

УДК 35.08(477+4/9)-021.272

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2025.23>**М. О. Яременко**

аспірантка

Київського університету інтелектуальної власності та права

orcid.org/0009-0005-7276-5365

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

В Україні на сьогоднішній день необхідність реформування державної служби зумовлена низкою проблем, зокрема фрагментарністю законодавства, відсутністю системного підходу у визначенні статусу державних службовців, а також неурегульованістю процедури їхнього призначення та звільнення. Тому, триває реформа державної служби, яка спрямована на створення ефективної системи публічного управління. Це є одним із ключових напрямів адміністративно-правових перетворень, що вимагає вивчення зарубіжного досвіду організації державної служби.

Багато країн світу вже впровадили ефективні моделі реформування, які можуть слугувати основою для вдосконалення української держслужби. У зв'язку з цим видається актуальним і доцільним звернутися до досвіду таких держав, оскільки це дасть змогу визначити методи і способи організації державної служби, які були б доречними і можуть бути застосовані у вітчизняній практиці.

Також важливим є й те, що зверненням до зарубіжного досвіду дасть змогу виявити помилки, яких припустилися інші країни, щоб врахувати їх і згодом не допускати. Водночас зіставлення зарубіжних структур і концепцій із українськими дасть змогу якнайкраще розібратися в проблемах, таких як розмитість цілей та завдань, відсутність чітких критеріїв оцінки ефективності роботи службовців, недостатність механізмів захисту від необґрунтованих звільнень, а також відсутність єдиних етичних норм поведінки чиновників. У зв'язку з цим досвід зарубіжних країн може бути корисним для покращення ситуації в Україні.

В зв'язку з чим у статті розглянуто досвід організації структури державної служби в ряді зарубіжних країн (США, Великобританії, Франції, Німеччині). Проаналізовано відкриту (англосаксонську) та закриту (континентальну) моделі державної служби, їхні переваги та недоліки, а також можливості адаптації позитивного досвіду інших країн в українському законодавстві.

Проведено порівняльно-правове дослідження особливостей правового регулювання державної служби, виокремлено основні проблеми, з якими стикається державна служба в Україні.

Результатом дослідження є формулювання висновків та пропозицій щодо вдосконалення законодавства, що регулює державну службу в Україні, використовуючи досвід зарубіжних країн.

Ключові слова: державна служба, державне управління, адміністративне право, правове регулювання.

Yaremenko M. O. CIVIL SERVICE IN UKRAINE AND ABROAD: A COMPARATIVE ANALYSIS

In Ukraine today, the need to reform the civil service is driven by a number of problems, including fragmented legislation, the lack of a systematic approach to determining the status of civil servants, and the unregulated procedure for their appointment and dismissal. Therefore, the civil service reform is ongoing, aimed at creating an effective public administration system. This is one of the key areas of administrative and legal reforms, which requires the study of foreign experience in organising the civil service.

Many countries have already implemented effective reform models that can serve as a basis for improving the Ukrainian civil service. In this regard, it seems relevant and expedient to turn to the experience of such countries, as this will allow us to identify methods and ways of organising the civil service that would be appropriate and can be applied in domestic practice.

It is also important to note that by looking at foreign experience, it will be possible to identify mistakes made by other countries in order to take them into account and prevent them in the future. At the same time, comparing foreign structures and concepts with Ukrainian ones will help to better understand problems such as blurred goals and objectives, lack of clear criteria for assessing the performance of employees, insufficient mechanisms for protecting against unjustified dismissals, and the absence of uniform ethical standards of behaviour for officials. In this regard, the experience of foreign countries may be useful for improving the situation in Ukraine.

In this regard, the article examines the experience of organising the civil service structure in a number of foreign countries (the USA, the UK, France, Germany). The author analyses the open (Anglo-Saxon) and closed (continental) models of civil service, their advantages and disadvantages, and the possibilities of adapting the positive experience of other countries to Ukrainian legislation.

The author conducts a comparative legal study of the peculiarities of legal regulation of the civil service and identifies the main problems faced by the civil service in Ukraine.

The study resulted in the formulation of conclusions and proposals for improving the legislation governing the civil service in Ukraine, using the experience of foreign countries.

Key words: civil service, public administration, administrative law, legal regulation.

