівника цього органу; фахівець у сфері управління персоналом, визначений КМУ; а також два представники – один від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку

фахівців у галузі публічного управління та адміністрування, інший – від громадських об'єднань. Останні обираються відповідно до процедури, визначеної КМУ.

Якщо аналізувати визначений законодавцем склад, то слід звернути увагу на те, що п'ять членів Комісії є представниками влади, при цьому найбільше представництво серед них мають представники Уряду України: представник та фахівець з питань управління персоналом, визначені Урядом України (2 особи); представник НАДС (голова чи заступник) – також є представником Уряду України (1 особа).

Також у складі Комісії є представник закладів вищої освіти та представник від громадських об'єднань, які обираються в порядку, затвердженому КМУ, що також може свідчити про опосередкований вплив Уряду України.

Зауважимо, що в первинній редакції відповідного Закону кількісне та якісне представлення в складі Комісії було іншим. Так, відповідно до первинної редакції до складу Комісії входили: 1) представник, визначений ВРУ за поданням комітету ВРУ, до предмета відання якого належать питання ДС, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу ДС; 2) представник, визначений Президентом України; 3) представник, визначений КМУ з числа осіб, які займають посади вищого корпусу ДС; 4) голова НАДС (за посадою); 5) керівник НАЗК (за посадою); 6) представник Державної судової адміністрації України; 7) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; 8) чотири представники – громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується КМУ.

Тобто первинною редакцією Закону передбачалося, що із 12 членів Комісії половину мали складати представники громадськості (для забезпечення здійснення громадського контролю за проведенням конкурсного відбору, здійсненням дисциплінарного провадження тощо), а половину членів Комісії відповідно склали представники владних інституцій. На наш погляд, такий підхід відповідав

демократичним принципам роботи державних інституцій та робив роботу Комісії більш відкритою для суспільства.

Особливе занепокоєння щодо певних складових роботи Комісії може виникати тоді, коли представник органу, що оголосив конкурс, є членом Комісії та не заявляє про існування у нього конфлікту інтересів. Така ситуація існує, на наш погляд, коли конкурс оголошено Урядом України, декілька представників якого є членами Комісії.

Органічно з зазначеною проблематикою пов'язано і питання юридичної відповідальності Комісії як колегіального органу. Не викликає сумніву, що суб'єктом відповідальності сам колегіальний орган виступати не може. Тому має ставитися питання про відповідальність окремих фізичних осіб за дії кожного із них, вчинені в складі комісії. При цьому головним є обґрунтування причинного зв'язку між результатами голосування кожного учасника колегіального органу і рішенням органу в цілому. Воно пов'язане з визначенням вкладу, частки, питомої ваги голосу окремої особи у спільне рішення. При цьому, на думку В. Навроцького, причинно-наслідковий зв'язок слід встановлювати не між діями кожного учасника колегіального органу і спільним результатом, а між діями окремих учасників і рішенням колегіального органу в цілому, між цим рішенням і наслідками, які настали.

Слід відзначити, що відповідальність учасників за дії, вчинені в складі колегіальних органів, можлива лише тоді, коли рішення приймаються відкритим голосуванням чи позиція окремого його учасника може бути виявлена і зафіксована якимось іншим чином.

5. Як нами зазначалося раніше, в межах дослідження ресурсного забезпечення СУДС встановлено недостатність людського капіталу в усіх елементів СУДС. З огляду на це та з метою залучення до лав ДС якомога більшої кількості висококваліфікованих працівників, нами пропонується запровадити національний кадровий або кандидатський резерв для відбору кандидатів на посади ДС. Відповідна пропозиція може бути реалізована шляхом доповнення відповідними положенням ЗУ «ПДС».

6. Повертаючись до розгляду такого елемента СУДС, як НАДС, то слід звернути увагу ще на один аспект в його діяльності. У повноваженнях, визначених статтею 13

ЗУ «ПДС», не міститься повноважень НАДС щодо служби в ОМС. При цьому відповідно до чинної редакції ЗУ «Про службу в органах МС» консультативне та методичне забезпечення служби в ОМС здійснюється НАДС з урахуванням вимог чинного законодавства про МС в Україні (ст. 6).

УВ ЗУ «Про службу в органах МС» від 02.05.2023 р. № 3077–ІХ, який набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування ВС в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення ВС в Україні» від 24.02.2022 р. № 64/2022, затвердженим ЗУ «Про затвердження Указу Президента України «Про введення ВС в Україні» від 24.02.2022 р. № 2102–ІХ (окрім окремих положень, які стосуються положень щодо заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови та які набувають чинності через один місяць з дня проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, оголошених після припинення або скасування ВС в Україні; доручень КМУ, які набирають чинності з дня опублікування цього Закону) визначені повноваження:

ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в ОМС (розробка проєктів ЗУ та інших нормативно-правових актів з питань служби в ОМС; забезпечення інформаційно-консультативного та методичного забезпечення служби в ОМС; забезпечення формування та функціонування системи професійного навчання посадових осіб МС; здійснення моніторингу за додержанням умов реалізації громадянами права на доступ до служби та проходження служби в ОМС);

ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері служби в ОМС (здійснення адміністрування Єдиного порталу вакансій ПС, вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання, а також розвиток, впровадження і технічне супроводження інформаційних, електронно-комунікаційних та інформаційно-комунікаційних систем у сфері, що належить до його компетенції; забезпечення визначення потреб у професійному навчанні посадових осіб МС та формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення; координація навчально-методичного забезпечення професійного навчання посадових осіб МС; надання методичної допомоги СУП).

З наведеного вбачається, що НАДС має стати органом, який здійснюватиме формування та реалізацію державної політики у сфері служби в ОМС.

Наразі відповідно до Положення про Національне агентство України з питань ДС [178] НАДС є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДС, здійснює функціональне УДС в органі державної влади, іншому ДО, його апараті (секретаріаті). До основних завдань НАДС Положенням віднесено:

- «1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері ДС та з питань управління персоналом у ДО;
- 2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в ОМС;
- 3) здійснення функціонального УДС» [178].

Серед іншого, Положенням визначено, що НАДС відповідно до покладених на нього завдань: забезпечує нормативно–правове регулювання у сфері ДС та служби в ОМС; оприлюднює на офіційному веб–сайті НАДС узагальнені роз’яснення з питань застосування ЗУ «ПДС», ОМС» та інших нормативно–правових актів у сфері ДС та служби в ОМС; здійснює розгляд звернень, запитів на інформацію органів державної влади, ОМС, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, що стосуються застосування ЗУ «ПДС», «Про службу в ОМС» та інших нормативно–правових актів у сфері ДС та служби в ОМС, надає на них узагальнені відповіді, крім тих, вимоги до порядку розгляду та надання відповіді на які визначено законом [178].

З огляду на викладене можна констатувати, що повноваження НАДС розширені повноваженнями щодо служби в ОМС. Водночас змушені зауважити, що законодавчо на сьогодні це не обумовлено.

У цьому аспекті вважаємо за доцільне згадати досвід Німеччини, який ми досліджували раніше, щодо використання поняття «ПС». Як зазначають вітчизняні дослідники, поняття «ПС» вживається для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. ПС органічно пов’язана з державою та ОМС, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців ПС втілюються завдання і функції держави.

Актуальним для визначення складових частин ПС є застосування інституціонального та функціонального підходів. За інституціональним підходом ПС здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, ОМС, комунальних підприємств та установ. Такий підхід вимагає законодавчого унормування загального статусу публічних службовців (розробки й прийняття «рамкового» ЗУ «Про ПС» з подальшим узгодженням унормуванням статусу різних видів служби). Аналіз правової природи ПС, особливостей її проходження дає підстави виокремити такі її основні види: політична служба, ДС, служба в ОМС, суддівська служба, які у межах функціонального та галузевого спрямування теж можуть бути внутрішньо класифіковані.

Цивільна ДС пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). Цей вид ДС можна назвати адміністративною або апаратною службою.

Мілітаризована служба представлена системою службовців органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає: військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах тощо. Служба в ОМС – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в ОМС, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на МС та окремих повноважень ОВВ, наданих законом.

Тобто ПС органічно пов'язана з державою та ОМС, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців ПС втілюються завдання і функції держави [238].

Ураховуючи викладене та зважаючи на те, що оновлені повноваження НАДС стосуються як ДС, так і служби в ОМС, вважаємо за можливе розглянути доцільність перетворення НАДС – на сьогоднішній момент – ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ і координацію роботи якого забезпечує Міністр КМУ, на міністерство ПС на чолі з міністром України, який є членом КМУ, з

віднесенням до компетенції такого міністерства як питань щодо формування та реалізації державної політики у сфері ДС, так і питань щодо реалізації державної політики у сфері служби в ОМС.

Відповідна пропозиція узгоджується із ЗУ «Про ЦОВВ», згідно з яким міністерство є ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених КМУ сферах, проведення якої покладено на КМУ КУ та ЗУ. Цим же ЗУ визначено, що основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, КМУ на розгляд Президентіві України та КМУ тощо.

На наш погляд, реалізація відповідної пропозиції дасть змогу унормувати належним чином повноваження НАДС щодо реалізації державної політики у сфері служби в ОМС, а також може закласти основи для розширення повноважень такого міністерства, у разі необхідності, реалізацією державної політики в інших суміжних сферах, до прикладу, «парламентської служби» (в разі прийняття відповідного ЗУ парламентом України) тощо.

Урахування відповідних зауважень, коректив та пропозицій, на нашу думку, позитивно вплине на забезпечення ІС СУДС в Україні та сприятиме її подальшому розвитку.

### **Висновки до розділу 3**

У третьому розділі дисертації проаналізовано зарубіжний досвід УДС з метою оцінки можливостей застосування його в Україні, у тому числі для розвитку ІС СУДС. Ураховуючи те, що Україна спрямовує свої зусилля, щоб стати частиною європейського адміністративного простору, передусім ми зверталися до досвіду країн

– членів ЄС, зокрема Франції, Польщі, Німеччини, Іспанії та Латвії, а також Великобританії як однієї з найбільш розвинутих економік світу. Окрім цього, здійснено аналіз досвіду управління ДС у Сполучених Штатах Америки як країни з англосаксонською системою та відкритою посадовою системою ДС, а також розглянули одну з країн азійської системи УДС – Китай.

Доведено, що в межах здійснення в Україні реформування МС та територіальної організації влади в Україні (реформи децентралізації) як приклад для реалізації взято французьку модель управління. Так, в законопроекті від 13.12.2019 № 2598 «Про внесення змін до КУ (щодо децентралізації влади)», внесеному Президентом України, для адміністративного нагляду за додержанням КУ і ЗУ ОМС, координації діяльності територіальних органів ЦОВВ та здійснення нагляду за додержанням ними КУ і ЗУ пропонувалося запровадити інститут префектів.

Дійшли висновку, що для України є актуальним використання досвіду демократичних зарубіжних країн, та з'ясовано, що в ЗУ № 889–VIII використано досвід систем УДС таких країн, як Франція та Польща. Окрім цього, зверталася увага на положеннях німецького законодавства щодо публічної служби як можливого прикладу для наслідування в Україні.

З огляду на те, що КУ затверджено стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС та незворотність, зокрема, європейського курсу України (преамбула, ст. 8, 102, 116), підкреслено важливість врахування Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою SIGMA та викладених у документі «Принципи ДУ», виконання рекомендацій відповідної програми, висловлених за результатами сформованих моніторингових звітів, у процесі реформування ДУ в цілому, ДС та системи управління нею зокрема.

Досліджено особливості відновлення СУДС на деокупованих територіях на прикладі ТОТ АРК та міста Севастополя як територій, з яких почалася збройна агресія РФ проти України, яка триває донині. За результатами аналізу законопроекту від 04.03.2024 № 11064 «Про внесення змін до ЗУ «ПРВС» щодо особливостей відновлення публічної влади в АРК та місті Севастополі», яким зроблено спробу

комплексно вирішити великий спектр питань, підтримано пропонований ним можливий алгоритм відновлення влади на зазначених територіях:

у період дії правового режиму ВС: врегулювання правового статусу всіх органів, які діяли до початку тимчасової окупації півострова; утворення та здійснення функцій ВА в АРК – республіканського, районного та місцевого рівнів; вирішення питання щодо правового статусу працівників ДО, ОМС (припинення трудових відносин; компенсації тощо), голів МДА, посадових осіб МС і т.д.;

після завершення дії правового режиму ВС в Україні – утворення ВЦА (на базі утворених військових), а згодом і відновлення діяльності державних адміністрацій з визначеними КУ та ЗУ повноваженнями.

Висловлено пропозиції та рекомендації, які сприятимуть оптимізації СУДС в Україні, зокрема:

– встановлено, що СУДС, визначена чинним ЗУ «ПДС», містить як самостійні елементи – КМУ, НАДС, керівника ДС, так і елементи УДС, які здійснюють забезпечувальні функції для перших, – Комісію (здійснює забезпечувальні функції для КМУ та інших суб'єктів призначення д/с категорії «А») конкурсні комісії та СУП (здійснюють забезпечувальні функції для керівників ДС).

