Міністерство освіти і науки України

Університет митної справи та фінансів

Факультет управління

Кафедра публічного управління та митного адміністрування

Кваліфікаційна робота

на здобуття освітнього ступеня магістр
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

за темою: «Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування в Україні: співвідношення та взаємозв'язок»

Виконав: студент
групи ПУ24-1м
Спеціальність 281
«Публічне управління та адміністрування»
Коцюра М.С.

Керівник : к.держ.упр., доц. Разумей Г.Ю.

Рецензент:
Керуючий справами виконавчого апарату
Самарівської районної ради,
магістр держ. упр.
Гуртовий І.І.

Дніпро – 2026

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ

Факультет / ННІ управління
Кафедра публічного управління та митного адміністрування
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Освітня програма Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри публічного управління
та митного адміністрування
_____ /__Антонова О. В._/
„ ____” _____20___року

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
здобувачу вищої освіти

_____Коцюри Максима Сергійовича_____
(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи Державна служба та служба в органах місцевого_____
самоврядування в Україні: співвідношення та взаємозв’язок_____
керівник роботи Разумей Галина Юріївна, к.держ. упр., доцент_____
(прізвище, ім’я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом по УМСФ від “24” листопада 2025 року № 977 кс

2.Строк подання здобувачем роботи на кафедру 30.12.2025 р. – 06.01.2026 р.

3. Вихідні дані до роботи Конституція України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють питання проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, Кодекс етики державного службовця та етичні кодекси посадових осіб місцевого самоврядування, Стратегії, концепції та дорожні карти реформування державного управління і децентралізації, Аналітичні матеріали Національного агентства України з питань державної служби, Статистичні та звітні дані органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо кадрового забезпечення, Матеріали щодо практики проходження служби, підвищення кваліфікації та оцінювання діяльності службовців, Зарубіжні аналітичні звіти та публікації щодо організації публічної служби в країнах Європейського Союзу.

4. Зміст роботи (перелік питань для розробки) Теоретичні основи державної служби та служби в ОМС. Правова природа та функції служби в ОМС.

Порівняння інститутів державної та муніципальної служби. Статус і повноваження службовців обох рівнів. Процедури добору, проходження та оцінювання служби. Європейські моделі публічної служби. Проблеми взаємодії та шляхи гармонізації двох систем.

5. Перелік графічного матеріалу 4 таблиці, 3 схеми, що ілюструють ключові аспекти дослідження

6. Дата видачі завдання ___13.07.25-19.07.2025_____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
	Визначення теми кваліфікаційної роботи	23.01.25-01.02.2025	
	Складання змісту роботи, оформлення та затвердження завдання	13.07.25-19.07.2025	
	Опрацювання літературних джерел, нормативних документів	до 10.11.25	
	Збір та обробка статистичних і звітних даних	до 10.11.25	
	Проведення розрахунків та аналізу	до 10.11.25	
	Написання вступу	до 10.11.25	
	Написання розділу 1	до 10.11.25	
	Написання розділу 2	до 10.11.25	
	Написання розділу 3	до 12.12.25	
	Підготовка висновків	до 20.12.25	
	Оформлення роботи	до 30.01.25	
	Подання на кафедру електронного варіанту роботи для перевірки на плагіат	до 30.01.25	
	Підготовка тексту доповіді і демонстраційного матеріалу	до 16.01.26	
	Подання на кафедру кваліфікаційної роботи	до 06.01.25	

Здобувач освіти _____ **Коцюра М.С.**

Керівник роботи _____ **Разумей Г.Ю.**

АНОТАЦІЯ

Коцюра М.С. **Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування в Україні: співвідношення та взаємозв'язок**

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2026.

Метою роботи є комплексний аналіз співвідношення та взаємозв'язку інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, спрямований на виявлення проблемних аспектів їх взаємодії та обґрунтування напрямів її оптимізації в умовах сучасних реформаторських процесів.

