

**Міністерство освіти і науки України
Державний торговельно-економічний університет
Вінницький торговельно-економічний інститут
Кафедра менеджменту та адміністрування**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Організаційно-правове забезпечення публічної служби в Україні»

(за матеріалами Департаменту соціальної політики

Вінницької міської ради, м. Вінниця)

Здобувача вищої освіти
III курсу, групи ПУА-31зс,
спеціальності 281 «Публічне управління
та адміністрування»
освітньої програми
«Публічне управління
та адміністрування»
заочної (зі скороченим терміном)
форми навчання

Ірини
Черемхи

Науковий керівник
д-р. екон. наук, доцент

Іван
Заюков

Гарант освітньої програми
канд. екон. наук, доцент

Наталя
Махначова

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	6
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА АНАЛІЗ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ВІННИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	13
2.1. Правові засади діяльності та організаційно-функціональна характеристика Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради	13
2.2. Аналіз фінансової діяльності Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради	17
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	23
3.1. Рекомендації щодо застосування міжнародного досвіду організаційно-правового регулювання публічної служби в Україні	23
3.2. Пропозиції щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні	27
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	36
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	39
ДОДАТКИ	43

ВСТУП

Актуальність дослідження. Європейський вибір України – це шлях упровадження стандартів демократії, громадянського суспільства, верховенства права та забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Наближення системи державного управління до європейських принципів урядування можливе лише за умови адаптації до принципів належного врядування публічної служби в усіх сферах і напрямках державної політики.

Сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство неможливі без функціонування ефективного інституту публічної служби – ключового механізму держави. Значна кількість наукових праць присвячена проблемам публічної служби, проте кардинальних кроків щодо розроблення єдиних стандартів, що стосуються публічної служби, її видів, особливостей, донині майже не здійснено.

Питання, пов'язані з формуванням публічної служби в Україні, виокремленням її особливостей та принципів організації, класифікації, що останнім часом стали предметом дослідження багатьох науковців та практиків. Окремі теоретичні аспекти організації та функціонування публічної служби розглянуто в працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.С. Журавського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.О. Серьогіна, О.Г. Стрельчеко, О.Я. Лазора, О.Д. Лазор, О.Н. Ярмиша та багатьох ін. Аналіз останніх публікацій свідчить, що чіткого та єдиного підходу до визначення поняття публічної служби на сьогодні немає.

Мета дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає в обґрунтуванні теоретичних засад і розроблення рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні.

Для досягнення поставленої мети дослідження сформульовано такі завдання:

- досліджено теоретичні засади організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні;
- визначено правові засади діяльності та надана організаційно-функціональна характеристика Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради;
- здійснено аналіз фінансової діяльності Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради;
- розглянуто міжнародний досвід організаційно-правового регулювання публічної служби;
- надано пропозиції щодо удосконалення публічної служби в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері організаційно-правового забезпечення публічної служби у системі державного управління.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус публічного службовця та механізм його реалізації в системі державного управління та соціальної політики.

Методи дослідження. При виконанні кваліфікаційної роботи обиралися методи з урахуванням поставлених у роботі мети і завдань дослідження, його об'єкта та предмета. Методологічною основою кваліфікаційної роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного розкрито зміст публічної служби. *Методи групування, класифікації, системно-структурний, системно-функціональний, порівняння* використані для характеристики організаційно-правового забезпечення публічної служби. Для формування перспектив удосконалення публічної служби в Україні використовували *метод документального аналізу та аналітичний метод.*

Інформаційна база. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання кваліфікаційної роботи склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі теорії державного управління та інших галузевих правових наук. Нормативною базою наукового дослідження стали загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, законодавчі акти,

постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативно-правові акти. Інформаційну основу дослідження становлять матеріали Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), офіційних сайтів державних органів, наукові розробки НАДУ, матеріали, які розміщені у вільному доступі, офіційна веб-сторінка Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради.

Практична цінність результатів кваліфікаційної роботи обумовлене застосуванням у майбутньому під час проходження публічної служби для створення сприятливих умов щодо покращення взаємовідносин між владою та суспільством, зручності на початку роботи публічних службовців й полегшення взаємодії їх з різними органами публічної влади.

Апробація наукового дослідження. Основні наукові положення і практичні результати дослідження обговорювалися на XII Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми ефективного соціально-економічного розвитку України: пошук молодих», яка відбулася 20 квітня 2023 року. За результатами дослідження опубліковано одноосібну статтю на тему «Теоретичні аспекти публічної служби в Україні».

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний обсяг кваліфікаційної роботи становить 38 сторінок, зокрема робота містить 3 рисунка та 3 таблиці. Список використаних джерел налічує 35 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство є неможливими без функціонування якісно нової системи публічної служби.

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України [14], де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Публічна служба як поняття соціально застосовують у визначенні характеру та способу діяльності людей, що відтворює факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їхнім місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби реально втілено завдання та функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури та водночас має за мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – пов'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з огляду місця, яке вона посідає в організації держави, починається там, де

встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування – встановлення посади завершує її [30]. Проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає.

Дефініція публічної служби міститься у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України [14], з якого випливає, що державна служба є видом публічної. Базовим (загальним) законом, що регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу є Закон України «Про державну службу» [24]. З аналізу норм Законом України «Про державну службу» випливає, що державна служба характеризується тим, що [24]:

- здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах;
- має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави;
- характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням службових відносин;
- пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань;
- характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців;
- оплачується за рахунок бюджетних коштів.

Державна служба як різновид публічної служби, є часткою (стороною) діяльності держави по організації та правовому регулюванню особового складу державних органів і інших державних установ та безпосередня

діяльність особового складу - державних службовців по практичному та безпосередньому здійсненню завдань і функцій держави.

Не тільки зараз, але й в майбутньому робота державного апарату буде будуватися головним чином на засадах принципу професіоналізму, який в найбільшій мірі відображує складний та динамічний управлінський процес.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50 роках ХХ сторіччя відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [21; 19]. Але до останнього часу у вітчизняній науці і практиці домінував універсальний концепт «державна служба», котрий об'єднував усі види служби в публічному секторі.

На думку Р. Ботвінова, система публічної служби включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; залежно від видової диференціації – цивільну, військову і службу в правоохоронних органах. Він визначає зони особливої компетенції публічної служби – виконання правоохоронної та правозастосовної функцій держави, що полягає в охороні і захисті територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захисті прав, життя і здоров'я громадян, та обґрунтовує

необхідність введення поняття «публічна служба особливого призначення» [5].

В. Тимків [31] наводить таке визначення: «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави». Він виокремлює у межах типу «публічна служба» за ознакою «орган державної влади» рід «державна служба» та за ознакою «орган місцевого самоврядування» – «служба в органах місцевого самоврядування», а за їх функціями у межах роду «державна служба» виділяю шість видів, а у межах роду «служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби.

Р. Голобутовський [9] доводить, що публічна служба є інтегрованим суспільним інститутом, завдяки якому держава реалізовує свої завдання і функції, розподіляючи їх між гілками влади, державними органами, а на місцях – між органами місцевого самоврядування. Якщо ж органи державної влади та місцевого самоврядування не розв'язують завдання та неспроможні через різні обставини виконати функції держави, то це покладається на інші установи та організації, яким держава делегує такі повноваження. У цьому разі діяльність таких суб'єктів із реалізації делегованих державною завдань та функцій може називатися публічною службою.

Н. Махначова [20] досліджує особливості прийняття управлінських рішень органами публічної влади в екстермальних умовах, виокремлює основні завдання ДСНС в період військової агресії росії.