З огляду на зазначене висловлено думку, що потребує перегляду виокремлення в СУДС (ст. 12 ЗУ «ПДС») поряд з названими суб'єктами, які уповноважені приймати управлінські рішення та володіють всім спектром функцій управління (самостійні суб'єкти), суб'єктів, які виконують для попередніх забезпечувальні функції – Комісію, конкурсні комісії, СУП (виключення їх з системи, визначеної відповідним ЗУ в статті 12);

– визначено, що суб'єкта призначення не відображено в СУДС, визначеній статтею 12 ЗУ «ПДС», хоча він наділений всіма повноваженнями керівника ДС. З огляду на зазначене висловлено думку щодо доцільності відображення суб'єкта призначення в СУДС, визначеній ЗУ, поряд з керівником ДС;

– рекомендовано розглянути доцільність відображення в ЗУ «ПДС» в загальних рисах порядку здійснення дисциплінарного провадження – для належного забезпечення прав д/с, а також підкреслено необхідність проведення загального

аналізу урядового правового регулювання щодо УДС з метою об'єднання окремих постанов і перенесення частини регулювання на законодавчий рівень – з метою недопущення перевищення Урядом компетенції, визначеної ВРУ, а також недопущення звуження предмета регулювання. Останнє, на нашу думку, допоможе забезпечити стабільність, узгодженість і вищий рівень правової визначеності у сфері ДС;

– за результатами виявлення в повноваженнях НАДС невластивих, на нашу думку, для цього ЦОВВ функцій, зокрема щодо сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання д/с, делегування їм повноважень з визначення змісту навчання д/с відповідно до вимог професійних стандартів, рекомендовано розглянути доцільність реалізації відповідних повноважень Міністерством освіти і науки України;

– з метою залучення до лав д/с якомога більшої кількості висококваліфікованих працівників та покращення роботи з людськими ресурсами запропоновано актуалізувати? національний кадровий або кандидатський резерв для відбору кандидатів на посади ДС (відповідна пропозиція може бути реалізована шляхом доповнення відповідними положенням ЗУ «ПДС»);

– рекомендовано розглянути доцільність посилення громадського контролю за діяльністю такого елемента УДС, як Комісія. Акцентовано увагу на особливостях юридичної відповідальності Комісії як колегіального органу;

– за результатами встановлення розширення повноважень НАДС щодо служби в ОМС (відповідно до оновленої редакції Положення про НАДС повноваження відповідного ЦОВВ стосуються як ДС, так і служби в ОМС; згідно з ЗУ від 02.05.2023 № 3077–ІХ «Про службу в ОМС» НАДС також здійснює формування та реалізацію державної політики у сфері служби в ОМС (станом на 17.03.2025 ЗУ не набрав чинності: ЗУ набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування ВС)), запропоновано розглянути доцільність перетворення НАДС – на сьогоднішній момент – ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ і координацію роботи якого забезпечує Міністр КМУ, на міністерство ПС на чолі з міністром України, який є

членом КМУ, з віднесенням до компетенції такого міністерства як питань щодо формування та реалізації державної політики у сфері ДС, так і питань щодо реалізації державної політики у сфері служби в ОМС.

Основні положення цього розділу дисертаційної роботи відображені в авторських працях [269-270].

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні розроблено нові наукові положення, які в сукупності дають змогу розв'язати важливе наукове завдання щодо теоретичного обґрунтування ІС СУДС в Україні та формування пропозицій щодо забезпечення ефективності цієї системи. На підставі проведеного дослідження сформульовано низку висновків і пропозицій.

1. Визначено загальну термінологію дослідження та уточнено ключові для нашого дослідження поняття: «ІС», під якою розуміємо здатність інституту (структури) забезпечувати досягнення основної мети своєї діяльності; «ІС ДС», яку розуміємо як здатність інституту ДС забезпечувати здійснення професійної діяльності щодо забезпечення виконання завдань і функцій держави; «ІС СУДС», яку розуміємо як здатність відповідної системи загалом та елементів, що її складають, зокрема, ефективно здійснювати свою діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС, що виявляється в здатності елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження щодо УДС, а також визначено інші терміни та поняття, які мають значення для дослідження.

2. За результатами проведеного аналізу еволюції ДС в різні періоди розвитку української державності (часи Київської Русі (X–XIII ст.), українські землі у складі Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (XIV–XVIII ст.), часи Козацької держави (XVI–XVIII ст.), українські землі у складі Російської імперії (поч. XVIII – поч. XX ст.), часи національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.), радянська доба (1921–1991 рр.), часи незалежності) виявлено генезу СУДС, особливості її ієрархії, елементів та взаємозв'язків між ними.

3. Визначено, що, незважаючи на низку досліджень вітчизняних науковців, стан наукового осмислення організації та функціонування СУДС в Україні характеризується фрагментарністю. Більшість досліджень присвячені окремим елементам СУДС, таким як СУП, НАДС, Комісія, конкурсні комісії, керівники ДС. З огляду на зазначене встановлено, що комплексним дослідженням практики функціонування СУДС в Україні не було приділено значної уваги.

За результатами узагальнення теоретичних досліджень з проблематики ІС СУДС, ДС та управління нею встановлено, що СУДС є складним управлінським конструктом, складність якого зумовлена наявністю великої кількості елементів, які, з одного боку, взаємопов'язані між собою, утворюючи одну цілісну структуру, а з іншого – мають неоднорідний характер, специфічні властивості, що дає право розглядати їх як самостійні інститути, що формують її організаційну, інформаційну, кадрову, комунікаційну, цільову, мотиваційну та інші підсистеми.

СУДС досліджено як правове явище, зокрема, проведено порівняльний аналіз СУДС відповідно до трьох ЗУ «ПДС»: від 1993 року № 3723–ХІІ, від 2011 року № 4050–VІ та від 2015 року № 889–VІІІ. Визначено, що перший ЗУ започаткував побудову нового для незалежної України державно-правового інституту, урегулював суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави зі створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами України права на ДС; визначив загальні засади діяльності та статусу державних службовців.

Доведено, що основи новітнього ЗУ «ПДС» № 889–VІІІ, у тому числі підґрунтя новітньої СУДС, яка ним визначена, заклав другий ЗУ № 4050–VІ, який так і не набув чинності. Констатовано, що чинний ЗУ № 889–VІІІ визначив основні сучасні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян ДС, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до ДС, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

4. У роботі закладено основи розуміння поняття ІС СУДС як здатності відповідної системи ефективно виконувати свою місію – здійснювати спеціально створеними органами державної влади (КМУ, НАДС), колегіальними органами (Комісією, конкурсними комісіями), структурними підрозділами ДО (СУП) та посадовими особами (керівником ДС) діяльність, спрямовану на формування та реалізацію державної політики у сфері ДС. Визначено, що ІС СУДС ґрунтується на європейських принципах ДУ, цілях сталого розвитку та має забезпечувати адаптивність та стійкість функціонування елементів системи, а також їх взаємодію з іншими органами влади, громадянським суспільством та міжнародними партнерами.

ІС СУДС розглянуто як здатність елементів відповідної системи виконувати свої функції і повноваження на основі трьох напрямів забезпечення: нормативно-правового (складова забезпечення, яка є сукупністю ЗУ і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування елементів СУДС і виконання ними свого призначення); структурно-функціонального (складова забезпечення, що визначає відповідність побудови структури елементів СУДС меті їх утворення, їх завданням, функціям, а також характеру взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами в системі ДУ) і ресурсного (складова забезпечення, яка визначає наявність та достатності людських, матеріальних, інформаційних, комунікаційних та інших ресурсів елементів СУДС).

У межах дослідження нормативно-правового забезпечення СУДС встановлено, що відповідне забезпечення є достатнім та ґрунтовним, оскільки повноваження чітко визначені і в законодавчих, і в підзаконних актах. Зазначено, що в період запровадження в Україні режиму надзвичайної ситуації та правового режиму ВС система виявила гнучкість та оперативність, що засвідчило практико-орієнтованість СУДС та дало їй змогу функціонувати у складних умовах.

У межах аналізу структурно-функціонального забезпечення СУДС виявлено, що суб'єкти УДС можуть бути як самостійними органами публічної влади — юридичними особами публічного права (КМУ, НАДС), окремими посадовими особами органу публічної влади (керівник ДС), так і допоміжними органами або структурними підрозділами (конкурсні комісії, СУП), що виконують забезпечувальні функції для перших. Охарактеризувавши функції самостійних органів ДУ в СУДС, визначено, що вони можуть бути загальними (типовими для кожного суб'єкта, такими як регулятивна, установча, кадрова, а також функції планування і контролю) та спеціальними (характерними лише для конкретного суб'єкта).

Результати аналізу показали, що КМУ має широке коло законодавчо визначених повноважень щодо регулювання і безпосереднього виконання загальних функцій УДС. Дослідження регулятивної, контрольної та спеціальної функцій НАДС виявило певні функції, які є нехарактерними для цього ЦОВВ, зокрема у сфері освіти. Проаналізовано функції керівника ДС і визначено повноваження трьох суб'єктів,

відповідальних за виконання забезпечувальних функцій: СУП, Комісії та конкурсних комісій.

У межах проведення аналізу ресурсного забезпечення ІС СУДС у контексті оцінки людських ресурсів зауважено на потребі в їх подальшій професіоналізації та обмеженості відповідних ресурсів. Підкреслено відповідну обмеженість і для СУДС, основною функцією якої і є кадрове забезпечення державних органів, при цьому визначено, що сама система також потребує розвитку і наповнення відповідним потенціалом для виконання своїх функцій.

5. У роботі виокремлено особливості побудови УДС в МДА, проаналізовано їх функціонування в умовах звичайного режиму та в умовах запровадження правового режиму ВС. Досліджено трансформацію конституційно та законодавчо визначеного статусу ОДА та РДА у ВА – ОВА та РВА під час дії в Україні правового режиму, а також особливості утворення та функціонування нових тимчасових державних органів – ВА НП.

Доведено, що внаслідок трансформації ОДА та РДА у відповідні ОВА та РВА державні адміністрації не стають окремим державним органом, а функціонують із додатковим статусом та повноваженнями на базі відповідних державних адміністрацій.

Визначено, що наразі в чотирьох областях України ОВА та РВА здійснюють повноваження ОМС в порядку, встановленому частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 ЗУ «ПРВС»: це ВА Донецької, Луганської та Херсонської областей – унаслідок того, що їх території є тимчасово окупованими (були тимчасово окупованими) або центр яких тимчасово оточено (було оточено), а також Запорізької області – унаслідок прийняття парламентом України відповідного рішення (Постанови).

Резюмовано, що станом на 07.03.2025 Президентом України утворено 196 ВА НП; ВРУ ухвалено постанови про здійснення 190-ма начальниками ВА НП повноважень, передбачених частиною другою статті 10 ЗУ «ПРВС» – «т.з. розширених повноважень».

Обґрунтовано збільшення функцій, зокрема кадрової та установчої, тих ОВА, РВА, на території яких утворені ВА НП (Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Рівненської, Сумської, Харківської, Херсонської, Хмельницької та Чернігівської).

Встановлено правову прогалину в регулюванні питання статусу працівників ВА НП, статус яких законодавчо не визначено; підкреслено необхідність законодавчого врегулювання статусу таких працівників; також акцентовано увагу на неврегульованості питання щодо набуття заступниками голів МДА статусу заступників начальників ВА у разі утворення ВА.

6. Проаналізовано зарубіжний досвід УДС з метою оцінки можливостей застосування його в Україні, у тому числі для розвитку ІС СУДС, передусім країн – членів ЄС, зокрема Франції, Польщі, Німеччини, Іспанії та Латвії, а також Великобританії як однієї з найбільш розвинутих економік світу.

Доведено, що в межах здійснення в Україні реформування МС та територіальної організації влади в Україні (реформи децентралізації) як приклад для реалізації взято французьку модель управління. Визначено, що для України є актуальним використання передусім досвіду демократичних зарубіжних країн, та з'ясовано, що в ЗУ № 889–VIII використано досвід систем УДС таких країн, як Франція та Польща. Окрім цього, акцентовано на положенні німецького законодавства щодо публічної служби як можливого прикладу для наслідування в Україні.

7. З огляду на те, що КУ затверджено стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС та незворотність, зокрема, європейського курсу України (преамбула, ст. 8, 102, 116), підкреслено важливість врахування Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою SIGMA та викладених у документі «Принципи ДУ», виконання рекомендацій відповідної програми, висловлених за результатами сформованих моніторингових звітів, у процесі реформування ДУ в цілому і ДС та системи управління нею зокрема.

8. Досліджено особливості відновлення СУДС на деокупованих територіях на прикладі ГОТ АРК та міста Севастополя як територій, з яких почалася збройна агресія

РФ проти України, яка триває донині. За результатами аналізу законопроекту від 04.03.2024 № 11064 «Про внесення змін до ЗУ «ПРВС» щодо особливостей відновлення публічної влади в АРК та місті Севастополі» підтримано пропонуваній ним можливий алгоритм відновлення влади на зазначених територіях:

у період дії правового режиму ВС: урегулювання правового статусу всіх органів, які діяли до початку тимчасової окупації півострова; утворення та здійснення функцій ВА в АРК – республіканського, районного та місцевого рівнів; вирішення питання щодо правового статусу працівників ДО, ОМС (припинення трудових відносин; компенсації тощо), голів МДА, посадових осіб МС і т.д.;

після завершення дії правового режиму ВС в Україні – утворення ВЦА (на базі утворених військових), а згодом і відновлення діяльності державних адміністрацій з визначеними КУ та ЗУ повноваженнями.