Постановка проблеми. Державна служба є важливим елементом публічного управління, який забезпечує ефективну реалізацію функцій держави. В Україні продовжується реформа дер-

жавної служби, спрямована на підвищення її ефективності та модернізацію правового регулювання. Однак в українському законодавстві існує низка проблем, зокрема:

- Відсутність системного характеру в регулюванні державної служби.
- Недостатня регламентація правового статусу державних службовців.
- Відсутність чітких критеріїв оцінки ефективності їхньої діяльності.
- Нечітко визначені процедури прийняття та звільнення державних службовців.

Водночас у світі вже розроблено ефективні моделі державної служби, які можуть бути корисними для вдосконалення українського законодавства. Це зумовлює актуальність порівняльного аналізу досвіду інших країн, зокрема США, Великобританії, Франції та Німеччини.

Метою дослідження є проведення порівняльно-правового аналізу моделей державної служби в Україні та США, Великобританії, Франції, Німеччини для запозичення закордонного досвіду в процесі вдосконалення українського законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема державної служби є предметом численних досліджень у правознавстві. Зокрема, Бойко В. О., Коваль О. І. виділяють комплексний підхід до аналізу реформ у державній службі, що допомагає зрозуміти основні виклики сучасності[1].

На ролі інноваційних технологій для підвищення ефективності державного управління наголошує Іваненко О. С. [2].

Поряд з цим, Мельник І. Р. підкреслює значущість професійного розвитку службовців як ключового чинника адаптації до змінних умов [3].

Сидоренко А. П., Петренко М. В. поглиблено аналізують поточний стан державної служби [4].

Всебічному аналізу інституціональних змін, що відображає динаміку трансформацій у системі державної служби присвячено дослідження Гончаренко Л. В. [5].

Разом з тим Коваленко Т. М., доречно, звертає увагу на закордонні моделі організації державної служби [6]: англосаксонську модель (відкрита) та континентальну модель (закрита).

Таким чином, проводячи порівняльний аналіз українського досвіду та законодавства організації державної служби з європейськими стандартами, дозволяє визначити напрямки інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Станом на сьогодні, основним законодавчим актом, що регулює державну службу в Україні, є Закон України «Про державну службу» [7], який визначає правові засади діяльності державних службовців та містить офіційне визначення терміну «державного службовця».

У світовій практиці сформувались дві основні моделі організації державної служби: англосаксонська (відкрита) та континентальна (закрита), які можуть бути як прикладом для застосування в Україні, так і адаптовані під потреби україн-

ських реалій. Кожна з них має власні особливості, що впливають на принципи формування кадрів, кар'єрне зростання, систему винагород і механізми звільнення державних службовців.

Так, Англосаксонська модель державної служби реалізується в таких країнах, як США, Велика Британія, Канада, Австралія та інших. Ця модель ґрунтується на судовій практиці, законодавчих актах та регуляторних рішеннях уряду й характеризується такими ключовими ознаками:

- відсутністю чітко організованої системи нормативного правового регулювання офіційних відносин;
- відкрита конкурентоспроможна система відбору персоналу;
- залежність заробітної плати та офіційного зростання від результатів роботи державного службовця;
- спрощена процедура звільнення.

До країн, що використовують континентальну модель організації державної служби належить, Німеччина та Франція. Закрита модель характеризується такими ознаками, як:

- наявність детальної регламентації компетенцій кожного рівня державної служби;
- багаторівнева система відбору кадрів;
- високий соціальний статус працівника, тобто чим довше особа перебуває на державній службі та відповідній посаді, тим більше у нього заробітна плата та наявні пільги;
- у Німеччині та Франції процедура звільнення працівника є складним процесом.

Для порівняння з державною службою в Україні видається важливим, перш за все, розглянути особливості державної служби у Сполучених Штатах Америки (надалі – США). У США держслужба регулюється Кодексом законів США та Законом про реформування державної служби 1978 року. Вона поділяється на федеральну, службу штатів і місцеву службу. При цьому, федеральна служба поділяється на конкурсну та патронажну.

У США фундаментом становлення державної служби окрім кваліфікаційних вимог до державних службовців, існує панівний принцип так званої «системи заслуг», яка «представляє проходження громадянами конкурсного добору на відкриту вакантну посаду державної служби»[9].

Також при прийнятті на державну службу в цій країні, питання громадянства є дуже важливим. Відповідно до законодавства, особи, які не мають громадянства США, приймаються лише тоді, коли громадяни держави не претендують на певну посаду.