У роботі окреслено сутність, ознаки та функціональні характеристики державної служби й служби в ОМС як елементів системи публічної влади. Визначено правову природу, цілі й завдання служби в органах місцевого самоврядування та її роль у забезпеченні ефективної діяльності територіальних громад. Проведено порівняльний аналіз нормативного регулювання, організаційних підходів і практичної реалізації інститутів публічної служби на державному та місцевому рівнях. Охарактеризовано статус державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи ключові права, обов'язки, гарантії та обмеження.

Проаналізовано механізми проходження служби – добір, оцінювання, просування та припинення повноважень – із визначенням спільних і специфічних рис для обох систем. Узагальнено досвід країн ЄС щодо координації центральної та місцевої публічної служби. Виявлено основні проблеми взаємодії державного й муніципального сегментів у контексті децентралізації: нерівність ресурсів, фрагментарність нормативних рішень, відмінності у стандартах компетентностей, недостатня цифрова сумісність.

Запропоновано напрями гармонізації правового регулювання та професійних стандартів, підвищення кадрової мобільності, розвиток спільних цифрових інструментів і формування єдиного публічного простору служби як інтегрованої моделі взаємодії державної та місцевої влади.

Ключові слова: державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, публічна служба, кадрова політика, децентралізація, інституційна взаємодія.

SUMMARY

Kotsiura M.S. **Civil service and service in local self-government bodies in Ukraine : correlation and interconnection**

Qualification work for the Master's degree in the specialty 281 "Public Administration and Management". University of Customs and Finance, Dnipro, 2026.

The purpose of the thesis is to provide a comprehensive analysis of the correlation and interaction between the civil service and the local self-government service in Ukraine, aimed at identifying problematic aspects of their cooperation and substantiating directions for its optimisation in the context of ongoing public administration reforms.

The thesis outlines the essence, features, and functional characteristics of the civil service and the local self-government service as components of the public authority system. The legal nature, goals, and tasks of the local self-government service are defined, as well as its role in ensuring the effective functioning of territorial communities. A comparative analysis of the regulatory framework, organisational approaches, and practical implementation of public service institutions at the state and local levels is conducted. The legal status of civil servants and local self-government officials is characterised, including key rights, duties, guarantees, and restrictions.

Mechanisms of service progression – recruitment, evaluation, promotion, and termination – are examined with an emphasis on identifying shared and distinctive features of both systems.

The thesis summarises the experience of EU member states regarding the coordination between central and local public service institutions. The main challenges of interaction between the state and municipal segments under decentralisation are identified, including disparities in resources, fragmented regulation, differences in competency standards, and insufficient digital interoperability.

The thesis proposes directions for harmonising legal regulation and professional standards, strengthening personnel mobility, developing shared digital tools, and forming a unified public service space as an integrated model of cooperation between state and local authorities.

Keywords: civil service, local self-government service, public administration, personnel policy, decentralisation, institutional interaction.

Список публікацій здобувача

1. Коцюра М.С. Інноваційні технології як засіб удосконалення взаємодії державної та муніципальної служби в цифровому суспільстві // Науковий простір: аналіз, сучасний стан, тренди та перспективи» : матеріали IX Міжнародної студентської наукової конференції (26 грудня 2025 року). Вінниця, 2025.

ЗМІСТ

ВСТУП 7

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 11

1.1 Сутність, ознаки та функції державної служби в Україні 11

1.2 Правова природа, цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування 18

1.3 Спільність та відмінності інститутів державної служби та служби в ОМС: порівняльний аналіз 25

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОМС В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС 31

2.1 Порівняльний аналіз правового статусу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування в Україні 31

2.2 Механізми проходження служби: особливості реалізації в системі державної служби та в органах місцевого самоврядування 37

2.3 Зарубіжний досвід регулювання взаємовідносин між центральною та місцевою публічною службою (на прикладі країн ЄС) 44

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОМС В УКРАЇНІ 50

3.1 Аналіз проблемних аспектів у співвідношенні та взаємодії державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації 50

3.2 Напрями гармонізації правового регулювання та умов служби 54

3.3 Розробка пропозицій щодо посилення інституційної взаємодії та створення єдиного публічного простору служби 58