У науковій літературі виокремлюють такі ознаки публічної служби:

- 1) виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів;

2) постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;

3) зайняття публічної посади в органі публічної влади;

4) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів [19].

Характеристики публічної служби наведено на рис. 1.1.

Таким чином, публічна служба, будучи правовим і соціальним інститутом, здійснює в рамках своєї компетенції формування та реалізацію державної політики, реалізацію цілей, функцій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, шляхом професійного виконання посадовими особами і службовцями своїх повноважень і посадових обов'язків, що забезпечують функціонування держави, галузей державного управління, окремих територій, населених пунктів, а також взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків.

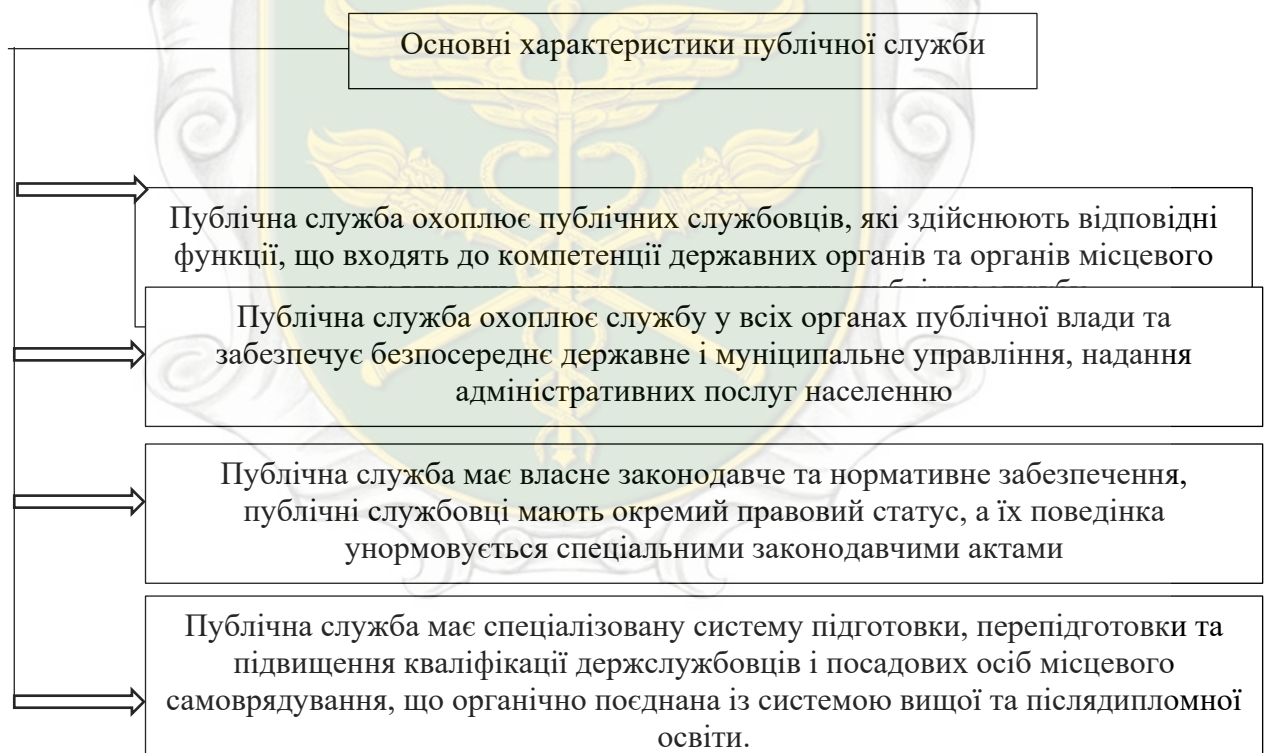


Рисунок 1.1 – Характеристики публічної служби в Україні [19]

Окреслюючи модель публічної служби в Україні, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдиний за своїми нормативно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами інститут публічної служби. Основними його засадами є такі [19]: публічно-правовий характер державно-службових відносин; захищеність законом від неправомірного втручання у професійну діяльність публічних службовців; фінансування державної служби коштом держави, а муніципальної – територіальної громади; встановлення умов оплати праці публічних службовців у законі; несумісність публічної служби з іншою оплачуваною діяльністю або діяльністю, котра має на меті одержання прибутку тощо.

Аналіз різних підходів, правової природи сучасної публічної служби в Україні, особливостей її правового регулювання та проходження дають підстави виокремити такі її види:

- політична,
- державна, яка, в свою чергу, складається з адміністративної і спеціалізованої (дипломатична, митна, податкова) служб;
- безпекова: військова, правоохоронна, служба безпеки, цивільного захисту;
- правнича: суддівська, прокурорська;
- муніципальна (служба в органах місцевого самоврядування) яка, в свою чергу, складається з виборної та адміністративної служб;
- патронатна (див. рис. 1.2).

До характерних особливостей публічної служби на місцевому рівні необхідно віднести специфічну організаційну структуру органу місцевого самоврядування та його апарату, цілі та завдання реалізуються на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, правове забезпечення складається як із загальнонаціональних актів, так і з актів локального характеру тощо.

Попри очевидну соціально-правову значущість публічної служби як конституційної та адміністративно-правової категорії, в українській

юридичній науці, а так само і в теорії права держав пострадянського простору, поняття публічної служби залишається недостатньо дослідженим, а теоретико-методологічні підходи до розуміння цього терміна до сьогодні є предметом активних наукових дискусій.



Рисунок 1.2 – Види публічної служби в Україні [17]

Отже, на сьогодні публічна служба в Україні постає складним соціально-правовим феноменом, котрий завжди є професійною діяльністю фізичних осіб, спрямованою на виконання ними покладених на них службових завдань, результатом чого є обумовлення функціонування відповідного органу публічної влади, у якій виконуються ці службові завдання. Інакше кажучи, публічна служба «пробуджує» до «життя» суб'єкта публічної адміністрації, адже саме в результаті функціонування публічних службовців (здійснення як управлінських, так і неуправлінських завдань і функцій) відбувається фактична реалізація завдань та здійснення функцій відповідного суб'єкта публічного адміністрування [17].

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА АНАЛІЗ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ВІННИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

2.1. Правові засади діяльності та організаційно-функціональна характеристика Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради

Департамент соціальної політики Вінницької міської ради (далі – Департамент) є виконавчим органом Вінницької міської ради.

У своїй діяльності Департамент керується Конституцією України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Європейською хартією місцевого самоврядування, іншими міжнародними договорами та правовими актами, ратифікованими Верховною Радою України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу» та іншими законами України та з питань організації діяльності органів місцевого самоврядування та в сфері соціального захисту населення, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Статутом Вінницької міської територіальної громади, рішеннями міської ради і виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови, Положенням (додаток А) і іншими нормативними актами.

Метою Департаменту є забезпечення в межах визначених законодавством прав членів територіальної громади в сфері соціального захисту населення, шляхом здійснення нагляду за додержанням на території Вінницької міської територіальної громади вимог законодавства у цій сфері, виконання відповідних державних і місцевих програм соціального захисту, надання

населенню якісних соціальних послуг як безпосередньо, так і через мережу комунальних підприємств, установ і закладів соціального обслуговування.