В Україні вступ до державної служби також здійснюється шляхом конкурентного відбору на основі принципу рівності всіх претендентів, що за своєю суттю є аналогією «системи заслуг» у США.

Обов'язкові вимоги до кандидата на державну службу – це наявність базової освіти та спеціальної попередньої підготовки. Вся система прийняття, навчання та просування у державній службі в США організована таким чином, щоб створити тип професійного менеджера широкого профілю.

Але головною та відмінною особливістю організації державної служби як у США, так і в Україні є простота процедури звільнення. Тож, досвід США можна застосовувати в модернізованій формі в українській системі.

У Великій Британії державна служба відокремлена від політики, а система кар'єрного зростання базується на професійних заслугах та стажі.

Важливим елементом концепції «державного службовця» у Великобританії є те, що він вважається «службою корони». Це означає, що державний службовець отримує призначення або безпосередньо від «Корони», або зараховується до державної служби внаслідок проходження спеціальної кваліфікаційної процедури та перебуває на посаді державного службовця невизначений період «на королівський розсуд».

У Великобританії є дві категорії працівників: працівники, які захищають громадський порядок та державні службовці. Перша категорія включає суддів, військовослужбовців, правоохоронних органів та вчителів. Друга категорія включає працівників, які виконують функцію уряду.

На відміну від Великобританії в Україні, вчителі державних установ не є державними службовцями. Попри присутність у Кабінеті міністрів Великобританії, який відіграє ключову роль в управлінні системою державних служб, найвищий корпус державних службовців, здійснює важливий внесок у цю сферу як незалежний орган. Тому призначення вищих державних службовців є «королівською прерогативою».

Головним критерієм для кар'єрного підвищення є досвід, а не професіоналізм, а основна вимога до державного службовця – лояльність, стриманість у політичних справах. До цього ж, державна служба вимагає «політичного нейтралітету».

Британський практичний досвід також викликає інтерес залучення кандидатів від найталановитіших представників приватного сектору на посади державної служби, а також досвіду побудови оптимального механізму децентралізації системи державної служби, в якому періодично впроваджуються коригування. Неможливо не відзначити досвід реформування державних структур Великобританії, що, безсумнівно, буде корисним для України.

У зв'язку з цим необхідно відзначити механізми взаємодії між владою та представниками громадянського суспільства, розроблених англієцями. Для цього у Великобританії створена спеціальна комісія з державної служби. Відпо-

відальність його членів – це контроль над функціонуванням всієї системи державних служб та розробкою рекомендацій для державних службовців. Цей орган також має великий вплив на призначення державної служби. Загалом, державна служба Великобританії вважається стандартом у всьому світі завдяки наявності високої корпоративної етики.

Отже, законодавцю доцільно ґрунтовно дослідити етичні кодекси Великобританії, що регламентують діяльність чиновників різних рівнів, з метою розроблення аналогічних нормативних документів для України.

Франція характеризується континентальною моделлю організації державної служби. Сучасне французьке законодавство повністю регулює побудову та організацію державної служби в країні, яка регулюється законами 1983–1986 років, а підготовка кадрів здійснюється через Національну школу адміністрації (ENA).

У Франції, як і у більшості європейських країн, прийняття на державну службу проводиться на конкурсній основі. Як і в Сполучених Штатах, особи без громадянства не приймаються на державну службу. При прийнятті на державну службу, забороняється дискримінація за національним, расовими, релігійним та статевими ознаками.

У Німеччині державна служба також реалізується на основі «закритої» моделі. Важливі положення щодо інституту державної служби в Німеччині містяться майже у всіх розділах Основного закону ФРН, який встановлює принципи формування та функціонування державної служби. Відповідно до основного закону Німеччини, Федерація має виключну законодавчу компетентність щодо визначення юридичного статусу осіб у Федеральній державній службі. При цьому, існують жорсткі правила прийняття, кар'єрного зростання та довічного призначення службовців.

Як і в Німеччині, в Україні основні принципи державної служби закріплені в Конституції або впливають із неї. Державні службовці в Німеччині – це особи, які здійснюють свою діяльність в межах державних завдань. Оскільки, Німеччина має федеральний устрій, державні службовці поділяються за цим принципом на державних службовців федерального та земельного рівня, і, відповідно, існує нормативна правова система щодо федеральної та земельної державної служби.

Найважливіші загальновизнані принципи, що стосуються правового статусу державних службовців у Німеччині, включають: довічне призначення, зобов'язання державного службовця бути вірним обов'язку держслужбовця, заборона на страйки, право на участь в профспілках мати політичний нейтралітет, службова ієрархія тощо.