9. Висловлено пропозиції та рекомендації, які сприятимуть оптимізації СУДС в Україні, зокрема:

– за результатами виявлення в СУДС в Україні самостійних елементів (КМУ, НАДС, керівника ДС) та елементів УДС, які здійснюють забезпечувальні функції (Комісії, конкурсних комісій та СУП), запропоновано уточнити межі системи, виокремивши у профільному ЗУ лише самостійні управлінські суб'єкти;

– за результатами встановлення відсутності в переліку елементів СУДС суб'єкта призначення, попри наявність у нього управлінських функцій, запропоновано включити його до складу СУДС нарівні з керівником ДС;

– рекомендовано закріпити в ЗУ «ПДС» загальні принципи дисциплінарного провадження, а також переглянути урядове регулювання УДС шляхом перенесення ключових положень на рівень закону для забезпечення стабільності та правової визначеності положень щодо ДС;

– констатовано наявність невластивих НАДС функцій, пов'язаних із розвитком професійної освіти держслужбовців, рекомендовано розглянути доцільність передачі цих функцій МОН України;

– з метою залучення до лав д/с якомога більшої кількості висококваліфікованих працівників та покращення роботи з людськими ресурсами, брак яких було

встановлено, запропоновано запровадити національний кадровий або кандидатський резерв для відбору кандидатів на посади ДС (відповідна пропозиція може бути реалізована шляхом доповнення відповідними положенням ЗУ «ПДС»);

– рекомендовано розглянути доцільність посилення громадського контролю за діяльністю такого елемента УДС, як Комісія; акцентовано увагу на особливостях юридичної відповідальності Комісії як колегіального органу;

– за результатами встановлення розширення повноважень НАДС щодо служби в ОМС запропоновано розглянути доцільність перетворення НАДС – на сьогоднішній момент ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ і координацію роботи якого забезпечує Міністр КМУ, на міністерство ПС на чолі з міністром України, який є членом КМУ, з віднесенням до компетенції такого міністерства як питань щодо формування та реалізації державної політики у сфері ДС, так і питань щодо реалізації державної політики у сфері служби в ОМС.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
2. Акімов О. Правові аспекти формування кадрового резерву державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_16) (дата звернення: 15.03.2025).
3. Акімов О. Правові засади розвитку професійної освіти державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2. С. 223–236. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_25) (дата звернення: 15.03.2025).
4. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики [О.В. Калітенко, Д.О. Калмиков, І.Б. Коліушко та ін.]; за заг. ред. М.І. Хавронюка. К.: Москаленко О.М., 2019. 366 с. URL: [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/alternat\\_report\\_anti-corruption](https://issuu.com/irf_ua/docs/alternat_report_anti-corruption) (дата звернення: 15.03.2025).
5. Алюшина, Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*, 2023. (70/71), 11–16. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/479> (дата звернення: 15.03.2025).
6. Антонова О. Формування стратегічної компетентності на публічній службі: історико–правові передумови. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Св. 4. Вид. 6. С. 94–99. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol\\_2017\\_4\\_6\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2017_4_6_16) (дата звернення: 15.03.2025).
7. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні: Дисертація на здобуття ступеня кандидата наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0409U002782> (дата звернення: 15.03.2025).
8. Бармак М. В. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XVIII – XIX ст.). Тернопіль: Видавництво Астон, 2016. 392 с.
9. Бармак М. В. Функціонування інституту державної служби на українських землях: історіографія проблеми. *Україна–Європа–Світ*. Вип. 3:

*Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини.* Тернопіль: Видавництво ТНПУ ім. В.Гнатюка, 2009. URL: [http://shron1.chtyvo.org.ua/Barmak\\_Mykola/Funktsionuvannia\\_instytutu\\_derzhavnoi\\_sluzhby\\_na\\_ukrainskykh\\_zemliakh\\_istoriohrafia\\_problemy.pdf](http://shron1.chtyvo.org.ua/Barmak_Mykola/Funktsionuvannia_instytutu_derzhavnoi_sluzhby_na_ukrainskykh_zemliakh_istoriohrafia_problemy.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

10. Бахуринський М. В. Державний службовець у Великобританії. *Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого 100-річчю державної служби в Україні.* 2018. Житомир: ЖДТУ, С. 15–19 URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/15.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

11. Баштанник О. В. Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології дослідження державного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування.* 2023. Вип. 2. С. 10–18. URL: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/public/article/view/309> (дата звернення: 15.03.2025).

12. Баштанник О.В. Інституціональна / інституційна спроможність інститутів політичної системи як аналітична категорія та функціональний аспект публічного управління. *Публічне управління і адміністрування.* 2023 р., № 2 (80) 87 URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2023/15.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2023/15.pdf) (дата звернення: 15.03.2025)

13. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дисертація на здобуття ступеня доктора наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0506U000419>.

14. Біла-Тіунова Л. Р. Функції Національного агентства з питань державної служби України / Л. Р. Біла-Тіунова. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2011. Т. 10. С. 134-145. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua\\_2011\\_10\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2011_10_14).

15. Боговіс Є.В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* Вип. 43 (2). 2017. С. 33-37. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2017\\_43%282%29\\_\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_43%282%29__7).

16. Бондаренко К. В. До питання про правові засади управління державною службою. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 294–300. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_72\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_72_44).
17. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 130–136. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2016\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_2_18).
18. Бритько А. М. Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2015. Вип. 1. С. 91-103. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2015\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_10).
19. Бритько А.М. Управління державною службою: історія становлення в межах українських земель / А. М. Бритько. // *Державне будівництво*. - 2015. - № 1. - URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2015\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2015_1_11) (дата звернення: 15.03.2025)
20. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456–VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, р. № 50–51, ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 15.03.2025).
21. Вебсайт Офіційного інтернет–представництва Президента України URL: <https://www.president.gov.ua/> (дата звернення: 15.03.2025).
22. Висновок Головного науково–експертного управління Апарату Верховної Ради України від 07.05.2024 р. № 16/03–2024/100853 до проєкту Закону України від 04.03.2024 № 11064 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо особливостей відновлення публічної влади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі». URL: [55b5bb69-dec8-44ee-8cd3-a9030f67f042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11064-24/001) (дата звернення: 15.03.2025).
23. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки від 02.09.2024 р. № 04–22/3–2024/190614 до проєкту Закону України від 04.03.2024 № 11064 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо особливостей відновлення публічної влади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі». URL:

blob:https://itd.rada.gov.ua/30af6874-2615-4db6-8611-63ceaeb37e79 (дата звернення: 15.03.2025).

24. Воронов О. Циклічність в системі прийняття рішень органами публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 1. С. 57–63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2017\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2017_1_12) (дата звернення: 15.03.2025).

25. Гавкалова Н. Л. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні /Н.Л. Гавкалова, Л.Й. Аведян, Л.Ю. Гордієнко та ін.: монографія. Харків: Вид-во ХНЕУ, 2012. 328 с.

26. Газарян С., Дементов В. Системний діалог державної служби з громадськістю як фактор утвердження демократичних цінностей. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 153-156. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2013\\_2\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_43) (дата звернення: 15.03.2025).

27. Гаркуша А. Т. Адміністративно–правовий статус Національного агентства України з питань державної служби: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0417U002852#!> (дата звернення: 15.03.2025).

28. Гаркуша А. Т. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (16). 2017. URL: [http://pjuv.nuoua.od.ua/v1\\_2017/17.pdf](http://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2017/17.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

29. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2 (101), ч. 1. С. 76–83. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/558/493> (дата звернення: 15.03.2025).

30. Гончарук Н., Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10. № 6. С. 46–54. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup\\_2022\\_10\\_6\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup_2022_10_6_9) (дата звернення: 15.03.2025).

31. Гребеношко Є. П. Досвід західного та східного інституту державного управління у формуванні моделі державної служби України (на прикладі Німеччини та Польщі). *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 113-116. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_18\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_18_25) (дата звернення: 15.03.2025).
32. Грищук А. Б. Нормативно–правове регулювання діяльності державних службовців в Україні. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2017. Вип. 4. С. 79–87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau\\_2017\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2017_4_12) (дата звернення: 15.03.2025).
33. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу / Грінівецька Н. М. К. : ФАДА, ЛТД, 1999. 31 с
34. Гурне, Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. – К. : Основи, 1993. 165 с.
35. Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні. Офіційний веб–сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/test> (дата звернення: 15.03.2025)
36. Державна кадрова політика: теоретико–методологічне забезпечення: монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Олуйка; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2008. 418 с.
37. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
38. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: навч. посіб. / Н. М. Колісніченко ; за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого ; М-во освіти і науки України, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр., Ун-т Лондон Метрополітен (Великобританія). К.: Міленіум, 2009. 247 с.
39. Державна служба в країнах ЄС. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

40. Державна служба в Україні: соціально–правовий аспект [Сурмін Ю.П., Мотренко Т.В. та ін., за заг. ред. Р.А. Науменко, Л. М. Гогіної. - К. : НАДУ, 2011. - 204 с.
41. Державна служба країн Східного партнерства: результати порівняльного дослідження реформи державної служби / [М.Канавець (кер.авт.колективу), Ю.Лихач, А.Кукуля; за заг.ред. К.Вашенка]; пер.з англ.. І.Белобратова, А.Домаскіна, О.Рачинська, А.Терех, Ю.Федина. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2017. 2-ге видання, доповнене. 132 с.
42. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Грудень 2023 року. URL: <https://www.sigmaxweb.org/uk/publications/b0dd70ef-uk.html> (дата звернення: 15.03.2025).
43. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка; Кол. авт. : В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна та ін. Л. : Вид-во нац. Ун-ту «Львів. політехніка», 2002. 352 с.
44. Державне управління та державна служба: словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
45. Державне управління: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
46. Державне управління: словник–довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. К: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
47. Деякі питання забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 р. № 1190-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1190-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2025).
48. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID–19, спричиненої коронавірусом SARS–CoV–2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року р. № 290. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

49. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831–р. ВВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

50. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

51. Дмитренко О. А. Інституційна спроможність неурядового сектору в Україні: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0824U003585> (дата звернення: 15.03.2025).

52. Домбровська О. М. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_9\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28) (дата звернення: 15.03.2025).

53. Драган І. О. Підходи до удосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби: аналіз зарубіжного досвіду. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронний журнал*. 2013. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=533> (дата звернення: 15.03.2025).

54. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Національний юридичний журнал: теорія и практика*. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/16.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

55. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. пос. К.: Вид. дім «Ін Юре», 1999. 242 с.

56. Дубенко С. Д., Кудлай Т. П., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г. Право в державному управлінні: навч. пос. К: НАДУ, 2016. 376 с.

57. Експертний висновок Міністерства фінансів України до законопроекту від 04.03.2024 реєстр. р. № 11064 згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennia-zmin-do-zakonu->

ukrayiny-pro-pravovyy-rezym-voyennoho-stanu-shchodo-osoblyvostey-vidnovlennia-publichnoyi-vlady-v-avtonomniy-respublitsi-krym-ta-misti-sevas (дата звернення: 15.03.2025).

58. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

59. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.–ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк Е 644 (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.–ред. кол. : В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

60. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search> (дата звернення: 15.03.2025).

61. Западинчук О. П. Формування та розвиток інституту державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук URL: <https://uacademic.info/ua/document/0416U004059> (дата звернення: 15.03.2025).

62. Захаров Т. Переосмислення концепту «Інституційна спроможність»: євроінтеграційний аспект. URL: [http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/55\\_2024/37.pdf](http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/55_2024/37.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

63. Звіт щодо діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби за 2020 рік URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/2020/Zvit%20Komisii/komisii-2020.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

64. Звіт щодо діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби за 2018 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/zvit-kvkds-za-2018-rik.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

65. Зеленько Г. І. Інституційна спроможність України в умовах війни. Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23.08.2024 р. ISSN 1027–3239. Вісн. НАН України, 2024, № 9. URL: <https://visnyk-nanu.org.ua/ojs/index.php/v/article/view/4870> (дата звернення: 15.03.2025).
66. Зінкевич В.К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79, ч. 2. С. 64–68. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/289466> (дата звернення: 15.03.2025).
67. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади: Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29.11.2021 р. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).
68. Іжа М., Пахомова Т. Концептуальні підходи до інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 3. С. 5–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup\\_2022\\_10\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup_2022_10_3_3) (дата звернення: 15.03.2025).
69. Інституціональне забезпечення публічної влади: навч.–метод. посіб. / авт. кол. : Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкова, Б.В. Бернадський, Т.Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2022. 304 с.
70. Ісаєнко І. А. Європейський вимір державної служби: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U005278#!> (дата звернення: 15.03.2025).
71. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.

72. Калашник Н. Самоосвіта державних службовців як міжнародний стандарт здійснення державної служби: досвід Норвегії. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 48–54. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_1_8) (дата звернення: 15.03.2025)
73. Карпунець А. С. Механізм реформування державної служби України: соціокомунікативний аспект: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U001469#!> (дата звернення: 15.03.2025)
74. Квеліашвілі І. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 171–178. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_4\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_4_21) (дата звернення: 15.03.2025)
75. Кердзевадзе І. Р. Адміністративно–правові засади державної служби України: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук URL: <https://uacademic.info/ua/document/0417U004378#> (дата звернення: 15.03.2025)
76. Ковбасюк Ю.В. (голова) та ін. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 6. К.: НАДУ, 2011. 524 с.
77. Ковбасюк Ю.В. Державне управління. Том 1: Навчальний посібник. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 564 с.
78. Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 15.03.2025)
79. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс від 02.10.2012 р. № 5403–VI. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, р. № 34–35, ст. 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 15.03.2025)
80. Козьма В. В. Деокупація Автономної Республіки Крим: шляхи, способи та можливі сценарії. Крим – це Україна: стратегія деокупації та реінтеграції: матеріали Міжнародного науково–практичного круглого столу (м. Одеса, 24 лютого 2023 року). Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 89–95.
81. Колісніченко Н., Войновський М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення.

Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2015. Вип. 16. С. 296–309. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2015\\_16\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_16_22) (дата звернення: 15.03.2025)

82. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О.М., 2018. 82 с. URL: [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1525439592pol\\_const\\_new\\_a5\\_web.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

83. Конституція України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, р. № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

84. Корчак Н. М. Державне регулювання відносин конкуренції в Україні (господарсько–правовий аспект): дисертація на здобуття ступеня доктора наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0515U000875#!> (дата звернення: 15.03.2025).

85. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно–правові засади: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0410U005337> (дата звернення: 15.03.2025).

86. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навчальний посібник. Київ: Дакор, 2005. 472 с.

87. Ларіна Н. Б., Збіглей Ігор. Інституційна спроможність розвитку командного менеджменту в системі управління державною службою в Україні в умовах воєнного стану. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2025. № 27, С. 256-277. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/478> (дата звернення: 15.03.2025).

88. Ласійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу досвід для України. *Науковий вісник «Демократичне урядування»*. 2009. Вип. 3. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26529/lasijchuk.pdf> (дата звернення: 15.03.2025)

89. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща. – Полтава: ПолтНТУ, 2012. – 242 с.