Для досягнення мети своєї діяльності Департамент вирішує покладені на нього завдання, функції (додаток А). Нами систематизовано та виділено основні з них:

✓ забезпечує у межах своїх повноважень нагляд за додержанням на території Вінницької міської територіальної громади законодавства про пенсійне забезпечення, соціальний захист та соціальне обслуговування населення;

✓ забезпечує виконання державних і місцевих програм соціального захисту населення, виконує функції головного розпорядника коштів бюджету Вінницької міської територіальної громади;

✓ організовує виконання програм поліпшення соціального обслуговування осіб з інвалідністю, пенсіонерів, самотніх непрацездатних громадян похилого віку, надає їм соціальні послуги як безпосередньо так і через мережу комунальних підприємств, установ і закладів соціального обслуговування за місцем проживання;

✓ готує проекти розпорядчих актів міської ради, її виконавчих органів і міського голови, в тому числі нормативного характеру;

✓ проводить роботу, пов'язану із підвищенням рівня правових знань працівників виконавчих органів міської ради, сприяє вивченню ними норм чинного законодавства, роз'яснює існуючу практику його застосування, проводить для громадян консультації з правових питань в тому числі через засоби масової інформації;

✓ здійснює розгляд звернень та прийом громадян з питань, що відносяться до компетенції Департаменту за встановленим графіком;

✓ здійснює інші повноваження, покладені на Департамент відповідно до чинного законодавства;

Департамент при виконанні покладених на нього завдань взаємодіє з органами виконавчої влади, департаментами та іншими виконавчими органами Вінницької міської ради, депутатами, постійними комісіями, тимчасовими контрольними комісіями та іншими органами, утвореними міською радою, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, об'єднаннями громадян. Проводить інвентаризацію особових справ та особових рахунків осіб, які отримують соціальну допомогу, субсидії та пільги в установленому законодавством порядку.

Департамент соціальної політики складається з 4 відділів та 2 управлінь. Організаційна структура наведена на рис. 2.1.

За результатами рис. 2.1 можемо зробити висновки, що в організаційній структурі Департаменту питання вирішуються на трьох рівнях.

1. Стратегічний рівень - формулювання кадрової стратегії та політики, визначення загальних цілей.
2. Управлінський рівень, що забезпечує наявність, розподіл і використання людських ресурсів для виконання стратегічного плану.
3. Операційний рівень - управління повсякденними завданнями.

Структура управління у Департамент соціальної політики Вінницької міської ради є вертикальною. При такому типі організаційної структури наявний контроль нижчих рівнів вищими. Однією з головних ознак вертикальної структури управління є централізація – тобто зосередженість влади в одних руках, у нашому випадку – це центральний орган управління. Такий тип організаційної структури вважається найоптимальнішим для державних установ.

Фундаментом або нижчим рівнем вертикальної структури управління є рядові співробітники, яким ніхто не підпорядковується, вони не мають широти повноважень і статусу. У Департаменті таких працівників більшість, вони не володіють владою, але мають значний вплив на результати діяльності установи. Вони найкраще розуміють потреби споживачів соціальних послуг, але при цьому не впливають на якість прийнятих рішень.



Рисунок 2.1 – Організаційна структура Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради

Верхівкою вертикальної структури є малочисельні, але наділені найбільшим статусом і широтою повноважень керівники. Саме на них лежить максимальна відповідальність за прийняття стратегічних рішень, контроль над

усіма нижчими елементами організаційної структури і найбільше навантаження.

Таким чином, організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та витрачає суспільство на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

2.2. Аналіз фінансової діяльності Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради

Розвиток територіальних громад тісно пов'язаний з їх матеріально-фінансовою базою. Стаття 142 Конституції України закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [15].

Департамент соціальної політики Вінницької міської ради фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету на засадах програмно-цільового фінансування.

Станом на 01.01.2023 року Департаментом реалізуються ряд програм. Розглянемо детально кожен з них:

1. Комплексна програма «Основні напрямки соціальної політики Вінницької міської територіальної громади на 2022-2026 роки» (Додаток Б). Головна мета – забезпечення додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту окремих категорій громадян ВМТГ,

впорядкування існуючої системи надання муніципальних допомог, пільг та компенсацій; надання соціальних послуг особам та сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, або мають ризик потрапляння в складні життєві обставини; врахування рівною мірою інтересів жінок і чоловіків під час надання соціальних послуг; створення правових, соціальних і економічних умов для зміцнення інституту сім'ї, в тому числі соціальна підтримка багатодітних сімей; залучення до співпраці громадських та благодійних об'єднань соціального спрямування.

Основні напрямки та завдання Комплексної програми спрямовані на реалізацію положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про соціальні послуги» та відповідають напрямам і завданням «Концепції інтегрованого розвитку м. Вінниці 2030» та Стратегії розвитку Вінницької міської територіальної громади до 2030 року – Стратегії 3.0.

2. Програма «За рівність» щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2023 року» (Додаток В). Метою Програми є реалізація зобов'язань Вінницької міської ради, що виникли унаслідок приєднання до «Європейській Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад» і ґрунтуються на принципах дійсної рівності жінок і чоловіків Вінницької міської об'єднаної територіальної громади.

Програма є важливим документом, що враховує Цілі сталого розвитку до 2030 року, які затверджені Генеральною Асамблеєю ООН, серед яких головна ціль - гендерна рівність як відображення прав людини та цінностей ООН, долучення України до головних міжнародних зобов'язань щодо забезпечення гендерної рівності, а саме «Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» CEDAW(1979р.) та її Факультативного протоколу, Пекінської декларації та Платформи дій (1995 р.).

3. Програма «Громада відкритих можливостей для людей похилого віку Вінницької міської територіальної громади на 2021-2023 роки» (Додаток Г). Мета Програми – розширення можливостей для підвищення соціального

потенціалу та активізації участі в житті Вінницької міської територіальної громади людей похилого віку.

Основні напрямки та завдання Програми спрямовані на реалізацію положень «Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року» та відповідають напрямкам і завданням «Концепції інтегрованого розвитку м. Вінниці 2030».

На офіційному сайті Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради [22] оприлюднено Звітність про роботу Департаменту. Використовуючи Звіти за 2020 – 2022 рр. (Додатки Д, Е, Ж) проведемо аналіз роботи. Для наочності результати аналізу згрупуємо у табл. 2.1.

Таблиця 2.1 – Аналіз окремих показників діяльності Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради за 2020 – 2022 рр.

№ з/п	Показник	Роки			Відхилення 2021 / 2020 р.		Відхилення 2022 / 2021 р.	
		2020	2021	2022	сума	%	сума	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Кількість пільговиків, осіб	79109	77828	75432	-1281	-1,6	-2396	-3,1
2	Загальна кількість пенсіонерів, осіб	109657	87522	87563	-22135	-20,2	41	0,04
3	Надано соціальних послуг в ЦАП «Прозорий офіс»	126740	109062	108703	-17678	-13,9	-359	-0,3
4	Всього одержувачів допомог, пільг, компенсацій та субсидій, осіб	71891	70533	93164	-1358	-1,9	22631	32,1
5	Витрат всього на допомоги, пільги, компенсації та субсидії, тис. грн.	751721,1	971110,5	1115806,8	219389,4	29,2	144696,3	14,9
6	Компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян, тис. грн.	77257,0	81031,8	136524,0	3774,8	4,9	55492,2	68,5

Кінець таблиці 2.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
7	Фінансова підтримка громадських організацій, тис. грн.	3438,1	5226,6	5850,2	1788,5	52,0	623,6	11,9
8	Відшкодування витрат на поховання загиблих (померлих) внаслідок військової агресії рф, тис. грн.	501,0	1384,4	1761,0	883,4	176,3	376,6	27,2
9	Надання адресної допомоги ВПО, тис. грн.			5057,3	-	-	-	-
10	Створення та використання резерву для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в умовах воєнного часу, тис. грн.			12525,5	-	-	-	-
11	Виплата соціальних стипендій, тис. грн.	21436,9	23251,3	27235,4	1814,4	8,5	3984,1	17,1
12	Реабілітація дітей з інвалідністю, тис. грн.	538,6	1754,7	1612,6	1216,1	225,8	-142,1	-8,1
13	Видатки на утримання апарату, тис. грн.	52643,1	53410,9	49618,5	767,8	1,5	-3792,4	-7,1

За результатами табл. 2.1 ми можемо зробити наступні висновки. Так, кількість пільговиків, які обслуговуються в Департаменті, має тенденцію до зменшення. Зокрема, у 2021 р. їх кількість при порівнянні з 2020 р. зменшилася на 1281 осіб, а у 2022 р. при порівнянні з 2021 р. чисельність зменшилася на 2396 осіб. Загальна кількість пенсіонерів у 2021 та 2022 рр. залишається практично незмінною, при порівнянні показника 2021 р. з 2020 р. зменшилася на 22135 осіб. Така зміна зумовлена високою смертністю населення пенсійного віку.