ВИСНОВКИ 65

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 69

ДОДАТКИ 76

ВСТУП

Сучасна Україна перебуває на складному шляху глибоких трансформацій, спрямованих на побудову ефективної, підзвітної громадянам та відповідальної держави. Центральним елементом цих змін є людський капітал публічної влади – професійні службовці, які щодня забезпечують функціонування державного механізму та наближеність влади до людей. Система публічної служби в країні історично формувалася як дві паралельні, але нерозривно пов'язані структури: державна служба, орієнтована на реалізацію загальнодержавних інтересів та політики, та служба в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), покликана безпосередньо задовольняти потреби територіальних громад. В умовах активної реформи децентралізації, спрямованої на передачу значних повноважень і ресурсів на місцевий рівень, питання чіткого визначення співвідношення, взаємозв'язку та взаємодії цих двох інститутів набуває критичної важливості для забезпечення стабільності, цілісності та ефективності всієї системи державного управління.

Актуальність обраної теми зумовлена низкою суттєвих факторів, що визначають розвиток України на сучасному етапі. По-перше, це процес євроінтеграції, який вимагає гармонізації національного законодавства, включаючи сферу публічної служби, з принципами та стандартами Європейського Союзу, зокрема з принципом субсидіарності. По-друге, триваюча реформа децентралізації кардинально змінила баланс між центральною та місцевою владою, передавши ОМС нові фінансові та управлінські ресурси, що потребує переосмислення їх ролі у державотворчому процесі. По-третє, існують системні виклики у практиці взаємодії: розмитість повноважень, потенційні конфлікти компетенцій, різниця в рівнях професійних стандартів та соціальних гарантій, що можуть перешкоджати узгодженій реалізації державної політики. Зрозуміти природу цих викликів та запропонувати шляхи їх подолання є

нагальною потребою для підвищення якості публічного адміністрування та зміцнення довіри громадян до інститутів влади.

Важливий внесок у становлення та розвиток теоретичних засад державної служби здійснили дослідження таких українських науковців, як Б.Грищук, А.Бритько, Н.Гончарук, В.Авер'янов, М.Кравченко, Л.Коваль, Н.Липовська, В.Малиновський, Т.Мотренко та ін.

Дослідження місцевого самоврядування алізуються в роботах українських вчених О.Бедного, В.Куйбіди, В.Олуйка, С.Серьогіна, В.Яцуби та ін.

Метою роботи є комплексний аналіз співвідношення та взаємозв'язку інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, спрямований на виявлення проблемних аспектів їх взаємодії та обґрунтування напрямів її оптимізації в умовах сучасних трансформаційних процесів.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі ключові завдання:

1. Розкрити теоретико-концептуальні основи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначивши їх сутність, ознаки та функціональні характеристики як елементів системи публічної влади.

2. Охарактеризувати правову природу, цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування та з'ясувати її місце в системі публічного управління.

3. Здійснити порівняльний аналіз спільних і відмінних рис інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на основі їх нормативного закріплення та практичної реалізації.

4. Порівняти правовий статус державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, визначивши ключові елементи прав, обов'язків, гарантій і обмежень.

5. Проаналізувати механізми проходження служби у системі державної служби та службі в органах місцевого самоврядування, з'ясувавши особливості процедур добору, оцінювання, просування та припинення служби.

6. Дослідити зарубіжні моделі регулювання взаємовідносин між центральною та місцевою публічною службою на прикладі країн Європейського Союзу та визначити можливості їх адаптації в Україні.

7. Виявити основні проблемні аспекти взаємодії державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації та проаналізувати їх вплив на ефективність публічного управління.

8. Обґрунтувати напрями гармонізації правового регулювання та умов проходження служби на державному та місцевому рівнях, враховуючи сучасні тенденції розвитку публічної служби.

9. Розробити пропозиції щодо удосконалення механізмів інституційної взаємодії та формування єдиного публічного простору публічної служби в Україні.

Об’єктом дослідження виступають суспільні відносини, що складаються в процесі організації та функціонування системи публічної служби в Україні. Предметом дослідження є державна служба та служба в органах місцевого самоврядування в Україні: співвідношення та взаємозв'язок.

