

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2025.20>**О. Г. Погребняк**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інституту права та безпеки

Одеського державного університету внутрішніх справ

orcid.org/0009-0009-2157-9318

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Актуальність професійного розвитку публічних службовців в Україні зумовлена потребою модернізації системи публічного управління, що має забезпечити її ефективність, стійкість і відповідність стандартам Європейського Союзу. Особливої ваги ця проблема набуває в умовах воєнного стану, коли держава стикається з викликами безпеки, управління кризовими ситуаціями та реалізацією післявоєнних стратегій відновлення. У такому контексті якісна професійна підготовка кадрів публічної служби визначається як один із ключових чинників формування державного апарату європейського рівня. Метою статті є проаналізувати моделі професійного розвитку публічних службовців у державах ЄС, зокрема Франції, Німеччині, Польщі та Італії, і на основі цього досвіду визначити перспективні орієнтири для вдосконалення української моделі публічної служби. У статті виокремлено три провідні концепції навчання: спеціалізовану, багатoproфільну та особистісно орієнтовану, а також системно розглянуто моделі освітньої підготовки у згаданих країнах, підкреслюючи їх практичну спрямованість, міждисциплінарність та інституційну сталість.

Обґрунтовано необхідність створення в Україні адаптивної, гнучкої та децентралізованої системи професійного розвитку публічних службовців із активним використанням цифрових технологій, чітким розмежуванням політичних і адміністративних функцій, а також гармонізацією з європейським законодавством. Запропоновані підходи сприятимуть не лише зміцненню кадрового потенціалу, а й ефективній інтеграції України до адміністративного простору ЄС.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, професійний розвиток, професійна підготовка, Європейський Союз, євроінтеграція.

Pogrebnyak O. G. PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: EUROPEAN EXPERIENCE

The relevance of professional development of public servants in Ukraine stems from the need to modernize the public administration system to ensure its efficiency, resilience, and compliance with European Union standards. This issue becomes particularly significant under martial law, as the state faces security challenges, crisis management tasks, and the implementation of post-war recovery strategies. In this context, high-quality professional training of civil service personnel is defined as a key factor in shaping a capable and sustainable state apparatus. The aim of this article is to analyze models of professional development of public servants in selected EU countries – namely France, Germany, Poland, and Italy – and, based on this experience, to identify promising directions for improving the Ukrainian public service model.

The article highlights three dominant training concepts: specialized, multidisciplinary, and personality-oriented learning. It also systematically examines the educational models implemented in the aforementioned countries, emphasizing their practical orientation, interdisciplinary approaches, and institutional sustainability. The study substantiates the need for Ukraine to develop an adaptive, flexible, and decentralized system of professional development for public servants. This system should incorporate digital technologies, ensure a clear separation between political and administrative functions, and align national legislation with European standards. The proposed approaches will not only enhance human resource capacity but also support Ukraine's effective integration into the European administrative space. Conclusions are drawn on the need to implement the foreign experience of partner countries in the issues of professional development of public servants in order to unify the norms of current legislation and further common historical development.

Key words: public service, civil service, professional development, professional training, European Union, European integration.

Постановка проблеми. Серед актуальних викликів, що постають перед системою публічного управління України, особливу увагу слід приділити питанню забезпечення якісної підготовки публічних службовців. В умовах воєнного стану, коли перед органами влади стоять завдання забезпечення стабільності, національної безпеки, ефективного адміністрування кризовими процесами та реалізації стратегій післявоєнного відновлення, проблема професійної підготовки кадрів набуває особливого значення. Адже, від рівня фахової спроможності службовців залежить

не лише поточне функціонування державного апарату, а й здатність країни оперативно адаптуватися до надзвичайних умов та формувати довгострокову стратегію розвитку. З огляду на це, стратегічною метою державної кадрової політики України має бути формування високопрофесійного освітньо-кваліфікаційного потенціалу, який би забезпечував стійкість, гнучкість та ефективність системи публічної служби. У цьому контексті особливої значущості набуває дослідження та імплементація найкращих практик підготовки публічних службовців, що були апробовані в країнах

Європейського Союзу. Сучасний європейський досвід свідчить про важливість державної участі у формуванні політики професійного розвитку кадрів, що позитивно позначається на динаміці соціально-економічного розвитку. Варто детально аналізувати моделі освітньої підготовки публічних службовців у тих державах, де центральну роль у формуванні системи професійного навчання відіграє держава як гарант якості та ефективності кадрової політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підготовки публічних службовців були предметом вивчення багатьох українських та зарубіжних теоретиків та практиків. Зокрема, основні аспекти проблеми професійного навчання та підготовки державних службовців аналізуються у працях таких дослідників, як Ю. Битяка, В. Гриненка, С. Ківалова, Т. Коломонець, Л. Корнути, В. Малиновського, О. Оболенського, М. Міненка, О. Слюсаренка та інших. У той же час комплексного дослідження проблеми підготовки публічних службовців у сучасних умовах, із урахуванням законодавчих перетворень та закордонного досвіду не проводилося.