Кількість наданих соціальних послуг має тенденцію до зменшення. У 2021 р. при порівнянні з 2020 р. показник зменшився на 17678 осіб, а у 2022 р. при порівнянні 2021 р. зменшення склало 359 одержувачів. Всього одержувачів допомог, пільг, компенсацій та субсидій, осіб у 2021 р. при порівнянні з 2020 р. зменшилася на 1358 осіб, а у 2022 р. при порівнянні з 2021 р. зросла на 22631 осіб. Така ситуація зумовлена військовими діями та тим, що Вінниччина є тиловою областю тощо.

За інформацією, яка наведена на офіційному сайті [22], з місцевого бюджету Вінницької міської територіальної громади Департаментом реалізується 16 бюджетних програм. У табл. 2.2 наведена основна інформація за бюджетними програмами.

Таблиця 2.2 – Аналіз бюджетних програм, які реалізуються Департаментом соціальної політики ВМР

№ з/п	Код та назва програмної класифікації видатків	Сума, грн	Питома вага, %
1	2	3	4
1	0810160 «Керівництво і управління у відповідній сфері у містах (місті Києві), селищах, селах, територіальних громадах»	65333478	27,7
2	0810170 «Підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування»	113694	0,05
3	0810180 «Інша діяльність у сфері державного управління»	1630060	0,7
4	0813031 «Надання інших пільг окремим категоріям громадян відповідно до законодавства»	280180	0,1
5	0813032 «Надання пільг окремим категоріям громадян з оплати послуг зв'язку»	1092500	0,5
6	0813033 «Компенсація витрат на пільговий проїзд автомобільним транспортом окремим категоріям громадян»	24162912	10,2
7	0813035 «Компенсація витрат на пільговий проїзд окремих категорій громадян на залізничному транспорті»	730500	0,3
8	0813036 «Компенсація витрат на пільговий проїзд електротранспортом окремими категоріями громадян»	96310080	40,8
9	0813050 «Пільгове медичне обслуговування осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»	1246700	0,5
10	0813090 «Видатки на поховання учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни»	105000	0,04
11	0813123 «Заходи державної політики з питань сім'ї»	83184	0,01
12	0813171 «Компенсаційні виплати особам з інвалідністю на бензин, ремонт, технічне обслуговування автомобілів, мотоциколясок і на транспортне обслуговування» пі	292300	0,1
13	0813180 «Надання пільг населенню (крім ветеранів війни і праці, військової служби, органів внутрішніх справ та громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи), на оплату житлово-комунальних послуг»	2264025	1,0
14	0813192 «Надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів і осіб з інвалідністю, діяльність яких має соціальну спрямованість»	26936	-
15	0813142 «Інші заходи у сфері соціального захисту і соціального забезпечення»	23163508	9,9
16	0818110 «Заходи із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха»	19000000	8,1
ВСЬОГО		235835057	100,0

Результати табл. 2.2 свідчать про те, що найбільшу питому вагу у структурі бюджетних програм займають програми за КПКВ 0813036 «Компенсація витрат на пільговий проїзд електротранспортом окремими категоріями громадян» та за КПКВ 0810160 «Керівництво і управління у відповідній сфері у містах (місті Києві), селищах, селах, територіальних громадах» - 40,8 % та 27,7 % відповідно.

Департамент соціальної політики ВМР отримує фінансування за рядом бюджетних програм. Фінансування кожної програми здійснюється згідно кошторису, приклад якого наведено у додатку И.

Процес виконання бюджетних програм є повністю прозорим, вся інформація про їх виконання наводиться на офіційному сайті Департаменту. По завершенні бюджетного періоду, який триває з 1 січня по 31 грудня поточного року, Департамент оприлюднює інформацію – Звіт про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету (Додаток К).

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що діяльність Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради є прозорою для громадян, вся інформація підлягає оприлюдненню, інтерфейс офіційного сайту є зручним для користувачів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Рекомендації щодо застосування міжнародного досвіду організаційно-правового регулювання публічної служби в Україні

Процес стабілізації, реформування та розвитку організаційно-правового забезпечення державного управління свого часу пережили всі розвинуті країни світу. Запозичуючи зарубіжний досвід організаційно-правового регулювання органів публічної служби, необхідно не лише орієнтуватись на показники ефективності регулювання діяльності публічної служби у відповідній сфері зарубіжних держав, а ураховувати:

1) розбіжності усталених систем органів публічної служби в Україні та відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав [5].

2) дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі. Досліджуючи можливості запозичення європейського досвіду унормування правового становища працівників і службовців під час здійснення процедур банкрутства підприємств (установ, організацій), у яких вони працюють (здійснюють службові обов'язки), порівнюючи український та європейський досвід врегулювання припинення трудових правовідносин на підставі процедур банкрутства, встановив, що відповідне законодавство держав-членів ЄС у низці випадків передбачає значно нижчий рівень захисту прав працівників порівняно з українським законодавством [1].

3) обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду. Вказана обставина є важливою з огляду на те, що в Україні ведеться війна, яка спричиняє численні кризові економічні

явища та необхідність спрямування належного фінансування на оборонну сферу держави. Вивчаючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби, доцільно передусім з'ясувати, які саме держави становлять для нас дослідницький інтерес. Причому відповідний інтерес не має обмежуватись лише посиланням на європейський вектор розвитку, адже значну користь для розвитку організаційно-правового регулювання публічної служби може зумовити критичний аналіз зарубіжного досвіду тих держав, з якими в нас є спільна історія становлення правової системи [17; 33].

В дійсності не існує певної «європейської моделі публічної служби», а в кожній державі-члені ЄС наявна власна модель цієї служби, заснована на власних традиціях і юридичній культурі.

Водночас слід зауважити, що публічна служба держав-членів Євросоюзу, не будучи вибудованою за певною універсальною структурною моделлю, яку можна назвати «загальною європейською», ґрунтується на певних універсальних принципах. До основних універсальних принципів (незалежно від особливостей національних систем відповідних держав) український вчений Ю. Ю. Кізілов відносить засадничі ідеї, що є спільними для всіх країн-членів ЄС і визначають стандарти публічного адміністрування та проходження публічної служби в країнах ЄС:

- 1) надійність і прогнозованість;
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) відповідальність;
- 4) результативність та ефективність [12; 11; 8].

Реформа державного управління, яка відбувається в Україні сьогодні, повинна забезпечити його нову якість відповідно до кращих європейських практик підготовки державних службовців.