90. Леліков Г. І. Політико-правові засади кадрової роботи в Китайській Народній Республіці. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 1. С. 7-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2003\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2003_1_3) (дата звернення: 15.03.2025)
91. Линдюк О. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. -Вип. 4. С. 187-199. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_4\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_4_23) (дата звернення: 15.03.2025)
92. Липовська Н. Суспільні трансформації як складова державно-управлінських реформ: інституціональний вимір. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 27–33. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2017\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_2_6) (дата звернення: 15.03.2025).
93. Лихач Ю. Ю. Механізми реформування державного управління: досвід країн Східного партнерства: Дисертація на здобуття ступеня кандидата наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0417U003443> (дата звернення: 15.03.2025).
94. Маланчій М. О. Розвиток кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України: монографія / М. О. Маланчій. Д.: Видавництво «Грані», 2020. 320 с.
95. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
96. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
97. Медяник І. С. Теоретико-правові питання реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у вітчизняній та світовій науці. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79. Ч. 1. С. 70–75. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/56647> (дата звернення: 15.03.2025).
98. Мельник В. І. Управління персоналом в системі державної служби в Україні: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0823U100028#!> (дата звернення: 15.03.2025).

99. Мельник С.М. Адміністративно–правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Вип. 6, 2022. С. 100–104. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/330> (дата звернення: 15.03.2025).
100. Мельничук Т. П. Розвиток професійної державної служби у країнах ЄС: досвід для України: дис. на здоб. ступ. докт. філос. 2021 URL: <https://uacademic.info/ua/document/0821U100953#> (дата звернення: 15.03.2025).
101. Методичні рекомендації щодо організації трудових відносин військовими адміністраціями населених пунктів, що тимчасово здійснюють повноваження місцевого самоврядування. Л. Федченко, В. Козіна, під заг.ред. О. Павлюк. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/829/Metodychni\\_rekomendatsii\\_organizatsiia\\_trudovykh\\_vidnosyn\\_viyskovymu\\_administratsiiamy.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/829/Metodychni_rekomendatsii_organizatsiia_trudovykh_vidnosyn_viyskovymu_administratsiiamy.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).
102. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. р. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1201> (дата звернення: 15.03.2025).
103. Науково–практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
104. Негара Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0821U101148> (дата звернення: 15.03.2025).
105. Нинюк І. Шлях до посади професійного урядовця (досвід Республіки Польща). *Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. О.*, 2002. Вип. 10. С. 172-183.
106. Оболенський О.Ю. Державна служба України: концептуальні аспекти розвитку // 36. наук. пр. Укр. Акад. держ. управління при Президентіві України: У 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 1999. Вил. 2; Ч. 2. 360 с.

107. Обушна Н.І., Селіванов С.В. Механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2 (45). С. 204-212.
108. Обушна Н.І., Селіванов С.В., Хаджирадєва С.К. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в умовах реформ: проблеми теорії та практики. Монографія. Київ : Вид-во “Каравела”. 2019. 292 с.
109. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: монографія. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.
110. Олуйко В., Саєнко В. Зарубіжний досвід організації державної служби. *Вісник державної служби України*. 2004. № 3. С. 34-39.
111. Омельченко С. В. Виміри інституційної спроможності в контексті формування середовища політичної безпеки в державах демократичного транзиту. *Регіональні студії*. 2023. URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/32/12.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).
112. Орлів М. Розвиток вищої державної служби у Великобританії. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 2. С. 117-123. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2017\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_2_17) (дата звернення: 15.03.2025).
113. Офіційний веб-портал парламенту України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/> (дата звернення: 15.03.2025).
114. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua> (дата звернення: 15.03.2025).
115. Паламарчук І. В. Закордонний досвід управління персоналом державної служби країн – членів ЄС для України: проблеми та перспективи розвитку. Теорія та практика державного управління. 2019. № 3(66). С. 181–187 URL: <http://lib.kart.edu.ua/handle/123456789/4857> (дата звернення: 15.03.2025).
116. Панова Н. С. Правовий статус комісії з питань вищого корпусу державної служби. Проблеми становлення правової демократичної держави. *Південноукраїнський правничий часопис*. URL: [http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part\\_1/13.pdf](http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_1/13.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

117. Пархоменко–Куцевіл О. Сучасна система управління персоналом державної служби України: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник*. 2010. Вип. 5. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26626/parhomenko.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

118. Пархоменко-Куцевіл О. Закордонний досвід організації та функціонування системи управління персоналом // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов.ред.) [та ін.]. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 2 (5). С. 188–197.

119. Пархоменко-Куцевіл О. Принцип легітимності в системі управління персоналом державної служби України / О. Пархоменко-Куцевіл // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 3. - С. 10-14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_4) (дата звернення: 15.03.2025).

120. Пашко Л. До проблеми змістового наповнення простору публічного управління. Публічно–управлінські та цифрові практики. 2024. Вип. 2. С. 69–75. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pmdp\\_2024\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pmdp_2024_2_11) (дата звернення: 15.03.2025).

121. Перелік індикаторів для оцінювання стану системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: рішення від 20 червня 2024 року, схвалене Координаційною радою з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%20%D1%96%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2%20%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

122. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2015. Випуск 4 (78). С. 376–388. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/petrenko\\_osoblyvosti.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/petrenko_osoblyvosti.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

123. Пилипенко В., блог. Новий закон про державну службу: диверсія, направлена на підрив української державності. URL: [https://lb.ua/blog/volodymyr\\_pylypenko/303561\\_noviy\\_zakon\\_pro\\_derzhavnu\\_sluzhbu.html](https://lb.ua/blog/volodymyr_pylypenko/303561_noviy_zakon_pro_derzhavnu_sluzhbu.html) (дата звернення: 15.03.2025).

124. Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 р. № 1409 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025)

125. Питання оплати праці працівників державних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025)

126. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 року № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025)

127. Плетньова Т. Р. Система суб'єктів управління персоналом на державній службі: законодавче регулювання у державах – членах Європейського Союзу. *Публічне право*. 2022. р. № 4 (48). С. 95–103. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/48/10.pdf> (дата звернення: 15.03.2025)

128. Помаза–Пономаренко А.Л., Обшир інституційної й інституціональної спроможності систем и публічного управління України. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 6, 2023 URL:

<https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/505> (дата звернення: 15.03.2025).

129. Посібник для керівників державної служби / [Ю. Лихач (кер. авт. колективу), М. Канавець, Р. Попов, А. Малюга та інші; за заг. ред. Н. Алюшиної]. 2022, К.: ТОВ «ВІСТКА». 422 с.

130. Пояснювальна записка до проекту Закону України від 10.11.2023 № 10252 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо удосконалення структури управління військовими адміністраціями». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43158> (дата звернення: 15.03.2025).

131. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022/ed20220224#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

132. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2023 р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

133. Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення: наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 07.10.2014 р. № 33/6/а. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0033950-14#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

134. Про військово–цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141–VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, р. № 13, ст.87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

135. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану: Закон України від 20.09.2023 р. № 3384–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

136. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії

воєнного стану: проєкт Закону від 19.09.2022 р. № 8056. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40503> (дата звернення: 15.03.2025).

137. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби: Закон України від 23.02.2021 р. № 1285–IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

138. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.11.2017 р. № 2190–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025)

139. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: проєкт Закону України від 20.09.2017 р. № 7126. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7126&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7126&skl=9) (дата звернення: 15.03.2025).

140. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

141. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

142. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно–територіального устрою Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.08.2023 р. № 3334–IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, р. № 90, ст.352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

143. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання та використання відпусток, а також інших питань: Закон України від 22.11.2023 р. № 3494–IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, р. № 134, ст.786. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3494-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

144. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин»: Закон України від 01.07.2022 р. № 2352–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

145. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 13.04.2020 р. № 553–IX. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, р. № 19, ст.126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

146. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі: Закон України від 16.12.2020 р. № 1086–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

147. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо кандидатського резерву»: законопроект України від 18.05.2020 № 3491. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2383> (дата звернення: 15.03.2025).

148. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями та зарахування до стажу державної служби часу роботи на деяких посадах у військових адміністраціях: проект Закону від 10.07.2023 р. № 9478. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42269> (дата звернення: 15.03.2025).

149. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»: Закон України від 20.11.2012 р. № 5483–VI. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 1, ст.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5483-17#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

150. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»: Закон України від 19.12.2013 р. № 714–VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 22, ст.798. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-18#n2> (дата звернення: 15.03.2025).

151. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»: Закон України від 25.12.2014 р. № 62–VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 4, ст.17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

152. Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо удосконалення структури управління військовими адміністраціями»: проект Закону від 10.11.2023 р. № 10252. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43158> (дата звернення: 15.03.2025).

153. Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо особливостей відновлення публічної влади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі: проект Закону від 04.03.2024 р. № 11064. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43802> (дата звернення: 15.03.2025).

154. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2021-%D0%BF#n78> (дата звернення: 15.03.2025).

155. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 р. № 3460–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-IX#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

156. Про Державний бюджет України на 2025 рік: Закон України від 19.11.2024 р. № 4059–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-IX#Text> (дата звернення: 15.03.2025)

157. Про державну службу в Україні: Закон України від 10.12.2015 р. № 889–VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, р. № 4, ст.43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

158. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723–XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 52, ст.490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

159. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050–VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 26, ст. 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

160. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30.06.1999 р. № 783–XIV (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, р. № 34, ст.274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-14#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

161. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Постанова Верховної Ради України від 15.03.2014 р. № 891–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-18#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

162. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207–VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, р. № 26, ст.892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

163. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704–VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, р. № 21, ст.81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

164. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, р. № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.03.2025).

165. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID–19: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

166. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки д/с та посадових осіб місцевого самоврядування» (Зареєстровано: Мін'юст України від 31.08.2016 р. № 1203/29333): наказ НАДС від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

167. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 271. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

168. Про затвердження Методики оцінювання результативності професійного навчання д/с та посадових осіб місцевого самоврядування (Зареєстровано: Мін'юст України від 02.02.2021 р. № 134/35756: наказ НАДС від 03.12.2020 № 226-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0134-21#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

169. Про затвердження Методики проведення класифікації посад ДС (Зареєстровано: Мін'юст України від 07.12.2020 № 1219/35502) [Про затвердження Методики проведення класифікації посад ДС: наказ НАДС від 30.09.2020 № 187-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

170. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання, перегляду та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності д/с (індивідуальної програми професійного розвитку: наказ НАДС від 26.10.2020 № 201-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201859-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

171. Про затвердження переліку об'єктів нафтогазовидобування в межах континентального шельфу України, які є окупованими Російською Федерацією: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2022 р. № 945. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/945-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

172. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: Наказ Міністерства розвитку громад та територій України 28.02.2025 № 376 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 11.03.2025 за № 380/43786). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-25#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

173. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: наказ Міністерства з питань

реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22.12.2022 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

174. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2021 р. № 1171–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

175. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.1994 р. № 631. ВВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

176. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

177. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

178. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. ВВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

179. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 782. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/782-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

180. Про затвердження Положення про проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації д/с, голів МДА, їх перших заступників та заступників, посадових осіб МС та депутатів місцевих рад (Зареєстровано: Мін'юст України

04.09.2020 р. № 850/35133) Наказ НАДС від 27.07.2020 № 132-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0850-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

181. Про затвердження Положення про ранги державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.1996 р. № 658. ВВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-96-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

182. Про затвердження Положення про систему моніторингу виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державними службовцями апарату НАДС, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 02.04.2021 р. № 59-21 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0059859-21#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

183. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

184. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199. ВВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

185. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 р. № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1201-16#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

186. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Постанова КМУ від від 3 листопада 2019 р. № 906. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF#n6> (дата звернення: 15.03.2025).

187. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби: постанова КМУ від 3 листопада 2019 р. № 906. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

188. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

189. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

190. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2025).

191. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 270. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

192. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 49. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16> (дата звернення: 15.03.2025).

193. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

194. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 року № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

195. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169. ВВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

196. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування: постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950. ВВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

197. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 15.03.2025)

198. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 р. № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

199. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606 із змінами і доповненнями. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2025).

200. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

201. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

202. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640 із змінами і доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2025).

203. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 р. № 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

204. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

205. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»: Закон України від 15.01.2025 р. № 4220-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4220-20#n2> (дата звернення: 15.03.2025).

206. Про затвердження форми Особової картки д/с (Зареєстровано: Мін'юст України від 25.06.2020 р. № 461/34744): наказ НАДС від 19.05.2020 № 77-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0461-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

207. Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків»: постанова Верховної Ради України від 21.04.2015 р. № 337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/337-19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

208. Про Звернення Верховної Ради України до парламентів і урядів держав світу та міжнародних організацій з нагоди річниці повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну: Постанова Верховної Ради України від 24.02.2023 р. № 2942-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

209. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану: постанова Верховної Ради України від 21.03.2024 р. № 3625–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3625–IX#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

210. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794–18#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

211. Про кількість посад заступників голів місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 р. № 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29–2016–%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

212. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, р. № 24, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97–%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

213. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV із наступними змінами. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, р. № 20–21, ст.190 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586–14/print> (дата звернення: 15.03.2025).

214. Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації: Указ Президента України від 24.07.1995 р. № 640/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640/95#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

215. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

216. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682–VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, р. № 44, ст.2041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682–18#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

217. Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 р. № 338–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/338–2020–%D1%80/ed20200325> (дата звернення: 15.03.2025).

218. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік: постанова Верховної Ради України від 11.02.2025 р. № 4228–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4228–IX#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

219. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року р. № 389–VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, р. № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

220. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: указ Президента України від 05.04.2012 № 246/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246/2012#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

221. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: указ Президента України від 14.01.2025 р. № 26/2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26/2025#n2> (дата звернення: 15.03.2025).

222. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2023 р. № 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

223. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.03.2021 р. «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»: указ Президента України від 24.03.2021 р. № 117/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#n2> (дата звернення: 15.03.2025).

224. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493–III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, р. № 33, ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

225. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077–IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, р. № 72, ст.249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

226. Про схвалення Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України на період до 2026 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 рр.: проект розпорядження. URL: <https://minre.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/proekt-strategiyi-.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

227. Про умови оплати праці окремих керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 304. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2025).

228. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»: постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

229. Про управління державною службою: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.1994 р. № 209. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/209-94-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2025).

230. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

231. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807–IX. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, р. № 33,

ст.235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

232. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

233. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

234. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні : [колективна] монографія / за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ : Видавництво НАДУ, 2018. 256 с.

235. Прокопенко Л., Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2009. Вип. 1. С. 76-86.

236. Пропозиції Адміністрації Державної прикордонної служби України від 04.03.2024 р. № 11064 щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо особливостей відновлення публічної влади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі»: URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills\\_documents/document-3984548.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-3984548.pdf) (дата звернення: 15.03.2025)

237. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. К.: Конус Ю, 2007. 735 с.

238. Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / К.О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна та ін. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2017. 256 с.

239. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

240. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2021 році. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/01.03.2022/zvit-2022.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

241. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2022 році. URL: [https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82\\_2022.pdf](https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_2022.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

242. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2024 році. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/%20%D0%A4%D0%86%D0%9D%D0%90%D0%9B%20%D1%83%D0%BA%D1%80.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

243. Пустовойт Л.А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.–уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 56 с.

244. Рачинський А.П. Роль управління знаннями у розвитку професійних компетентностей публічних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 10. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/625> (дата звернення: 15.03.2025).

245. Реформа державної служби у питаннях і відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М.Канавець (кер.авт.колективу), Ю.Лихач, А.Кукуля, І.Роцин, О.Романюк, А.Астапов; за заг.ред. К.Ващенко. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.

246. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/zvit-nads-2018-stisnuto.pdf> (дата звернення: 15.03.2025)

247. Рішення Конституційного суду України р. № 8–зп від 24 грудня 1997 року у справі р. № 3/690–97 за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня – грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів

місцевих державних адміністрацій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-97#Text> (дата звернення: 15.03.2025).

248. Роз'яснення Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо застосування окремих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині регулювання початку здійснення районними та обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних, обласних рад, затверджене Рішенням Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 07.02.2023 р. (Протокол № 112). URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43336.pdf> (дата звернення: 15.03.2025).

249. Рось О. Г. Поняття та сутність нормативно–правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. № 18/2019. *Державне управління*. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/18\\_2019/19.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2019/19.pdf) (дата звернення: 15.03.2025).

250. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України : навч.–метод. матеріали / упоряд. І. В. Поліщук. К. : НАДУ, 2013. 68 с.

251. Семененко С.В. Державний службовець Французькій Республіці. URL : <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/104.pdf> (дата звернення: 15.03.2025)

252. Серняк О. І. Інституційний аудит як інструмент підвищення інституційної спроможності органів виконавчої влади. Ефективність державного управління. 2021. Вип. 1 (66). Ч. 2. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/13> (дата звернення: 15.03.2025).

253. Сивий Р. П. Механізми трансформації державної служби України в умовах європейської інтеграції: дисертація на здобуття ступеня кандидата наук URL: <https://uacademic.info/ua/document/0420U101757> (дата звернення: 15.03.2025).

254. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України: наук. вид. / авт.-уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2010. 48 с.

255. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 48 с.

256. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України: наук. вид. / авт.-упоряд.: Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2010. 77 с..

257. Системи підготовки державних службовців у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії: [звіт] / Програ. ЄС ЄІСП для України, Проект TWINING «Підтримка розв. та удоскон. системи підготов. держ. службовців в Україні ; експерти проекту: Р. Піганьоль (Франція), Р. Собієх (Польща), П. Каміно Понс (Іспанія), Б. Петерсоне (Латвія). К. : [б. в.], 2010. 79 с.

258. Сікорська І. Підготовка державних службовців у країнах Європи. Університети і лідерство. 2016. № 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/univlead\\_2016\\_3\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/univlead_2016_3_13).

259. Скобельська О. Р. Шляхи деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій і відновлення довіри населення до держави Україна. *Нове українське право*. 2023. Вип. 4, С. 94–99 URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/517/468>.

260. Сміян А. В. Державна служба у Великобританії. Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого 100-річчю державної служби в Україні. Житомир: ЖДТУ, 2018. С. 117–120 URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/117.pdf>.

261. Смолка О. В. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні: дис. на здоб. ступ. докт. філ. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0821U102974#!>

262. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 3. С. 88-92 URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/3\\_2011/24.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2011/24.pdf).
263. Сорокіна Н. Г. Формування морально–етичних основ публічної служби в Україні: дис. на здоб. ступ. докт. наук. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0521U101122>.
264. Справа «Україна проти Росії (щодо Криму)» за р. № 20958/14 та р. № 38334/18. URL: <https://rusaggression.gov.ua/ua/sprava-ukraina-proty-rosii-shchodo-krymu-za-2095814-ta-3833418-0cff9808a21c12019f8f5c3357383f40.html>
265. Стець О. М. Цілі, завдання і функції управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 247–253. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_58\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_58_37).
266. Стець О.М. Принципи управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 98–106. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_57\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_57_13).
267. Стратегія відновлення Криму після деокупації: проект, розроблений Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: <https://ppu.gov.ua/documents/strategiia-vidnovlennia-krymu-pislia-deokupatsii/>.
268. Стратегія когнітивної деокупації Криму: проект, розроблений Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: <https://ppu.gov.ua/documents/strategiia-kohnityvnoi-deokupatsii-krymu/>.
269. Студенецька А. Відновлення публічної влади на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: організаційно–правові аспекти. *Multidisciplinárni mezinárodní vědecký magazín «Věda a perspektivy»» je registrován v České republice. Státní registrační číslo u Ministerstva kultury ČR: E 24142..* № 6(37), 2024. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/12557>.
270. Студенецька А. Зарубіжний досвід організації та функціонування системи управління державною службою (на прикладі, Франції, Польщі, Великої Британії). *Вісник післядипломної освіти: збірник наукових праць. Серія «Соціальні та поведінкові науки»*. 2021. Випуск 18(47) (Категорія «Б»), С. 251–274, URL:

[https://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/visnyk\\_PO/18\\_47\\_2021/social/Bulletin\\_18\\_47\\_Social\\_and\\_behavioral\\_sciences\\_Studenetska.pdf](https://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/18_47_2021/social/Bulletin_18_47_Social_and_behavioral_sciences_Studenetska.pdf).

271. Студенецька А. О. До питання повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. Міжнар.наук–практ.конф. (Київ, 2020 р): у 3 т./за заг.ред. А.П. Савкова, М.М. Білінської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2020. Т.3. С. 154–156.

272. Студенецька А. О. Окремі аспекти діяльності військових адміністрацій в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану. *Наукові перспективи*. 2024. № 2(44) 2024. С. 500-522. URL: <https://search.app/ARprhv3NsMhybZ4b8>.

273. Студенецька А. О. Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: 83. Т. 2. С. 227-235.

274. Студенецька А. О. Система управління державною службою в Україні: правове закріплення та практика функціонування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Вип 2 (83). С. 227-235.

275. Студенецька А. О. Система управління державною службою в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану. Сучасні виклики для державної служби: інформаційно–комунікативний аспект : матеріали міжнар. круглого столу (Київ, 18 черв. 2024 р.) : / за заг. ред. Лариси Комахи, Наталії Корчак, Наталії Ларіної. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2024. С. 209–211.

276. Студенецька А. О. Управління державною службою в умовах режиму надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану. Нормативно–правове забезпечення. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія «Державне управління»*. № 12(18). 2023. С. 361–377.

277. Студенецька А. Повноваження керівника державної служби в місцевих державних адміністраціях в умовах воєнного стану в Україні. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації: зб. тез щоріч. Міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.) ; за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ :

Навч.–наук. ін–т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун–ту імені Тараса Шевченка, 2022. 206 с.

278. Студенецька А. Правовий статус керівника державної служби в державному органі в сучасній Україні. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління: матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с.

279. Тищенко О.П., Королюк Т.О. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. *Університетські наукові записки*. 2017. № 1. С. 343–355.

280. Тундаєв С.М. Поняття та сутність інституційної спроможності правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот та осіб, що перебувають у статусі підвищеного злочинного впливу. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2022. URL: [http://www.lsej.org.ua/11\\_2022/166.pdf](http://www.lsej.org.ua/11_2022/166.pdf).

281. Чаркіна А. О. Адаптація державної служби України до вимог ЄС: нормативно–правовий вимір: дис. на здоб. ступ. канд. н. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U000733#!>

282. Чемерис О. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL: <https://sciencetst.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-15-2015/instytualizaciya-spromozhnosti-vlady-do-vzayemodiyi-z-gromadskisty-u>.

283. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. *Актуальні проблеми правознавства*. № 4, 2023. С. 109–116. URL: <http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1505/1556>.

284. Advisory Committee on Business Appointment. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/advisory-committee-on-business-appointments> .

285. Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH). URL: <https://www.transformation.gouv.fr/le-ministere/directions/cisirh>.
286. Civil Service Commissioners. URL: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-the-commission/civil-service-commissioners/>.
287. Civil Service governance. URL: <https://web.archive.org/web/20080921175350/http://www.civilservice.gov.uk/about/structure/index.asp>.
288. Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/conseil-superieur-de-la-fonction-publique-de-letat>.
289. Constitution du 4 octobre 1958. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356?init=true&page=1&query=Constitution&searchField=ALL&tab\\_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356?init=true&page=1&query=Constitution&searchField=ALL&tab_selection=all).
290. Constitutional Reform and Governance Act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/10/25/contents>
291. Décret n° 2020-882 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la transformation et de la fonction publiques. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042121510>
292. Le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques. URL: <https://www.transformation.gouv.fr>
293. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/>
294. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000501099/> <https://www.legifrance.gouv.fr/>
295. Methodological Framework of the Principles of Public Administration. 2019. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>.

296. Ministerial role. Minister for the Civil Service URL:  
<https://www.gov.uk/government/ministers/minister-for-the-civil-service>.
297. Monitoring Reports. Sigma. URL:  
<https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.
298. OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, URL:  
<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>
299. Our governance. Civil Service. URL:  
<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/our-governance>.
300. SIGMA Comments to the Draft Law of Ukraine on Civil Service. 2011. URL:  
[https://issuu.com/developing-leaders/docs/sigma\\_comments\\_law\\_on\\_civil\\_service](https://issuu.com/developing-leaders/docs/sigma_comments_law_on_civil_service).
301. Terms & Conditions. URL: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.
302. The Civil Service system in Poland. URL:  
<https://www.gov.pl/web/civilservice/the-civil-service-system-in-Poland>.
303. Ustawa o służbie cywilnej. Stan prawny aktualny na dzień: 27.10.2021. URL:  
<https://lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej/>.

**ДОДАТКИ**

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

## Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

*Статті в наукових фахових виданнях України з державного управління та виданнях, внесених до наукометричних баз даних*

1. **Студенецька А.** Система управління державною службою в Україні: правове закріплення та практика функціонування. *Актуальні проблеми державного управління*. Випуск 83, том 2, 2021. С. 227–235. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237308>

2. **Студенецька А.** Зарубіжний досвід організації та функціонування системи управління державною службою (на прикладі Франції, Польщі, Великої Британії). *Вісник післядипломної освіти: збірн. наук. прац.* Серія «Соціальні та поведінкові науки», випуск 18 (47), 2021. С. 251–274. URL: [https://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/visnyk\\_PO/18\\_47\\_2021/social/Bulletin\\_18\\_47\\_Social\\_and\\_behavioral\\_sciences\\_Studenetska.pdf](https://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/18_47_2021/social/Bulletin_18_47_Social_and_behavioral_sciences_Studenetska.pdf)

3. **Студенецька А.О.** Управління державною службою в умовах режиму надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану. Нормативно-правове забезпечення. *Актуальні питання у сучасній науці*. Серія «Державне управління». Випуск № 12(18), 2023. С. 361–377. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/8009/8053>.

4. **Студенецька А.О.** Окремі аспекти діяльності військових адміністрацій в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану. *Наукові перспективи*. Випуск № 2(44), 2024. С. 500–522. URL: <https://search.app/ARprhv3NsMhybZ4b8>

*Статті в міжнародних періодичних виданнях*

5. **А. Студенецька.** Відновлення публічної влади на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: організаційно-правові аспекти. *Věda a perspektivy: Multidisciplinární mezinárodní vědecký magazín je registrován v České republice. Státní registrační číslo u Ministerstva kultury ČR: E 24142.* № 6(37), 2024. ss. 53–75. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/12557>

## Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

### *Тези конференцій*

6. **Студенецька А.** До питання повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. Міжнар.наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.): у 3 т./за заг. ред. А.П.Савкова, М.М.Білінської, О.М.Петроє. Київ: НАДУ, 2020. Т.3. С. 154–156.

7. **Студенецька А.О.** Правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Матер. щорічної міжнародної науково-практичної конференції «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» // Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 черв. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 433–436.

8. **Студенецька А.О.** Повноваження керівника державної служби в місцевих державних адміністраціях в умовах воєнного стану в Україні. Державна служба України: сучасні виклики та перспективи повоєнної трансформації: зб. тез щорічн. Міжнар. круглого столу (Київ, 17 черв. 2022 р.); за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 195–198.

9. **Студенецька А.О.** Правовий статус керівника державної служби в державному органі в сучасній Україні. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління: матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серп. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 208–210.

10. **Студенецька А.О.** Система управління державною службою в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану. Сучасні виклики для державної служби: інформаційно-комунікативний аспект: матеріали міжнар. круглого столу (Київ, 18 черв. 2024 р.) : / за заг. ред. Л. Комахи, Н. Корчак, Н. Ларіної. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. С. 209–211.