Метою статті є провести аналіз та з'ясувати особливості основних концепцій та форм Європейського досвіду підготовки публічних службовців окремих країн, що може бути основою подальшого удосконалення та розвитку інституту публічної служби в Україні у період післявоєнної розбудови.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу, актуальність визначення особливостей професійного розвитку публічних службовців в Україні зумовлена необхідністю підвищення ефективності публічного адміністрування, особливо в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення держави. Сучасні виклики вимагають від публічних службовців не лише глибоких фахових знань, а й здатності адаптуватися до змін, діяти в умовах невизначеності та приймати відповідальні рішення [3, с. 88]. Визначення та впровадження оптимальної моделі професійного розвитку є запорукою формування компетентного, доброчесного та інституційно сталого корпусу публічної служби, який здатен забезпечити реалізацію національних реформ і євроінтеграційного курсу України. Щодо законодавчого визначення, варто зазначити, що Закон України «Про державну службу» закріпив розуміння професійної освіти та підготовки, власне, державного службовця. Так, у ст. 48 законодавець закріпив розуміння та порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [1]. Щодо інших видів публічної служби питання законодавчого визначення залишається відкритим. Однак, не дивлячись на певне законодавче урегулювання, питання професійної підготовки перебуває на шляху свого становлення, Тому, вивчення та аналіз зарубіжного

досвіду окремих Європейських країн, де система професійної підготовки публічних службовців діє злагоджено та дає хороші результати, є важливим та необхідним. Слід зазначити, що зарубіжний досвід в цілому виробив три концепції підготовки кваліфікованих кадрів на публічній службі: 1) концепція спеціалізованого навчання, орієнтована на сьогоднішній день або на найближче майбутнє і має відношення до відповідного робочого місця. Така підготовка є ефективною відносно нетривалий відрізок часу, але, з погляду, окремого публічного службовця, сприяє збереженню за ним робочого місця, а також підвищує відчуття власної гідності; 2) концепція багатoproфільного навчання є ефективною з економічної точки зору, оскільки підвищує внутрішньоорганізаційну і поза організаційну мобільність працівника. Проте остання обставина є відомим ризиком для організації, де працює публічний службовець, оскільки він має можливість вибору і тому менш прив'язаний до відповідного робочого місця; 3) концепція навчання, орієнтованого на особистість, має на меті розвиток людських якостей, закладених природою або придбаних у практичній діяльності. Ця концепція стосується насамперед публічних службовців, які мають схильність до наукових досліджень і талант керівника, педагога. Цілеспрямована підготовка кваліфікованих кадрів публічного адміністрування припускає тісний зв'язок і координацію вказаних концепцій навчання [6, с. 8].

Опрацьовуючи результати наукових досліджень та практику зарубіжних країн, доцільно погодитися з висновками науковців щодо виокремлення трьох провідних моделей професійної підготовки публічних службовців. Зокрема, йдеться про англійську модель, що базується на інтеграції бізнес-підходів із системою публічного управління; німецьку модель, в основі якої лежить юридична освіта, доповнена службовою підготовкою та системою підвищення кваліфікації для представників середньої та нижчої ланки публічної служби; а також французьку модель, що передбачає централізовану державну систему підготовки обмеженої кількості висококваліфікованих управлінців, ключову роль у якій відіграє Національна школа управління.

У процесі аналізу підходів до підготовки та професійного розвитку публічних службовців у зарубіжних країнах, також важливо звернути особливу увагу на досвід держав Східної Європи, який має значний потенціал для адаптації в українських умовах з огляду на подібність інституційних традицій, систем управління та правових засад публічної служби. Саме тому доцільним є глибоке дослідження моделей професійного навчання та підвищення кваліфікації, реалізованих у цих країнах, з метою формування ефективної,

цілісної та адаптивної системи публічного адміністрування в Україні, що особливо актуально в контексті посилення вимог до публічної служби в умовах воєнного стану та стратегічного курсу на європейську інтеграцію. У цьому контексті значний науковий інтерес становить модель професійної підготовки публічних службовців Французької Республіки. Зокрема, її правову основу становить Загальний статут державної служби, який гарантує службовцям право на постійне професійне навчання та передбачає можливість обов'язкового проходження підготовки впродовж кар'єри. Французька система державної служби функціонує за кар'єрною моделлю та характеризується високим ступенем централізації. Ключовим інституційним елементом виступає Головне управління державної служби (DGAFP), яке здійснює координацію державної політики у сфері підготовки кадрів та відповідає за формування вищого корпусу управлінців [5].