Єдина модель стандартів державної служби у країнах Європейського Союзу наразі є відсутньою, тому ведучи мову про принципи працевлаштування та проходження публічної служби державних службовців

країн ЄС варто відштовхуватись від особливостей побудови державної служби у кожній окремій державі, яка досягала високого рівня ефективності роботи державного сектору й побудувала професійну і якісну державну службу.

Французька Республіка відноситься до країн із закритою моделлю державної служби, яка втім не є ізольованою від суспільства. Прийняття на державну службу у Французькій Республіці здійснюється за конкурсом, а особи, що пройшли конкурс, працюють впродовж року на умовах стажування. Концепція проходження державної служби Французької Республіки, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі. В свою чергу, для працівника встановлюються гарантії, що добросовісне виконання службових обов'язків гарантує стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується. Тому, державна служба залучає і закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [4; 10; 13]. Тобто, особливість проходження державної служби у Французькій Республіці полягає у тому, що державний службовець, вступивши на службу, вже не іде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях. Перспективи кар'єри французьких чиновників є одним із головних чинників мотивації державних службовців.

Наступною державою, яка слугує взірцем побудови державної служби для інших країн, є Федеративна Республіка Німеччина. Німецька система державної служби та доступу до неї є кар'єрною, проте значною мірою відрізняється від французької, особливо в сфері підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління [10]. Проте, головною особливістю моделі Федеративної Республіки Німеччина вважаємо наявністю трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності

й обсягом функціональних обов'язків державного службовця: підготовча служба; випробувальна служба; власне державна служба [26].

Специфіка проходження німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників або чотири рівні поділу посад: нижчий; середній; високий; найвищий. У Федеративній Республіці Німеччина діє чіткий поділ посад на політичні і адміністративні. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана у будь-який момент. Законодавством Федеративної Республіки Німеччина також передбачено 16 рангів, які заміщуються шляхом конкурсного добору після проходження випробувального терміну. Найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий, шістнадцятий ранги. Саме тому такі поняття публічної служби, як чиновник і службовець не співпадають.

Значний інтерес для України у контексті європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців може представляти система добору кадрів на публічну службу та професійного навчання таких службовців Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Для зарахування на деякі посади та перебування на них установлені наявність британського громадянства, вікові обмеження й освітній ценз (наявність диплому про спеціальну, вищу освіту чи ученого ступеня). Процедура прийому на державну службу розрізняється залежно від шабля, групи або характеру посади. Процедура відбору складається декількох етапів. Перший – письмова доповідь на задану тему. Письмовий іспит загального типу є головною умовою вступу на цивільну службу, який ґрунтується на програмах провідних університетів – Оксфорда і Кембриджа [3; 13]. Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. У наш час даний етап набув основного значення. Потім представники Відділу по остаточному відбору на підставі оцінки, даної

екзаменаторами членами Ради по інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, у результаті чого вирішується питання про зарахування [10].

Загалом, принципи британської системи державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців є неможливими для втілення в Україні з огляду на значні відмінності у моделях. Корисним є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо розподілу посад публічної служби, питань вступу на таку службу, професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та просування публічною службою. Позитивним моментом вважаємо існування інституту професійних керівників

Отже, публічна служба є інтегрованим суспільним інститутом, завдяки якому держава реалізовує свої завдання і функції, розподіляючи їх між гілками влади, державними органами, а на місцях – між органами місцевого самоврядування. Якщо ж органи державної влади та місцевого самоврядування не розв'язують завдання та неспроможні через різні обставини виконати функції держави, то це покладається на інші установи та організації, яким держава делегує такі повноваження. У цьому разі діяльність таких суб'єктів із реалізації делегованих державною завдань та функцій може називатися публічною службою.

3.2. Пропозиції щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні

Україна продовжує тримати курс на входження до Європейського співтовариства, що потребує адаптації вітчизняного законодавства до стандартів діяльності публічної адміністрації країн – членів Європейського Союзу. Однією з найбільш складних і наболілих проблем, що незмінно супроводжують Україну з моменту проголошення незалежності, є становлення і розвиток механізму публічної влади, який забезпечив би

оптимальний баланс між інтересами людини й громадянина та одночасно сприяв би здійсненню ефективного процесу управління всією державою. Сучасне українське суспільство поставило перед собою важливу мету – реформування політичної системи держави з імплементацією європейських принципів державного управління, що актуалізує питання модернізації конституційно-правового статусу публічних службовців та трансформації системи публічної служби в цілому. Завданням такого вдосконалення є наближення системи публічного управління до європейських стандартів, професіоналізація представників публічної служби, перетворення наявних механізмів адміністрування публічної служби з урахуванням міжнародного досвіду та сучасних світових тенденцій удосконалення публічної служби [8].

Будучи динамічною системою, публічна служба функціонує в умовах перманентних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи викликаються змінами в зовнішньому середовищі). Підсистеми і компоненти системи публічної служби виникають, утворюються і діють відповідно до визначених цілей: підвищення якості життя населення країни, досягнення політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо.

За своєю природою публічна служба є комплексним інститутом, що регулюється декількома галузями права національної правової системи, поєднує в собі як службу в органах державної влади, так і службу в органах місцевого самоврядування.

Основа правового статусу публічного службовця визначають такі структурні елементи: обов'язки публічного службовця, права, обмеження, гарантії, соціально-матеріальне забезпечення, відповідальність, що в сукупності забезпечують відповідне правове положення особи в публічно-службових відносинах і створюють умови для виконання завдань і функцій держави. Цілком логічним є закріплення цих елементів у законодавстві, оскільки встановлення обов'язків службовця робить необхідним закріплення

його прав, а наявність обов'язків і прав породжує різні обмеження діяльності, а також необхідність встановлення гарантій та відповідальності [6].

Взятий Україною курс на європейську інтеграцію зумовлює необхідність виконання критеріїв і вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до Європейського Союзу, що, своєю чергою, висуває на передній план державно-правового розвитку завдання створення високопрофесійної публічної служби як ключового елементу ефективної системи публічного управління державою. Такі поступальні кроки актуалізують необхідність урахування кращого позитивного досвіду розвинених європейських країн у ході визначення основних критеріїв публічної служби відповідно до вимог сучасного періоду українського державотворення.

Адаптація досвіду організації публічної служби в державах ЄС, який довів важливість не лише системного, а й поведінкового підходу, що передбачає більш глибокі зміни систем стимулювання діяльності та навчання публічних службовців, де кар'єрне зростання напряму залежить від рівня компетентності. Не втрачає своєї актуальності питання оцінки результатів навчання/підвищення кваліфікації публічних службовців у системі підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, а також питання зміни самої парадигми навчання в післядипломній освіті, де освіта – не лише процес, а результат – високий рівень компетентності.

Модернізація публічної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення системи публічної служби в напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення, наближення до максимально можливого рівня розвиненості.

З метою реформування публічної служби в Україні впродовж останніх років прийнято декілька стратегічних документів, серед яких, на наш погляд, доцільно виокремити Стратегію державної кадрової політики.

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація публічної служби в Україні має здійснюватися шляхом: удосконалення правових засад функціонування публічної служби; реформування системи оплати праці публічних службовців; забезпечення

політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання публічних послуг; удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики публічних службовців; подальшої професіоналізації публічної служби; підвищення іміджу та ефективності публічної служби [6].

Чітко визначений євроінтеграційний курс вимагає й дотримання публічними службовцями стандартів та принципів доброго врядування як загальноєвропейських цінностей, серед яких – проведення виборів, представництво та участь; дієвий зворотний зв'язок; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та довгострокове планування (напрацювання стратегії); раціональне управління фінансами; дотримання прав людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність [8].