## Додаток Б

**Деякі повноваження КМУ, як елемента СУДС, визначені  
ЗУ «ПДС» № 3723–ХІІ [121]**

<b>Повноваження, визначене відповідним ЗУ</b>	<b>Норма ЗУ</b>	<b>Підзаконний акт, прийнятий на виконання відповідної норми (в разі наявності)</b>
Конкурсний відбір передбачається КМУ	стаття 4	Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад д/с, затверджений постановою КМУ від 15.02.2002 р. № 169
Порядок проведення конкурсу для вступу на ДС регулюється Положенням, що затверджується КМУ	стаття 15	Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад д/с, затверджене постановою КМУ від 04.10.1995 р. № 782
Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку, визначеному КМУ	стаття 22	Порядок проведення службового розслідування, затверджений постановою КМУ від 13.06.2000 р. № 950
Віднесення існуючих посад д/с,	стаття 25	

<p>не перелічених у статті 25 ЗУ, а також віднесення до відповідної категорії нових посад д/с проводиться КМУ за погодженням з відповідним ДО</p>		
<p>Положення про ранги службовців затверджується КМУ</p>	<p>стаття 26</p>	<p>Положення про ранги д/с, затверджене постановою КМУ від 19.06.1996 № 658</p>
<p>Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюються Положенням про кадровий резерв ДС, яке затверджується КМУ</p>	<p>стаття 28</p>	<p>Положення про формування кадрового резерву для ДС, затверджене постановою КМУ від 28.02.2001 р. № 199</p>
<p>Умови оплати праці д/с, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються КМУ</p>	<p>стаття 33</p>	

## Додаток В

### Перелік посад, на які відповідно до частини третьої статті 3 ЗУ «ПДС» № 889–VIII не поширюється дія відповідного Закону

Дія Закону не поширюється на:

Президента України;

керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників,

Постійного Представника Президента України в АРК та його заступників,

Голову Національної служби посередництва і примирення та його заступників;  
членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів;

Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів;

Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;  
Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції; Голову, заступників Голови та інших членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також працівників секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; народних депутатів України; Уповноваженого ВРУ з прав людини та його представників;

Уповноваженого із захисту державної мови;

службовців Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку;

голів МДА, їх перших заступників та заступників;

депутатів Верховної Ради АРК, Голову Ради міністрів АРК та його заступників,  
міністрів АРК;

депутатів місцевих рад, посадових осіб МС;

суддів Конституційного Суду України;

постійного представника КМУ у КСУ;

суддів;

прокурорів;

працівників ДО, які виконують функції з обслуговування;

працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих ДО;

військовослужбовців ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;

працівників патронатних служб;

уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

Секретаря Рахункової палати, його заступника, державних аудиторів Рахункової палати та радників членів Рахункової палати»

## Додаток Г

## Регламентация повноважень елементів СУДС в сфері ДС:

Елемент СУДС	Регламентация
КМУ	ЗУ «ПДС», ЗУ «Про КМУ», ЗУ «Про ЦОВВ»;
НАДС	ЗУ «ПДС» (ст. 13); Положення про НАДС;
Керівник ДС	ЗУ «ПДС» (ст. 17);
Комісія	ЗУ «ПДС» (ст. 14), Положення про Комісію; Порядок проведення конкурсу на зайняття посад ДС, затверджений постановою КМУ від 25.03.2016 р. № 246;
Конкурсні комісії	ЗУ «ПДС» (ст. 27); Порядок проведення конкурсу на зайняття посад ДС, затверджений постановою КМУ від 25.03.2016 р. № 246;
СУП	ЗУ «ПДС» (ст. 18); Типове положення про СУП, затверджене Наказом НАДС від 03.03.2016 р. № 47

## Додаток Г

## Перелік постанов КМУ, які регулюють окремі питання в сфері УДС:

№ з/п	Дата, номер	Назва
	03.11.2019 р. № 906	«Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері ПУ та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу ДС»
	20.04.2016 р. № 306	«Питання присвоєння рангів д/с та співвідношення між рангами д/с і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» (із змінами)
	20.04.2016 р. № 304	«Про умови оплати праці окремих керівних працівників ДО, на яких не поширюється дія ЗУ «Про державну службу» (із змінами)
	06.04.2016 р. № 271	«Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників ДО, які виконують функції з обслуговування» (із змінами)
	06.04.2016 р. № 270	«Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток (із змінами)

	25.03.2016 р. № 246	«Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад ДС» (із змінами)
	25.03.2016 р. № 243	«Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу ДС» (із змінами)
	25.03.2016 р. № 231	«Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат д/с у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки»
	25.03.2016 р. № 230	«Про затвердження Порядку відкликання д/с із щорічної відпустки»
.	25.03.2016 р. № 229	«Про затвердження Порядку обчислення стажу ДС
.	18.01.2017 р. № 15	«Питання оплати праці працівників ДО» (із змінами)
.	29.12.2023 р. № 1409	«Питання оплати праці д/с на основі класифікації посад у 2024 році» (із змінами)
.	23.08.2017 р. № 640	«Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності д/с» (із змінами)
.	24.12.2019 р. № 1112	«Про умови оплати праці працівників ДО, на яких не поширюється дія ЗУ «Про державну службу» (із змінами)

.	06.02.2019 р. № 106	«Про затвердження Положення про систему професійного навчання д/с, голів МДА, їх перших заступників та заступників, посадових ОМС та депутатів місцевих рад» (із змінами)
---	---------------------	---

## Додаток Д

## Перелік окремих наказів НАДС, які регулюють основні питання в сфері УДС:

№ з/п	Дата, номер	Назва
	22.03.2016 р. № 64	«Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ д/с» (Зареєстровано: Мін'юст України від 15.04.2016 р. № 567/28697) (із змінами)
	03.03.2016 р. № 50	«Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» (Зареєстровано: Мін'юст України від 25.03.2016 р. № 457/28587) (із змінами)
	03.03.2016 р. № 49	«Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами» (Зареєстровано: Мін'юст України від 25.03.2016 р. № 456/28586)
	03.03.2016 р. № 48	«Про затвердження Порядку стажування д/с» (Зареєстровано: Мін'юст України від 23.03.2016 р. № 439/28569)
	03.03.2016 р. № 47	«Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом ДО» (Зареєстровано: Мін'юст України від 23.03.2016 р. № 438/28568)

	05.08.2016 № 158	«Про затвердження Загальних правил етичної поведінки д/с та посадових осіб місцевого самоврядування» (Зареєстровано: Мін'юст України від 31.08.2016 р. № 1203/29333)
	26.10.2020 р. № 201	«Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання, перегляду та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності д/с (індивідуальної програми професійного розвитку)»
	19.05.2020 № 77–20	«Про затвердження форми Особової картки д/с « (Зареєстровано: Мін'юст України від 25.06.2020 р. № 461/34744)
	03.12.2020 № 226	Про затвердження Методики оцінювання результативності професійного навчання д/с та посадових осіб місцевого самоврядування (Зареєстровано: Мін'юст України від 02.02.2021 р. № 134/35756)
.	30.09.2020 № 187	Про затвердження Методики проведення класифікації посад ДС (Зареєстровано: Мін'юст України від 07.12.2020 № 1219/35502)
.	27.07.2020 № 132	Про затвердження Положення про проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації

		д/с, голів МДА, їх перших заступників та заступників, посадових осіб МС та депутатів місцевих рад (Зареєстровано: Мін'юст України 04.09.2020 р. № 850/35133)
--	--	--

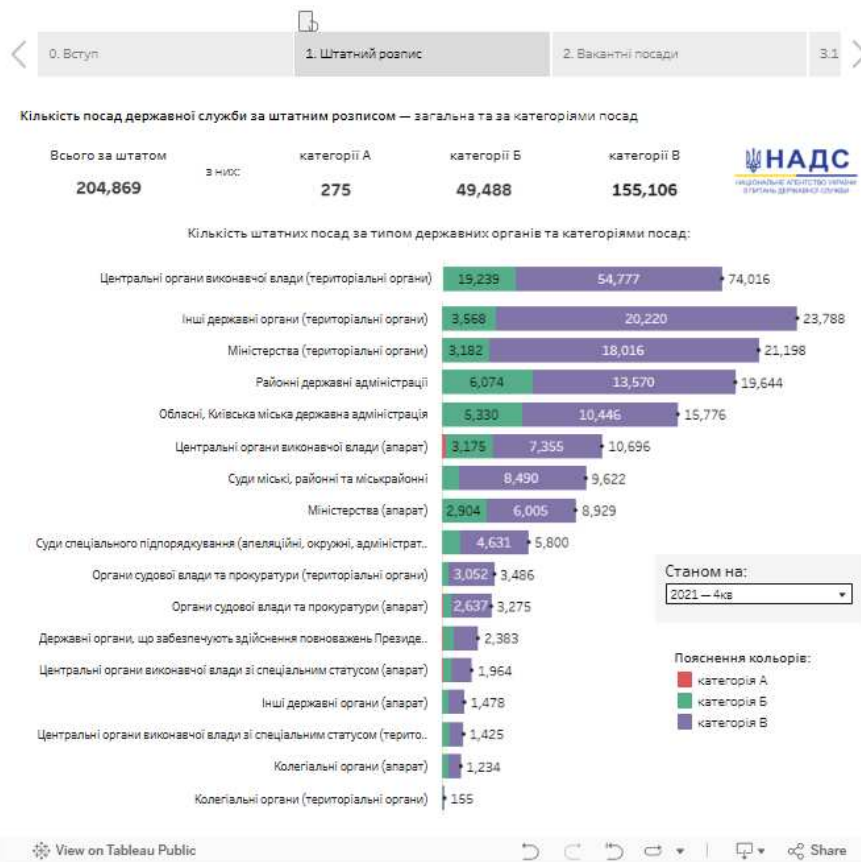
## Додаток Е

### Дані з Дашборду НАДС щодо кількісного складу державних службовців в Україні [41]

#### А) Кількість д/с за штатним розписом – станом на 4 квартал 2021 року

🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

### Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні



## Б) Кількість д/с за штатним розписом – станом на 4 квартал 2024 року

🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

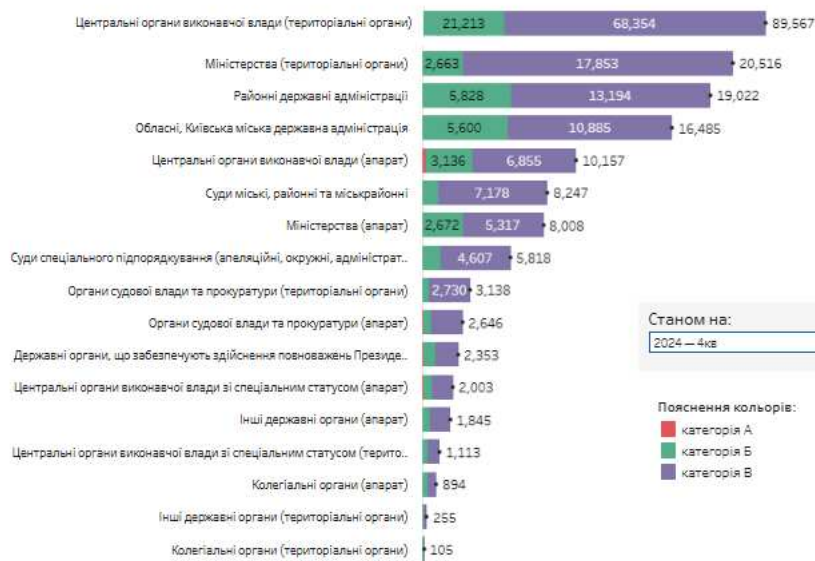
0. Вступ | 1. Штатний розпис | 2. Вакантні посади | 3.1

Кількість посад державної служби за штатним розписом — загальна та за категоріями посад

Всього за штатом **192,172** з них: категорії А **285** категорії Б **46,879** категорії В **145,008**



Кількість штатних посад за типом державних органів та категоріями посад:



Станом на: 2024 — 4 кв

Пояснення кольорів:  
■ категорія А  
■ категорія Б  
■ категорія В

View on Tableau Public

🔄 ↻ ⌂ 📄 | 📄 📄 📄 | 📄 📄 📄 | 📄 📄 📄

## В) Кількість вакантних посад д/с – станом на 4 квартал 2021 року

🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

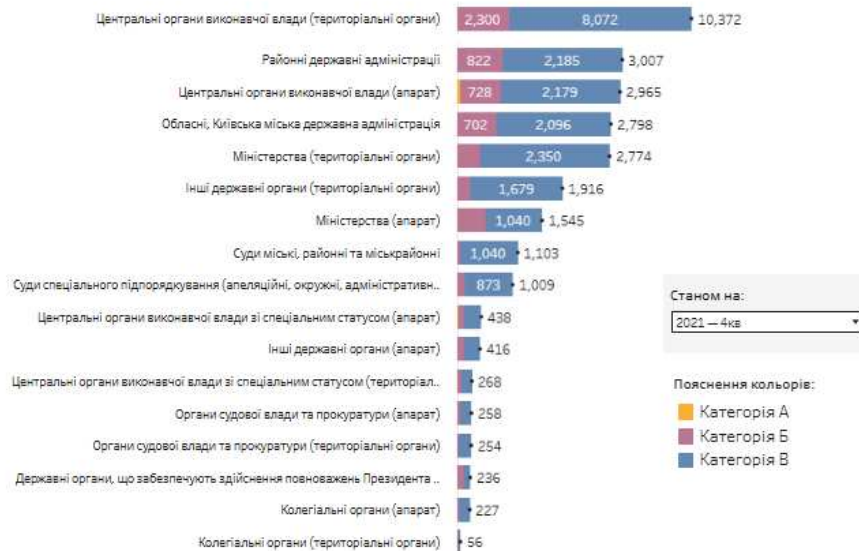
0. Вступ 1. Штатний розпис 2. Вакантні посади 3.1

### Кількість вакантних посад державної служби — загальна та за категоріями посад

Всього вакантних посад: **29,642** з них: категорії А: **78** категорії Б: **6,467** категорії В: **23,097**