Система професійної підготовки у Франції охоплює широке коло навчальних інституцій, серед яких вирізняються такі профільні заклади, як Національна школа адміністрації (ENA), регіональні інститути адміністрації (IRA), а також спеціалізовані навчальні заклади у сфері податкової політики, митної справи, безпеки, охорони здоров'я, екології, будівництва, аграрного господарства та інших технічних напрямів. ENA та IRA перебувають у підпорядкуванні Міністерства державної служби, у той час як спеціалізовані школи координуються відповідними галузевими міністерствами [10, с. 55]. Підвищення кваліфікації працівників державних органів забезпечується не лише адміністративними школами, а й відомчими структурами, що реалізують освітні програми всередині органів публічної влади. Варто також відзначити активну участь приватного сектору у реалізації підготовки державних службовців шляхом укладання відповідних контрактів з органами державної влади.

Система професійного навчання у Франції зорієнтована на практичні навички, тоді як академічна база вважається передумовою для вступу до адміністративних навчальних закладів і перевіряється через конкурсний відбір. Вступні іспити мають вирішальне значення для зарахування до школи, після чого студенти набувають статусу державних службовців та отримують заробітну плату протягом навчання [2]. Заключне оцінювання за результатами програми є підставою для довготривалого перебування на державній службі. Таким чином, французька модель поєднує конкурсну відкритість із високими стандартами практичної підготовки, що може бути корисним прикладом для реформування системи підготовки державних службовців в Україні. До позитивних характеристик французької моделі освітньо-про-

фесійної підготовки державних службовців варто віднести системне розуміння стратегічних завдань публічної служби, таких як децентралізація, територіальна організація державних інституцій, налагодження комунікації між владними структурами та суспільством, підтримка місцевих громад, а також інтеграція до європейського адміністративного простору через співпрацю з інституціями Європейського Союзу [4, с. 156]. Особливої уваги заслуговує ефективне управління людськими ресурсами та орієнтація на екологічну модернізацію, що відповідає сучасним викликам сталого розвитку. Попри наявність значної кількості установ та центрів прийняття рішень у сфері кадрової підготовки, французька система зберігає високий рівень цілісності, оптимальну економічну доцільність та адміністративну ефективність. Саме тому ця модель вважається однією з найбільш розвинених у Європі й заслуговує на глибоке вивчення та адаптацію в контексті українських реалій. Водночас не можна не враховувати й системні обмеження, притаманні централізованим моделям: зокрема, низький рівень професійної мобільності, який хоча й компенсується високим соціальним статусом та чітко структурованою системою матеріального заохочення, все ж може призводити до зниження рівня відкритості, комунікативності та адаптивності службовців до змін.

Дані зосередимо увагу на Німецькій моделі проєсійного розвитку та навчання. Німецька система освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів, що також належить до моделей закритого типу, відзначається високим рівнем нормативної впорядкованості та інституційної багаторівневості. Вона охоплює як загальнонаціональні органи – Федеральну академію державного управління, Міністерство внутрішніх справ, Федеральну вищу школу муніципального управління, Академію Німецької спілки державних службовців, – так і регіональні вищі навчальні заклади, підпорядковані окремим землям. Основою функціонування системи є наявність обов'язкової професійної підготовки, диференційованої за рівнями управління, з особливим акцентом на стажуванні як ключовому елементі підготовки вищих публічних службовців [7, с. 206]. Основні форми підвищення кваліфікації включають: первинну професійну підготовку для новопризначених працівників; професійне навчання відповідно до займаної посади та напряму діяльності; програми підготовки для переходу на посади вищого рівня; а також спеціалізовані навчальні курси для управлінського персоналу. Зміст навчання поділяється на дві функціональні групи: перша – забезпечення базового рівня кваліфікації для усіх службовців, котрі вперше прийняті на посаду; друга – адаптивна, що спрямована на підтримання та оновлення професійних знань відпо-

відно до зміни умов та завдань управління. До безперечних переваг німецької моделі слід віднести збалансованість між теоретичною підготовкою та практичними навичками, що сприяє комплексному розвитку компетенцій публічного службовця [9, с. 741]. Водночас до системних недоліків належить жорстка орієнтація на юридичну освіту: особи, що не мають фаху юриста, зобов'язані проходити тривалу перепідготовку, що вказує на обмеження міждисциплінарної гнучкості цієї моделі.