Для України характерним є ряд проблем управління публічних службовців, які, на наш погляд, можна мінімізувати завдяки заходам комплексного характеру (табл. 3.1).

Помітними є зусилля науковців та практиків державної служби змінити ситуацію на краще в сфері кадрового забезпечення публічного управління, проте рекомендації, які розробляються, не є беззаперечними чи такими, що можуть кардинально змінити ситуацію. Так, зокрема, порада щодо перевірки рекомендацій та послужних списків претендентів на посади державної служби [18] майже завжди наражається на небажання їх попередніх роботодавців давати об'єктивну характеристику особі через прагнення не вступати з нею в конфлікт. Використання при проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад тестів, анкет, кейсів також досить часто має формальний характер, а подекуди супроводжується відвертою підтасовкою результатів. На відміну від бізнесу, де власник чи генеральний директор зацікавлені, насамперед, у ділових якостях претендента на посаду, в системі виконавчої влади з розмитою

відповідальністю, спрацьовують інші фактори відбору, наприклад, лояльність до керівника.

Таблиця 3.1 – Основні проблеми управління публічними службовцями та необхідні зміни

Проблеми	Необхідні зміни
1. Формалізація вимог	<ul style="list-style-type: none"> – надання більшої автономії щодо формування штатів органам, які належать до публічної служби; – надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами
2. Нееквівалентний розподіл заробітної плати в системі публічної служби	<ul style="list-style-type: none"> – переглянути систему преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; – оплату праці прив'язати до ключових показників ефективності (Key Performance Indicators) – KPI; – розмір ставок заробітної плати всередині установи має формуватися на принципах гармонізації
3. Орієнтація відділів управління кадрами на контроль за дотриманням формальних ознак	<ul style="list-style-type: none"> – перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи
4. Жорсткі режими роботи	<ul style="list-style-type: none"> – впровадження гнучких графіків роботи
5. Відсутність можливостей для використання термінових контрактів	<ul style="list-style-type: none"> – формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

В системі публічної служби, як ні в якій іншій сфері, мають значення морально-етичні та лідерські якості людини: емоційний інтелект, емпатія, вміння працювати в команді, відчуття української ідентичності, вміння тримати слово тощо. Цінності, сформовані на цій основі, є важливими, але, на жаль, не достатніми для належного виконання функцій влади. Важливе значення можуть мати можливості претендента щодо навчання, освоєння цифрових технологій, креативного мислення, а це обумовлює необхідність алгоритмізації критеріїв відбору персоналу, а також залучення до цього процесу сторонніх організацій.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду підбору, добору і відбору кадрів, то доцільно відмітити декілька специфічних особливостей [18]:

– до претендента на посади публічної служби висувається вимога однаковою мірою володіти як адміністративними, так і технічними навичками (Великобританія, Німеччина, Франція);

- відбір персоналу передано недержавним стороннім організаціям (Великобританія, Німеччина, Франція);
- основними критеріями відбору є: високий рівень інтелекту, вміння досягати результату, вміння працювати з людьми (Великобританія);
- претендентом не може бути особа, яка не пройшла військову службу (Франція);
- на державного службовця не розповсюджуються норми трудового законодавства (Франція);
- державний службовець має бути готовим до безперервного навчання на курсах або в спеціальних установах.

Найважливішим ресурсом публічного управління, що впливає на його ефективність, є кадри. В системі публічної влади функції управління виконують як державні службовці, так і посадові особи, вимоги до яких мають певні відмінності. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходиться зіштовхуватися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер.

Починаючи з 19 липня 2022 року і до завершення дії воєнного стану публічна служба в Україні перестала бути винятком із загальних трудових правил. Усі тонкощі на цей рахунок законодавець прописав у Законі України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Відсунувши тим самим убік норми законодавства про працю, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування». А також інші законодавчі акти, що регулюють діяльність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Народні депутати прийняттям закону намагалися подолати кадровий дефіцит, щоб швидко заповнювати посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Закон підлаштовує норми про тривалість робочого часу та часу відпочинку до умов воєнного стану. А також врегульовує питання неможливості своєчасно виплатити заробітну плату публічним службовцям унаслідок ведення бойових дій.

Тому, дійсно, під час дії воєнного стану багато норм про особливості організації трудових відносин підходять і для вирішення низки проблемних питань проходження публічної служби.

Наприклад, для публічних службовців із територій, де ведуться бойові дії, важливою буде норма закону про особливості розірвання трудового договору з ініціативи працівника. Після звільнення колишні публічні службовці з таких територій, крім того, зможуть займатися підприємницькою діяльністю, знайти іншу роботу. А їм це заборонено під час перебування на державній службі чи на службі в органах місцевого самоврядування.

Важливо звернути увагу на ризики, які включилися відразу після введення в дію цього закону:

По-перше, закон не враховує, що в під час війни в Україні наявні різні типи територій: тиллові, прифронтові, фронтові, окуповані, деокуповані тощо. Особливості кожного типу території і мають визначати підходи та особливості правового регулювання публічної служби на них. Наприклад, під час дії воєнного стану допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку). Ця норма більш придатна для застосування на фронтових, прифронтових територіях, щоб забезпечити безперебійну роботу органу влади. І одночасно ця ж норма не захищає публічних службовців від зловживання нею «роботодавцями» на тилловій території.

По-друге, містить ризики навіть спрощена законом процедура призначення. Її особливості полягають у тому, що з метою оперативного залучення до виконання роботи нових працівників, а також усунення кадрового дефіциту та браку робочої сили (у тому числі внаслідок фактичної відсутності працівників, які евакуювалися в іншу місцевість, перебувають у відпустці, простої, тимчасово втратили працездатність або місцезнаходження яких тимчасово невідоме) роботодавець може укласти з новими працівниками строкові трудові договори у період дії воєнного стану або на період заміщення тимчасово відсутнього працівника. Але в складних для держави воєнних умовах, коли зростає безробіття та скорочуються робочі місця, можливі зловживання та суб'єктивні працевлаштування «своїх» на посади публічної служби. Публічна служба з одного з фундаментальних інститутів публічного врядування ризикує перетворитися на місце, де «свої» пересиджуватимуть тяжкі часи в очікуванні настання кращих. Як результат цього – загрознає послаблення публічного врядування в нашій державі.

По-третє, таким чином виникає ризик нівелювання стабільності публічної служби та втрати публічними службовцями гарантій цієї стабільності в тих ситуаціях, коли такої загрози не мало бути. І замість консолідації системи публічної служби в умовах війни отримаємо її розбалансування. І створимо хитку основу для післявоєнного відновлення і без того недостатньо привабливої в очах потенційних майбутніх службовців (через наявність у довоєнний період низки об'єктивних факторів, які не заперечуються ні самими публічними службовцями, ні експертами) публічної служби.

Правове регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, безперечно, потребує відповідності вимогам часу. В умовах війни міць держави має забезпечуватися із середини діяльністю міцного корпусу публічних службовців.