### Кількість вакантних посад за типом державних органів та категоріями посад:



Станом на: 2021 — 4кв

Пояснення кольорів:  
 Категорія А  
 Категорія Б  
 Категорія В

View on Tableau Public

Share

## Г) Кількість вакантних посад д/с – станом на 4 квартал 2024 року

[🏠](#) [↔](#) Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

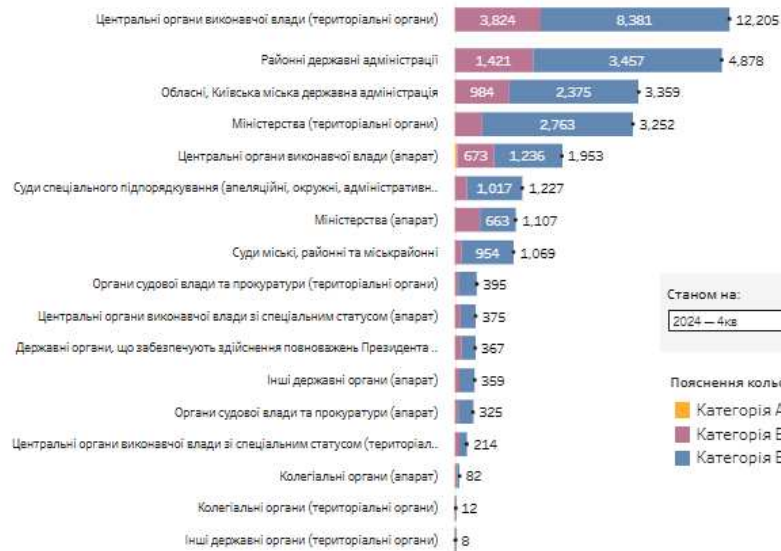
< 0. Вступ 1. Штатний розпис 2. Вакантні посади 3.1 >

### Кількість вакантних посад державної служби — загальна та за категоріями посад

Всього вакантних посад: **31,187** з них: категорії А: **61** категорії Б: **8,658** категорії В: **22,468**



### Кількість вакантних посад за типом державних органів та категоріями посад:



View on Tableau Public

↻ ↺ ↻ ⌵ | 📄 📄 📄 Share

## Д) Фактична кількість працюючих д/с (загальна, за критеріями і статтю) – станом на 4 квартал 2021 року

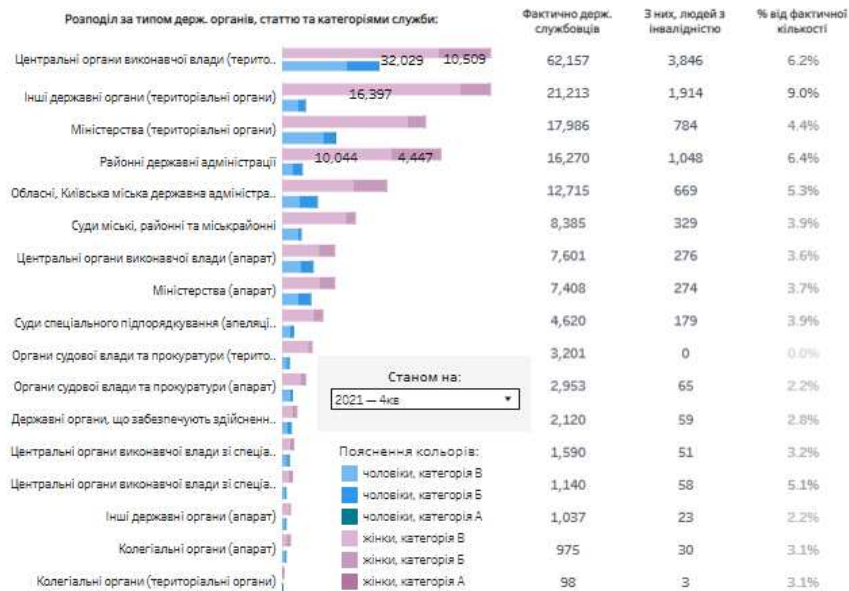
🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

### Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

← Штатний розпис 2. Вакантні посади 3.1 Фактична кількість: огляд 3.2 Фа →

#### Фактична кількість працюючих державних службовців - загальна, за категоріями і статтю

Всього фактично держ. службовців	Категорії А	Категорії Б	Категорії В	Всього жінок	Всього чоловіків	Людей з інвалідністю
171,469	196	42,683	128,590	127,987	43,482	9,608



View on Tableau Public

Share

Е) Фактична кількість працюючих д/с (загальна, за критеріями і статтю) – станом на 4 квартал 2024 року

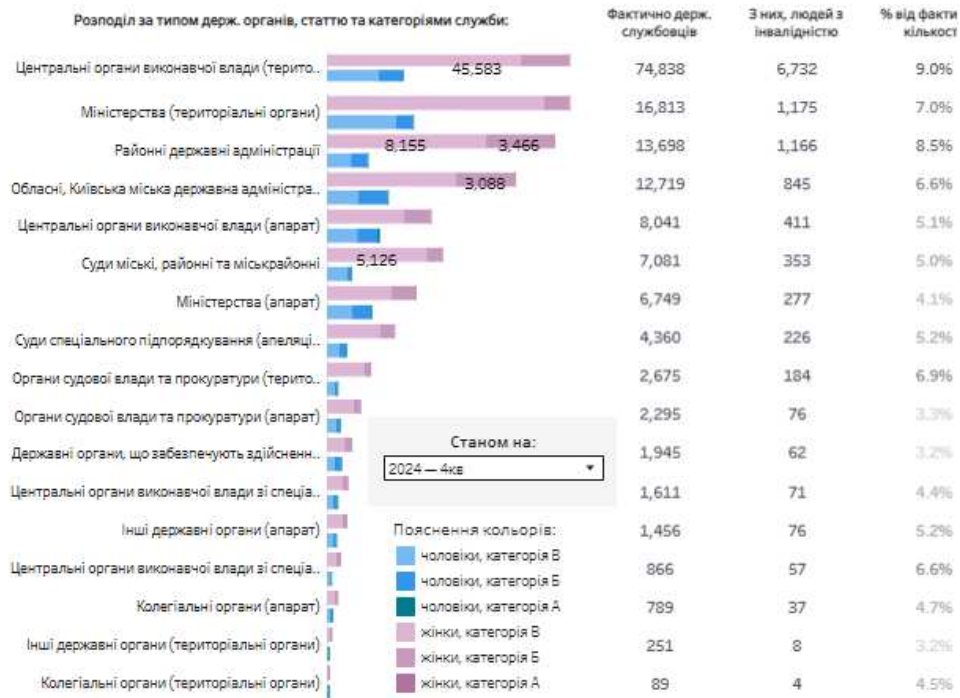
🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

< Штатний розпис
2. Вакантні посади
3.1 Фактична кількість: огляд
3.2

Фактична кількість працюючих державних службовців - загальна, за категоріями і статтю

Всього фактично держ. службовців	Категорії А	Категорії Б	Категорії В	Всього жінок	Всього чоловіків	Людей з інвалідністю
156,276	220	37,645	118,411	118,285	37,991	11,760



View on Tableau Public

🔄 ⏪ ⏩ 📄 📊 📈

## Є) Кількість д/с у Силах оборони України – станом на 4 квартал 2024 року

🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

< 5. У декретній відпустці 6. У Силах оборони 7. За кордоном

### Кількість державних службовців в Силах оборони України

Станом на:

2024 — 4 кв



Всього у Силах оборони:	жінки	чоловіки	Фактично держ службовців	Всього в Силах оборони	Частка від фактичної кількості	Чоловіків у Силах оборони	Жінс Сил обор
4,316	782	3,534					
Центральні органи виконавчої влади (територіальні о..		1,919	74,838	2,268	3.0%	1,919	34
Міністерства (територіальні органи)			16,813	552	3.3%	374	17
Районні державні адміністрації			13,698	279	2.0%	198	8:
Обласні, Київська міська державна адміністрація			12,719	257	2.0%	216	4:
Центральні органи виконавчої влади (апарат)			8,041	250	3.1%	233	1:
Суди міські, районні та міськрайонні			7,081	154	2.2%	110	4:
Міністерства (апарат)			6,749	160	2.4%	141	1:
Суди спеціального підпорядкування (апеляційні, окру..			4,360	100	2.3%	81	1:
Органи судової влади та прокуратури (територіальні ..			2,675	44	1.6%	31	1:
Органи судової влади та прокуратури (апарат)			2,295	50	2.2%	43	7
Державні органи, що забезпечують здійснення повно..			1,945	29	1.5%	27	2
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним с..			1,611	73	4.5%	69	4
Інші державні органи (апарат)			1,456	41	2.8%	39	2
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним с..			866	30	3.5%	26	4
Колегіальні органи (апарат)			789	24	3.0%	23	1
Інші державні органи (територіальні органи)			251	2	0.8%	1	1
Колегіальні органи (територіальні органи)			89	3	3.4%	3	0

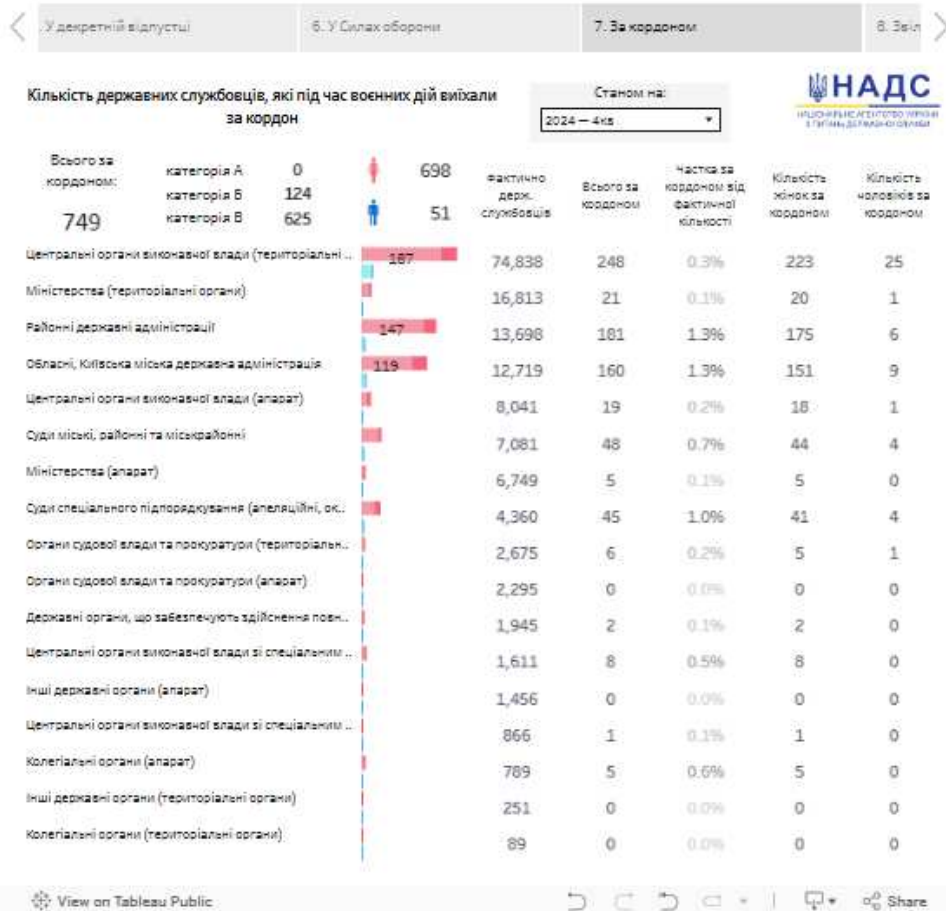
View on Tableau Public

🔄 🏠 📄 📊 📈 📉 📌 📍 📎 📏 📐 📑 📒 📓 📔 📕 📖 📗 📘 📙 📚 📛 📜 📝 📞 📟 📠 📡 📢 📣 📤 📥 📦 📧 📨 📩 📪 📫 📬 📭 📮 📯 📰 📱 📲 📳 📴 📵 📶 📷 📸 📹 📺 📻 📼 📽 📾 📿 📠 📡 📢 📣 📤 📥 📦 📧 📨 📩 📪 📫 📬 📭 📮 📯 📰 📱 📲 📳 📴 📵 📶 📷 📸 📹 📺 📻 📼 📽 📾 📿

## Ж) Кількість д/с за кордоном – станом на 4 квартал 2024 року

🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

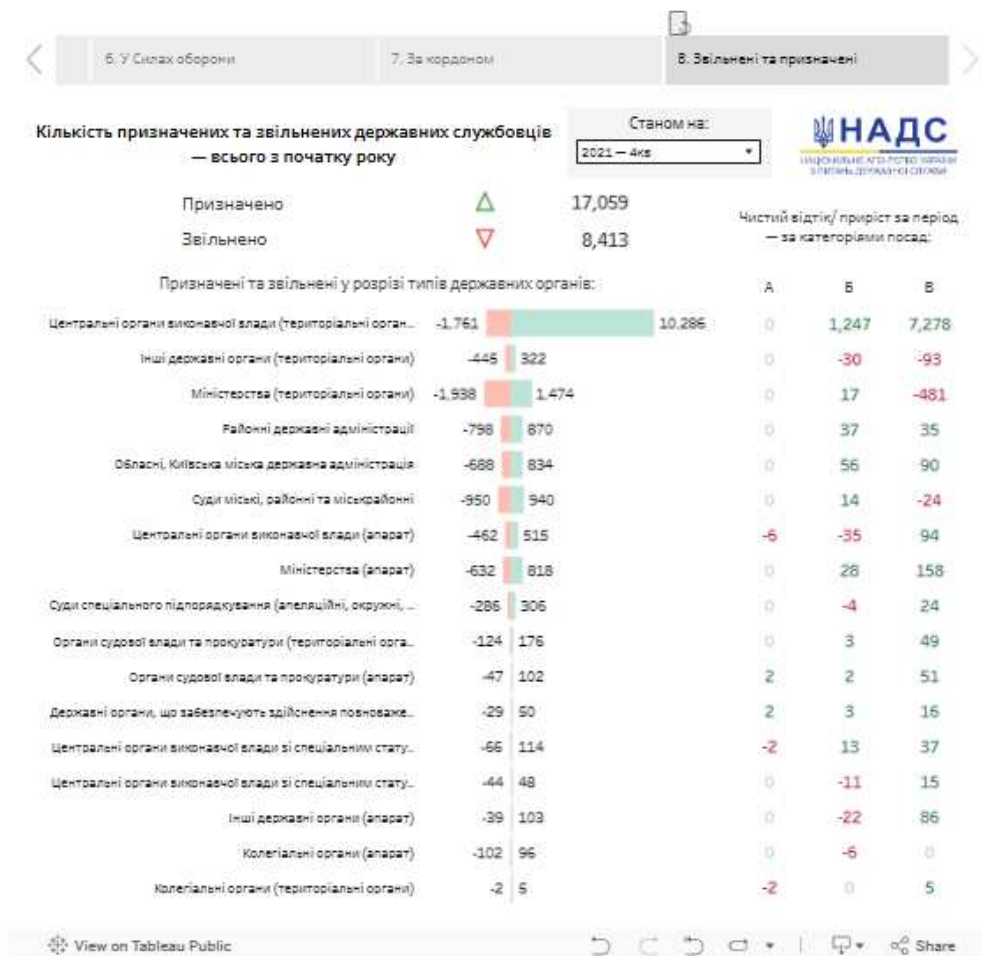
## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні



### 3) Кількість призначених та звільнених д/с з початку року – станом на 4 квартал 2021 року

→ Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

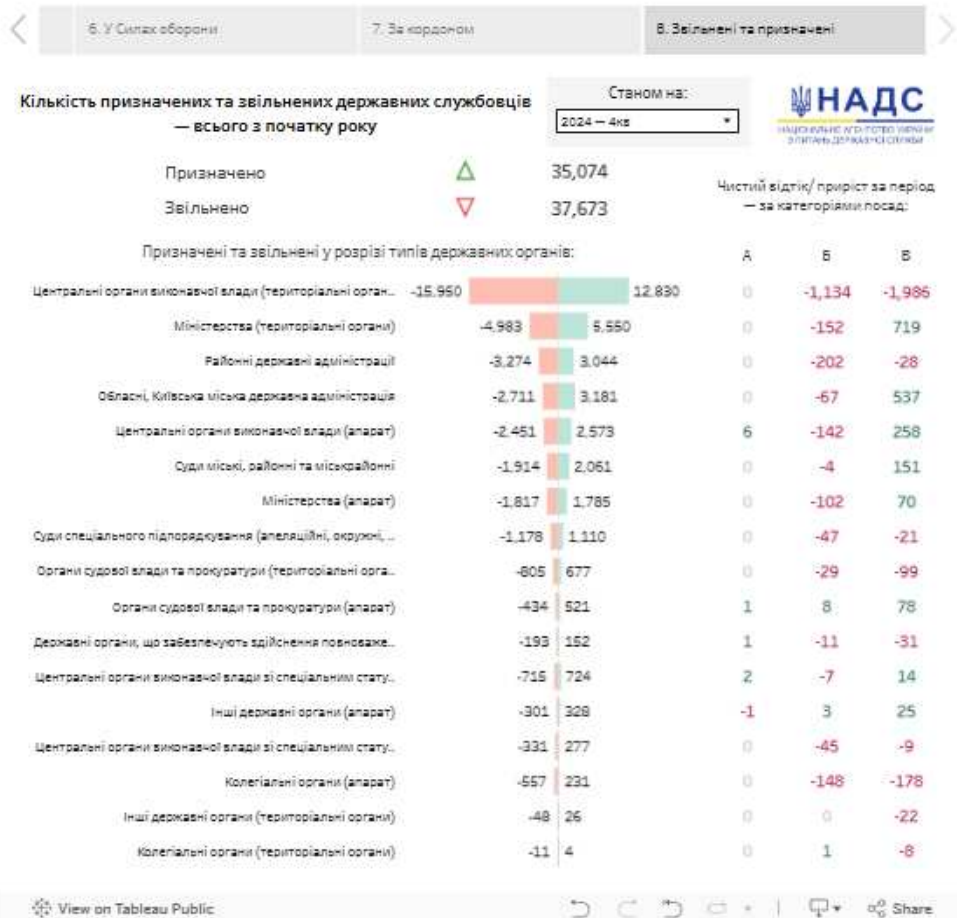
## Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні



## И) Кількість призначених та звільнених д/с з початку року– станом на 4 квартал 2024 року

🏠 → Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні

### Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні



## Додаток Є

**Принципи та підпринципи в тематичній сфері «Державна служба та управління людськими ресурсами» «Принципів державного управління»**

**SIGMA**

Принцип 8	<p>Система працевлаштування врівноважує стабільність і гнучкість, забезпечує підзвітність д/с і захищає їх від неналежного впливу та незаконного звільнення» включає в себе, зокрема такі підпринципи: Уряд має чітку політику щодо ДС, встановлено політичну відповідальність за цей напрям; законодавство про ДС передбачає чіткі та адекватні матеріальні, горизонтальні та вертикальні рамки; наділений достатніми повноваженнями центральний орган ефективно керує системою управління кадрами (HRM) ДС та координує її, надає підтримку органам ДУ та контролює імплементацію; органи ДУ мають достатні спроможності для професійного управління кадрами.</p>
Принцип 9	<p>Орган ДУ залучає та набирає на роботу компетентних людей на основі заслуг і рівних можливостей» включає в себе, зокрема такі підпринципи: орган ДУ залучає велику кількість кандидатів, що відповідають критеріям, використовуючи брендинг працедавця та інші інструменти найму; відбіркові комісії складаються з членів, кваліфікованих здійснювати оцінювання кандидатів відповідно до вимог посади, без конфлікту інтересів і політично незаангажованих; методи відбору забезпечують справедливе та обґрунтоване оцінювання необхідних для виконання роботи досвіду, знань, навичок і компетенцій і дають змогу вибрати найбільш підхожих</p>

	кандидатів; процеси набору та відбору є ефективними, своєчасними, зручними та підтримуються цифровими технологіями.
Принцип 10	Ефективному лідерству сприяють компетентність, стабільність, професійна автономія та оперативне реагування підзвітних керівників вищої ланки» включає в себе, зокрема такі підпринципи: процедури комплектування кадрами ґрунтуються на заслугах, ними керують професіонали; вони неупереджені та прозорі, що дає змогу відбирати та призначати керівників вищої ланки з достатньо великим досвідом, знаннями, навичками та компетенціями, що уможлиблюють якісне виконання своєї роботи відповідно до заздалегідь визначених стандартів; керівники вищої ланки в державному управлінні мають достатню професійну та управлінську автономію, що дає змогу їм брати на себе відповідальність за управління персоналом, ресурсами та роботою.
Принцип 11	Д/с мають мотивацію, справедливу та конкурентоспроможну оплату та належні умови праці» включає в себе, зокрема такі підпринципи: щоб залучати, мотивувати та утримувати працівників і колективи з необхідними навичками та компетенціями, органи ДУ пропонують конкурентоспроможний пакет фінансової та нефінансової винагороди: зарплата та пільги, можливості для розвитку та кар'єри, безпека роботи, шанобливе та інклюзивне робоче середовище та інші.
Принцип 12	Професійний розвиток, управління талантами та результативністю підвищують навички, ефективність і дієвість

	<p>д/с і пропагують цінності ДС» включає в себе, зокрема такі підпринципи: система ДУ активно сприяє безперервному навчанню д/с, проводить аналіз потреб у навчанні та готує плани навчання; плани навчання ефективно виконуються та фінансуються за рахунок бюджету. Щоб підвищити результативність навчання та роботи, при розробці та виконанні програм навчання враховуються поточний і майбутній стан організації, осіб, що навчаються, та їхні потреби у підвищенні кваліфікації</p>
--	--

## Додаток Ж

### Довідки і акти про впровадження результатів дисертації



**КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**  
з питань організації державної влади, місцевого  
самоврядування, регіонального розвитку та  
містобудування

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008. [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

**Навчально-науковий інститут  
публічного управління та державної  
служби Київського університету  
імені Тараса Шевченка**

*про впровадження у практичну роботу  
розробок дисертаційного дослідження  
СТУДЕНЕЦЬКОЇ Альони Олексіївни за темою:  
«Інституційна спроможність системи управління  
державною службою в Україні»  
(спеціальність «Публічне управління та адміністрування»)*

Розробки та результати дисертаційної роботи А.О.Студенецької (аспіранта Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського університету імені Тараса Шевченка) щодо інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні представляють практичний інтерес для діяльності Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Зокрема автором:

досліджено інституційну спроможність системи управління державною службою як здатність відповідної системи функціонувати та розвиватися належним чином з огляду на її структурно-функціональне, нормативно-правове та ресурсне забезпечення;

вивчено повноваження елементів системи управління державною службою в «мирний» період функціонування української держави і в період запровадження в країні режиму надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану;

науково обґрунтовано збільшення обсягу окремих функцій районних та обласних військових адміністрацій наслідок трансформації їх статусу, визначеного Конституцією України, у військові адміністрації під час запровадження в Україні правового режиму воєнного стану;

досліджено правові підстави для утворення та функціонування нових тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, акцентовано увагу на невизначеності статусу працівників таких адміністрацій, в тому числі їх начальників, внесено пропозиції щодо врегулювання відповідного питання;

2

обстежено питання щодо відновлення влади на деокупованих територіях України, зокрема в контексті управління державною службою.

Відповідні наукові доробки можуть бути використані в поточній законопроектній роботі, яка проводиться Комітетом та в подальшій перспективі.

**Голова Комітету**

**О.ШУЛЯК**



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
Підписувач: Шуляк Олена Олександрівна  
Сертифікат: 3FAA9288358EC0030400000023142C00034BD400  
Дійсний до: 08.05.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
04-23/13-2025/42911 від 21.02.2025



1815362





**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ  
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
ВИЩА ШКОЛА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

вул. Миколи Шепелєва, 3, м. Київ, 03061 тел.: (044) 455-05-74  
e-mail: info@hs.gov.ua, сайт: https://hs.gov.ua  
Ідентифікаційний код юридичної особи 31115684

від 13.06. 2024 р. № 24.07/498/24 на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ДОВІДКА**

**про впровадження у практичну роботу розробок  
дисертаційного дослідження СТУДЕНЕЦЬКОЇ Альони Олексіївни за темою:  
«Інституційна спроможність системи управління державною службою в Україні»  
(спеціальність 281.0 «Публічне управління та адміністрування»)**

Розробки та результати дисертаційної роботи А.О.Студенецької (аспіранта Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського університету імені Тараса Шевченка) щодо інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні представляють практичний інтерес для діяльності Вищої школи публічного управління.

Зокрема автором:

науково обґрунтовано зміну обсягу функцій окремих елементів системи управління державною службою в період запровадження в Україні правового режиму воєнного стану;

науково обґрунтовано збільшення обсягу окремих функцій районних та обласних військових адміністрацій наслідок трансформації їх статусу, визначеного Конституцією України, у військові адміністрації;

досліджено правові підстави для утворення та функціонування нових тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, акцентовано увагу на невизначеності статусу працівників таких адміністрацій, в тому числі їх начальників тощо.

Загалом, матеріали дисертаційного дослідження А.О. Студенецької використано під час розроблення загальної короткострокової програми підвищення кваліфікації «Організація діяльності голів районних державних адміністрацій в умовах воєнного стану» - 0,8 кредиту ЕКТС, співавтором якої є Студенецька А.О.

Директор



Юлія ЛИХАЧ

Міжнародний інститут Менеджменту  
Шулявська 10/12 В, Київ, Україна, 03055  
(+38 044) 585-02-65, 585-02-68, 585-02-60  
assist@mim.kyiv.ua; [www.mim.kyiv.ua](http://www.mim.kyiv.ua)



International Management Institute  
10/12 B, Shulavska St., Kyiv, 03055, Ukraine  
(+38 044) 585-02-65, 585-02-68, 585-02-60  
assist@mim.kyiv.ua; [www.mim.kyiv.ua](http://www.mim.kyiv.ua)

## ДОВІДКА

**про впровадження у практичну роботу розробок  
дисертаційного дослідження СТУДЕНЕЦЬКОЇ Альони Олексіївни за темою:  
«Інституційна спроможність системи управління державною службою в Україні»  
(спеціальність 281.0 «Публічне управління та адміністрування»)**

Розробки та результати дисертаційної роботи А.О.Студенецької (аспіранта Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського університету імені Тараса Шевченка) щодо інституційної спроможності системи управління державною службою в Україні представляють практичний інтерес для діяльності Бізнес-школи МІМ.

Зокрема автором:

науково обґрунтовано збільшення обсягу окремих функцій районних та обласних військових адміністрацій наслідок трансформації їх статусу, визначеного Конституцією України, у військові адміністрації;

досліджено правові підстави для утворення та функціонування нових тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, акцентовано увагу на невизначеності статусу працівників таких адміністрацій, в тому числі їх начальників тощо.

Загалом, матеріали дисертаційного дослідження А.О. Студенецької використано під час проведення навчання в межах проекту з підготовки фахівців управлінської ланки для деокупованих територій (Reintegration Management Program) Бізнес-школи МІМ.



Олексій Виноградов,  
Віцепрезидент, навчальний директор  
ПВНЗ «Міжнародний інститут менеджменту (МІМ-Київ)»



## ДОВІДКА

про участь у науково-дослідних роботах

Видана СТУДЕНЕЦЬКІЙ Альоні Олексіївні з підтвердженням про те, що вона дійсно брала участь у виконанні науково-дослідної роботи за комплексним науковим проєктом “Державне управління та місцеве самоврядування” Національної академії державного управління при Президентові України (державний реєстраційний номер 0199U002827), а саме:

– у 2020 та 2021 роках – виконавець на громадських засадах (накази: від 25 листопада 2020 року № 810-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”; від 15 березня 2021 року № 182-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Удосконалення організаційного та правового механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями”, державний реєстраційний номер 0119U101448.

Керівник науково-дослідної роботи,  
д.ю.н., професор

Василь БОРДЕНЮК

Т.в.о. директора Інституту  
експертно-аналітичних  
та наукових досліджень  
к.держ.упр., доцент

Наталія КЛИМЕНКО