Також варто вивчити досвід Польщі, котрий, беззаперечно, може бути корисним для України. Отже, система підготовки публічних службовців у Польщі є показовим прикладом послідовної модернізації публічного управління, який може слугувати орієнтиром для реформування української моделі публічної служби, зокрема в контексті євроінтеграційного курсу та постоєнного оновлення інституційної спроможності держави. Трансформація польської державної служби здійснювалася відповідно до принципів прозорості, професіоналізму та функціонального поділу між політичною і адміністративною сферами. Зокрема, відповідно до польського законодавства, до Корпусу державної служби зараховуються лише ті посади, які перебувають у сфері повноважень Прем'єр-міністра. Водночас особи, які підпорядковуються іншим органам державної влади (наприклад, Конституційному трибуналу, Верховній контрольній палаті тощо), не входять до складу цього корпусу. Також не включаються до складу державної служби особи, які обіймають політичні посади – це міністри, заступники міністрів, воєводи та їх заступники, що гарантує чітке розмежування між політичним керівництвом та апаратом управління державною [11]. Організаційно польський корпус державної служби поділяється на дві основні категорії: працівників, які виконують службові обов'язки на основі трудового договору, та державних службовців, які займають посади на основі адміністративного призначення. Для осіб, що вперше вступають на державну службу, передбачено проходження підготовчої служби тривалістю до чотирьох місяців, яка завершується складанням кваліфікаційного іспиту, що є обов'язковою умовою для подальшого професійного зростання [8, с. 14]. Крім того, важливою складовою системи професійної підготовки в Польщі є багаторівнева система тренінгів. Центральні тренінги розробляються та координуються Головою державної служби і охоплюють загальнонаціональні питання професійного розвитку. Генеральні тренінги організовуються Офісом Генеральних директорів, який також відповідає за формування індивідуальних програм розвитку для членів Корпусу державної служби. Спеціалізовані тренінги орієнтовані на задово-

лення конкретних навчальних потреб окремих відомств або підрозділів і розробляються у тісній взаємодії з керівництвом відповідних установ [11].

В той же час, центральним елементом системи є діяльність Національної школи публічного адміністрування (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – KSAP), що функціонує як вищий інститут підготовки публічних службовців. Вступ до школи здійснюється виключно на конкурсних засадах, що забезпечує високий рівень добору кандидатів. Особи, які успішно завершили навчальну програму, автоматично зараховуються до складу публічної служби та мають можливість самостійно обирати одну з посад, запропонованих Прем'єр-міністром. Освітня програма KSAP має міждисциплінарний характер і охоплює підготовку майбутніх керівників, експертів і управлінців на центральному та регіональному рівнях. Крім підготовки нових кадрів, школа забезпечує підвищення кваліфікації чинних службовців. Вона організовує цільові курси, семінари та практикуми, що передбачають поглиблене вивчення законодавства, європейських і міжнародних відносин, економіки, іноземних мов та інших дисциплін, важливих для ефективної реалізації функцій публічного управління. Польська система професійної підготовки характеризується високим рівнем інституційної дисципліни, гнучкістю у реалізації освітніх програм та орієнтацією на безперервний розвиток персоналу публічної служби, що може бути надзвичайно цінним джерелом практик для подальшого вдосконалення системи публічної служби в Україні.

У доповнення до аналізу моделей професійної підготовки публічних службовців у Франції, Німеччині та Польщі, варто розглянути досвід Італії як приклад поєднання централізованого та децентралізованого підходів до формування кадрового потенціалу публічного адміністрування, що також може мати прикладне значення для України. Італійська модель професійної підготовки державних службовців функціонує на основі поєднання державної політики у сфері державної служби з високим рівнем автономії окремих адміністративних органів у питаннях кадрового забезпечення [2]. Центральну координаційну роль у формуванні політики професійного розвитку відіграє Департамент державної адміністрації при Раді Міністрів Італії, який розробляє стандарти, нормативи та індикатори якості для усіх видів професійного навчання.