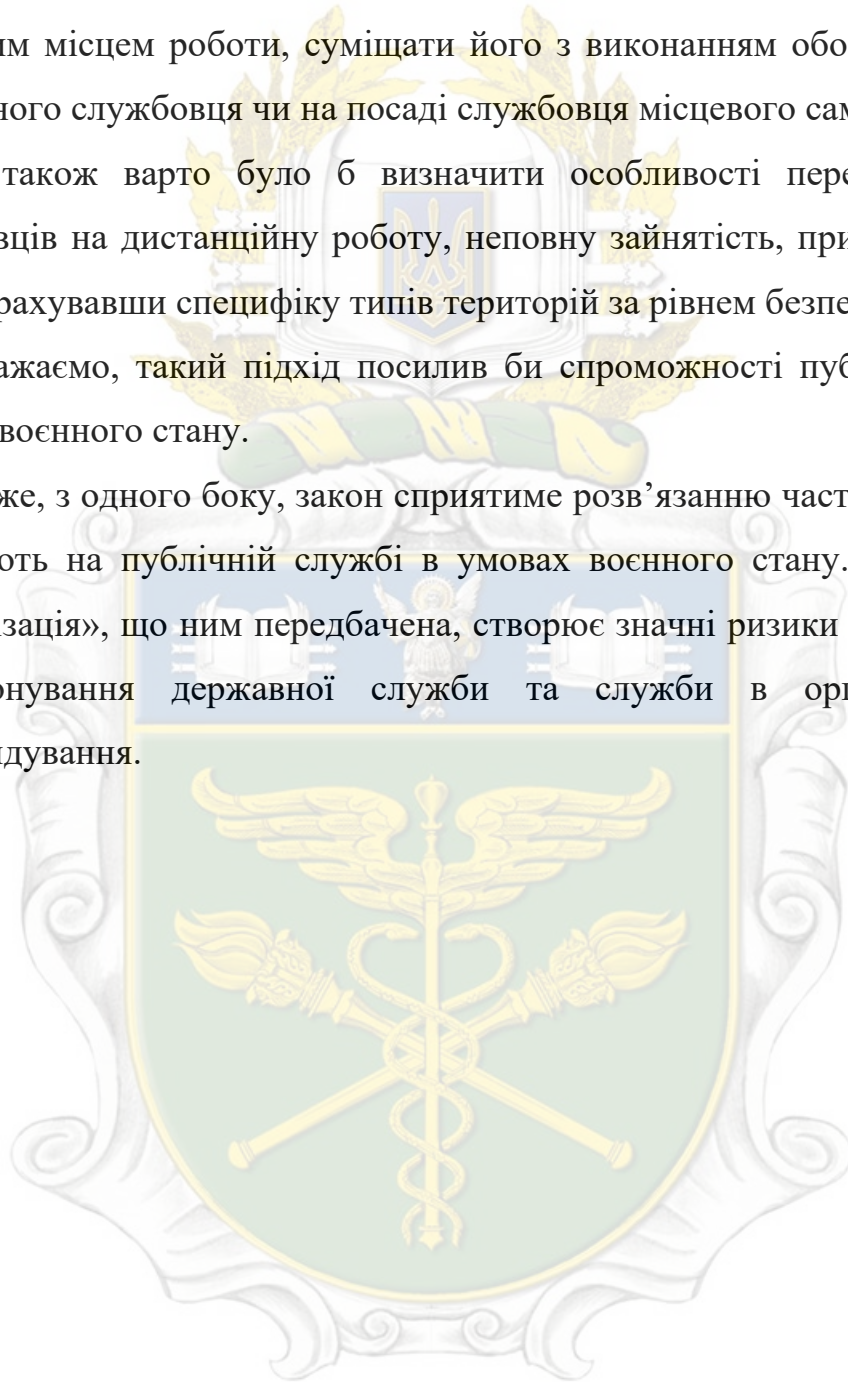
Також при підготовці змін варто було б зосередитися на спрощенні вимог і процедури призначення на вакантні посади саме публічної служби в умовах воєнного стану, а не прирівнювати публічних службовців до працівників.

Наприклад, можна було б дозволити на період дії воєнного стану прийти на публічну службу компетентним і досвідченим пенсіонерам публічної служби, якщо вони виявляють бажання служити державі/територіальній громаді. Або дозволити науково-педагогічним працівникам, для яких цей вид діяльності є основним місцем роботи, суміщати його з виконанням обов'язків на посаді державного службовця чи на посаді службовця місцевого самоврядування.

А також варто було б визначити особливості переходу публічних службовців на дистанційну роботу, неповну зайнятість, припинення служби тощо, врахувавши специфіку типів територій за рівнем безпеки.

Вважаємо, такий підхід посилив би спроможності публічної служби в умовах воєнного стану.

Отже, з одного боку, закон сприятиме розв'язанню частини проблем, що виникають на публічній службі в умовах воєнного стану. Але з іншого - «оптимізація», що ним передбачена, створює значні ризики для нормального функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.



ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. В теоретичному розділі узагальнено сутність публічної служби, що дало можливість її трактувати як професійну, політично нейтральну діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо. Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми пов'язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо. Попри наявні тенденції щодо ототожнення публічної служби з державною, слід зважати на те, що публічна служба наявна також в органах місцевого самоврядування (загального та особливого режиму), адже державна служба та служба в органах місцевого самоврядування – це два окремі основні види публічної служби.

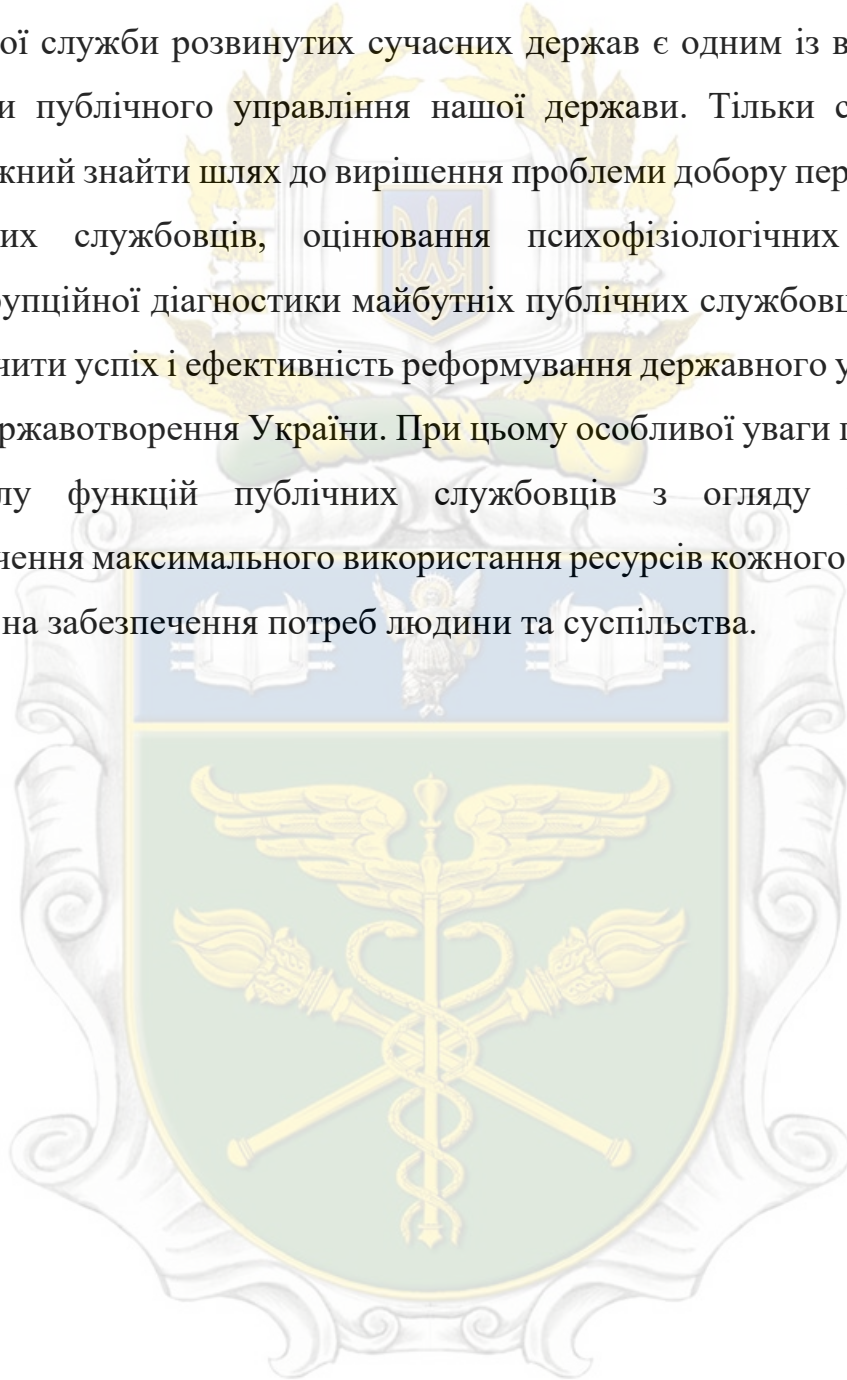
2. До характерних особливостей публічної служби на місцевому рівні необхідно віднести специфічну організаційну структуру Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради та його апарату, цілі та завдання реалізуються на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, правове забезпечення складається як із загальнонаціональних актів, так і з актів локального характеру тощо. Серед актуальних проблем організаційної структури Департаменту в контексті реформи публічного управління встановлено, зокрема, збереження якості послуг, що зумовлено наявністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між структурними підрозділами; прозорістю процесів та доступністю соціальних послуг для громадян.