Процедура вступу до державної служби в Німеччині чітко регульована: спочатку є повідомлення про наявність вільної посади державної служби в спеціальних друкованих ЗМІ, а потім – відбір з-поміж осіб, які подали документи, та тих, хто хоче потрапити на службу.

Вибір кандидатів здійснюється відповідно до професійних досягнень, придатності та здібностей. Як і у Франції, походження, раса кандидата, його релігійні чи політичні погляди не враховуються. Водночас призначення можливе виключно на посаду початкового рівня. На відміну від Сполучених Штатів Америки та Німеччини, де концепція спеціалізації працівника в державному апараті домінує, у Франції та Великобританії, переважають положення про необхідність широкої підготовки для виконання на посаді як адміністративних, так і технічних функцій.

Як зазначає Кучменко В., дослідження державної служби України в порівняльному аспекті із закордонними аналогами дає змогу визначити проблеми реалізації її функцій, нормативно-правового регулювання та взаємодії між учасниками державно-службових відносин [10].

Проаналізувавши англосаксонську та континентальну модель організації державної служби необхідно підкреслити, що порівнюючи з українським законодавством у багатьох країнах, які належать до вказаних моделей, відсутнє чітке визначення терміну «державний службовець».

Проте, не можна не погодитись, що Українська державна служба має низку недоліків, таких як розмитість цілей та завдань, відсутність чітких критеріїв оцінки ефективності роботи службовців, недостатність механізмів захисту від необґрунтованих звільнень, а також відсутність єдиних етичних норм поведінки чиновників [11].

Відповідно, це зумовлює необхідність реформування державної служби зумовлена низкою проблем, зокрема фрагментарністю законодавства, відсутністю системного підходу у визначенні статусу державних службовців, а також нерегульованістю процедури їхнього призначення та звільнення.

Таким чином, зазначений досвід закордонних країн може бути корисним для покращення ситуації в Україні.

Висновки. Порівняльний аналіз державної служби в Україні та інших країнах дозволяє зробити такі висновки:

1. Україні слід чітко регламентувати правовий статус державних службовців та механізми їхньої відповідальності.

2. Варто запровадити систему оцінки ефективності держслужбовців, використовуючи досвід США та Великобританії.

3. Необхідно розробити механізми підготовки та підвищення кваліфікації службовців, зокрема на основі французької моделі навчання у спеціалізованих закладах.

4. Потрібно запровадити незалежні органи з відбору та оцінки держслужбовців, подібні до британських комісій.

5. Доцільно вивчити досвід адміністративної юстиції Німеччини для створення ефективної системи оскарження рішень чиновників.

Таким чином, використання закордонного досвіду сприятиме вдосконаленню української державної служби та підвищенню її ефективності, прозорості та професіоналізму.

Література

1. Сучасні виклики та реформи державної служби в Україні: монографія / ред. В. О. Бойко, О. І. Коваль. Київ: «Наукова думка», 2022. 240 с.
2. Іваненко О. С. Інновації у державній службі: проблеми та перспективи реформування. Львів: «Світ науки», 2022. 320 с.
3. Мельник І. Р. Професійний розвиток державної служби в умовах сучасних викликів. Харків: «Наука і суспільство», 2023. 280 с.
4. Сидоренко А. П., Петренко М. В. Проблематика державної служби: аналіз сучасного стану та шляхи удосконалення. Дніпро: «Університет», 2023. 310 с.
5. Інституціональні трансформації державної служби в Україні: монографія / ред. Л. В. Гончаренко. Київ: Інститут державної служби, 2024. 350 с.
6. Коваленко Т. М. Державна служба та європейський досвід: проблеми інтеграції. Одеса: «Океан», 2024. 265 с.
7. Про державну службу: Закон від 10.12.2015 року, № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.04.2025).
8. Про Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021, № 831-р. Офіційний вісник України. 2021. № 59.
9. Курінний Є. Перспективи подальшого становлення публічної служби в Україні. Вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ. 2024. № 3. С. 79–85.
10. Кучменко В., Безбах Р. Історичні особливості розвитку державної служби в Україні. Політичні науки та публічне управління. 2023. № 2 (68). С. 88–93.
11. Линдюк О. Суперечності модернізації державної служби в Україні. Вісник Державного управління справами. 2024. № 1 (15). С. 12.