Однією з ключових інституцій системи є Школа національного управління (Scuola Nazionale dell'Amministrazione – SNA), яка виконує функцію національного провайдера навчальних програм для вищих державних службовців та кандидатів на управлінські посади. Навчання у школі оріє-

ентоване на стратегічні аспекти публічного адміністрування, цифрову трансформацію, боротьбу з корупцією, етичне врядування та політики сталого розвитку. Програми школи передбачають не лише лекційні модулі, а й симуляції, роботу з кейсами та міжвідомчу взаємодію, що сприяє розвитку практичних навичок. Особливістю італійської системи є реалізація концепції персоналізованого професійного розвитку, що передбачає індивідуальні траєкторії навчання для кожного службовця відповідно до його функціональних обов'язків та кар'єрного планування [10, с. 55]. Окрім цього, Італія активно впроваджує цифрові освітні платформи, які дозволяють державним службовцям проходити дистанційне навчання, що стало особливо актуальним в умовах пандемії COVID-19 і в подальшому – під час кризових ситуацій, пов'язаних з безпековими викликами. Таким чином, італійська модель демонструє ефективне поєднання державного регулювання, інституційної автономії та технологічних інновацій у сфері підготовки державних службовців, що може стати орієнтиром для розробки гнучкої та адаптивної системи професійного розвитку публічної служби в Україні.

Висновки. Виходячи з викладеного, варто зазначити, що дослідження особливостей професійного розвитку публічних службовців в умовах трансформаційних змін в Україні підтверджує стратегічну важливість адаптації найкращих європейських практик підготовки кадрів до вітчизняного нормативного, інституційного та соціального контексту. Зважаючи на виклики, спричинені воєнним станом, відбудовою держави та її прагненням до євроінтеграції, актуалізується потреба формування ефективної, гнучкої та стійкої моделі професійного розвитку публічної служби.

Аналіз зарубіжного досвіду (Франції, Німеччини, Польщі та Італії) дозволив виокремити універсальні елементи, які можуть бути імплементовані в українську систему. Йдеться про запровадження кар'єрних моделей, орієнтованих на постійне навчання, децентралізацію управління людськими ресурсами, міждисциплінарність програм, впровадження цифрових інструментів для дистанційної підготовки та підвищення кваліфікації, а також чітке розмежування політичних і адміністративних функцій у публічному управлінні. У цьому контексті важливо забезпечити гармонізацію українського законодавства з європейськими стандартами щодо безперервного

професійного розвитку, прозорого добору кадрів, правового статусу службовців та ролі держави у гарантуванні освітніх прав. Вивчення і адаптація моделей професійного розвитку має стати дієвим механізмом не лише підвищення якості публічного адміністрування, а й потужним каталізатором відновлення держави, її модернізації та інтеграції до адміністративного простору Європейського Союзу.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Григор'єва С. Основні тенденції розвитку підготовки державних службовців в країнах Європи. URL: <http://www.dridu.dp.ua>
3. Корнута Л.М. Актуальні питання розвитку професійної компетентності державного службовця : зарубіжні практики та шляхи удосконалення в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. № 21. С. 88–93. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2021/21-2021/19.pdf>
4. Корнута Л.М. Інновації в публічному управлінні : зарубіжний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Наукові перспективи*. 2021. № 1 (7). С. 155–163. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/119/120>
5. Початкова підготовка та безперервне навчання державних службовців у Франції : Франція в Україні (Посольство Франції в Україні). URL: www.ambafrance-ua.org
6. Серьогін С.М. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні : проблеми та перспективи : монографія / С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська, Л.Л. Прокопенко, Т.М. Тарасенко, О.А. Харченко, І.І. Хожило, І.І. Шпітун. Київ, 2013. 286 с.
7. Титаренко Л. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід державного управління. *Зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління*. Вип. 1 (13). Одеса : ОРІДУ Вісн. УАДУ. 2003. С. 206–211.
8. Dubowik A. Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r. Warszawa : PiZS. 2009. T. 6. S. 13–20.
9. Chevalier, J. Changing European States, Changing Public Administration: Public Administration in Statist France. У: Otenyo E.E. & Lind N.S. Comparative Public Administration. 2006. Vol. 15. Emerald Group Publishing Limited, С. 741–758.
10. Reichard, C. & Kickert, W. PhD Education in Public Administration and Management in Europe. У: Jenei, G. & Mike, K. Public Administration and Public Policy Degree Programmes in Europe: The Road from Bologna. 2008. P. 55–79.
11. The Civil Service in Poland. Peter Lang Verlag. URL: https://www.peterlang.com/document/1050386?utm_source=chatgpt.com