3. Департамент соціальної політики Вінницької міської ради фінансується з місцевого бюджету. Діяльність Департаменту є прозорою та публічною, оскільки вся інформація є у вільному доступі на офіційному сайті. У 2022 році Департаментом виконувалося 16 бюджетних програм. За кожною програмою оприлюднено кошторис та звіт про виконання програми. До недоліків роботи сайту Департаменту соціальної політики ВМР можна віднести те, що зовнішнім користувачам інформації не надано доступу до річної фінансової звітності установи.

4. В процесі створення спеціального законодавчого акта про публічну службу в Україні необхідно: закріпити лише ті норми, які не будуть дублювати наявні норми чинного законодавства, а відобразитимуть особливості їх дії у відповідних умовах; розробити зміни до наявних «статутних» законодавчих актів, що передбачатиме зменшення кількості універсальних норм, які дублюватимуть відповідні норми спеціального законодавчого акта про публічну службу. Отже, вбачаємо, що втілення основних аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців потребує вжиття комплексних заходів з боку законодавця, адже деякі із них потребують докорінної зміни моделі державної служби. Першим і головним аспектом вважаємо встановлення кар'єрної системи проходження державної служби, яка полягає у безстроковому характері трудових відносин, високому рівні оплати праці та соціального забезпечення, автоматичному кар'єрному просуванні, які залежать від стажу та досягнень працівника.

5. Базовими характеристиками правового статусу публічного службовця слід визнати такі структурні елементи: права публічного службовця; обов'язки публічного службовця; обмеження, що стосуються окремих видів діяльності; гарантії, здійснення повноважень; соціально-матеріальне забезпечення; відповідальність публічного службовця. У своїй сукупності ці складові частини статусу забезпечують відповідне правове становище особи в публічно-службових відносинах і створюють умови для

виконання завдань і функцій держави. Тому ці елементи правового статусу публічного службовця необхідно закріпити на законодавчому рівні. Слід відмітити, що дослідження, адаптація до нашої правової системи і практичне втілення найсучасніших підходів до формування та засад проходження публічної служби розвинутих сучасних держав є одним із важливих завдань політики публічного управління нашої держави. Тільки системний підхід спроможний знайти шлях до вирішення проблеми добору персоналу на посади публічних службовців, оцінювання психофізіологічних здібностей до антикорупційної діагностики майбутніх публічних службовців, що дозволить забезпечити успіх і ефективність реформування державного устрою на новому етапі державотворення України. При цьому особливої уваги потребує питання розподілу функцій публічних службовців з огляду на необхідність забезпечення максимального використання ресурсів кожного з видів публічної служби на забезпечення потреб людини та суспільства.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.
2. Ботвінов Р. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні : дис. ... док. наук з держ. упр.: 25.00.03. Дніпро, 2018. 502 с. URL : <http://catalog.odnb.odessa.ua>
3. Багмет М.О., Іванова М.С., Фуртатова В.С. Організація державної служби Україні: теорія та практика : навч. посібник. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.
4. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч.посібник. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.
5. Ботвінов Р.Г. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2 (15). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcsudu_2016_2_16. (дата звернення 30.04.2023).
6. Ващенко К.О., Серьогін С.М., Бородін Є.І. Публічна служба: системна парадигма : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.
7. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. URL : <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261774/258184>. (дата звернення 30.04.2023)
8. Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 3-9.
9. Голуботовський Р. До визначення поняття «публічна служба в органах судової влади України». *Науковий вісник Дніпропетровського державного*

університету внутрішніх справ. 2021. № 2. С. 138–142. URL : https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2021/09/21_2_138-142.pdf (дата звернення 30.04.2023).

10. Губська О. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби, рекомендації для України. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/121367-zarubizhniy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-pratsevlashtuvannya-ta-prokhozheniya-publichnoyi-sluzhbi-rekomendatsiyi-dlya-ukrayini> (дата звернення 30.04.2023).

11. Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 143-145. URL: http://lsei.org.ua/6_2016/42.pdf. (дата звернення 30.04.2023).

12. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2017. 274 с.

13. Ковбасюк Ю.В., Загороднюк С.В., Крайнік П.І., Дейнега Х. М. Світові моделі державного управління : досвід для України : у 2 част. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.

14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення : 19.04.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 25.04.2023).

15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення : 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.05.2023).

16. Комірчий П. О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби. *Юридична наука*. 2020. № 6 (108). С. 109-119.

17. Комірчий П.О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика : монографія. Київ : Маслаков, 2020. 476 с.

18. Компанець О. І. Удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 101–106. URL : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2022/17.pdf (дата звернення 30.04.2023).

19. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.

20. Махначова Н. М. Особливості прийняття управлінських рішень органами публічної влади в екстремальних умовах. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 39–44. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/29-2022/7.pdf> (дата звернення 30.04.2023).

21. Недобор І. В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Державне управління*. 2018. № 1. Том 29 (68). С. 114-117.

22. Офіційний сайт Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради. URL : <https://vmr.gov.ua/departament-sotsialnoi-polityky> (дата звернення 30.04.2023).

23. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10poikds.pdf> (дата звернення 30.04.2023).

24. Про державну службу : Закон України від **10.12.2015 № 889-VIII**. Дата оновлення: **31.03.2023**. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 30.04.2023).

25. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Дата оновлення : 01.08.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 30.04.2023).

26. Прокопенко Л. Л., Шабатіна І. А. Публічна служба в країнах ЄС. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf> (дата звернення 30.04.2023).

27. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.

28. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Чернова С., Воронкової В. і ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

29. Сидоренко П. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10spvovv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10spvovv.pdf) (дата звернення 30.04.2023).

30. Стрельченко О.Г. Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація. *Філософські та методолгічні проблеми права*. 2019. № 1 (17). С. 104–111. URL : <https://philosophy.naiu.kiev.ua/index.php/philosophy/article/view/1144> (дата звернення 30.04.2023).

31. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: теорія і практика*. 2012. № 3. С. 70-73. URL : <https://cutt.ly/dnfdS38> (дата звернення 30.04.2023).

32. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ : Конус, 2007. 735 с.

33. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 75. том 1. стор. 83. стаття 2125.

34. Хорошенюк О.В. Організація публічної служби в Україні : теоретикоправовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 251 с.

35. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.