Досягнення поставленої мети та вирішення завдань забезпечується застосуванням комплексу методів наукового пізнання. Системний метод дозволив розглянути державну службу та службу в ОМС як взаємопов’язані елементи єдиної системи публічного управління. Порівняльно-правовий аналіз був застосований для вивчення нормативно-правової бази, що регулює діяльність обох видів служби, та виявлення спільних і відмінних рис. Формально-логічний метод використано для аналізу понять, побудови класифікацій та формулювання висновків. Також застосовано метод аналізу документів (стратегій, програм, звітів) та узагальнення отриманих даних.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в комплексному підході до розгляду державної служби та служби в ОМС не як ізольованих, а як діалектично єдиних інститутів. Зокрема, запропоновано уявлення про їх співвідношення як про модель «автономії в єдності», що передбачає поєднання децентралізованого

прийняття рішень на місцевому рівні з дотриманням єдиних конституційних принципів і стратегічних орієнтирів держави. Висновки щодо проблем координації та пропозиції щодо їх подолання розроблені з урахуванням актуального стану реформи децентралізації та євроінтеграційного вектора розвитку.

Практична значущість роботи полягає в тому, що сформульовані висновки та пропозиції можуть бути використані:

1. органами державної влади та місцевого самоврядування при вдосконаленні законодавства у сфері публічної служби та розробленні нормативних актів, що регулюють їх взаємодію;

2. керівниками структурних підрозділів центральних і місцевих органів при організації повсякденної діяльності та налагодженні ефективних комунікаційних каналів;

3. навчальними закладами у процесі викладання дисциплін з державного управління, адміністративного права та місцевого самоврядування;

4. подальших наукових дослідженнях, спрямованих на поглиблене вивчення окремих аспектів функціонування публічної служби в Україні.

Основні положення кваліфікаційної роботи пройшли апробацію під час участі у наукових заходах. Зокрема, тези «Інноваційні технології як засіб удосконалення взаємодії державної та муніципальної служби в цифровому суспільстві» були прийняті до публікації в збірнику за матеріалами IX Міжнародної студентської наукової конференції «Науковий простір: аналіз, сучасний стан, тренди та перспективи». Копія тез доповіді здобувача наведена у додатку А.

Структура роботи складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаної літератури із 65 джерел та додатків. Загальний обсяг становить 81 сторінок. Робота містить 9 ілюстрацій (5 таблиць та 4 рисунка).

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Сутність, ознаки та функції державної служби в Україні

Державна служба в Україні являє собою складний багаторівневий інститут, що виконує ключову роль у системі державного управління та реалізації державної політики. Розуміння сутності цього інституту вимагає комплексного підходу, що враховує історичні, правові, організаційні та соціальні аспекти його функціонування.

Історичний розвиток інституту державної служби в Україні пройшов складний шлях трансформації – від княжої дружини Київської Русі через козацьку старшину Гетьманщини до сучасної професійної служби. Кожен історичний період вніс свої особливості у формування інституту державної служби, створивши унікальний синтез національних традицій та міжнародного досвіду [1]. Особливо варто відзначити період Української Народної Республіки, коли вперше були спроби створити сучасну систему державної служби на засадах професіоналізму та національної ідентичності.

Період радянської влади характеризувався формуванням принципово іншої моделі державної служби, що базувалася на принципах номенклатурного призначення та партійного контролю. Радянська модель державної служби була орієнтована на забезпечення монополії комуністичної партії та виконувала переважно виконавчі функції [2].

Після здобуття незалежності України у 1991 році почався складний процес формування нової системи державної служби, що відповідала б демократичним принципам та вимогам ринкової економіки. Першим кроком стало прийняття

Закону України "Про державну службу" у 1993 році, який заклав основи сучасної системи державної служби.

Сучасне розуміння державної служби базується на положеннях Закону України "Про державну службу", де вона визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади державної служби в державних органах та їх апараті з метою реалізації їх повноважень, що здійснюється за грошове утримання з державного бюджету. Проте наукове розуміння цього поняття є значно ширшим.

За визначенням В.С.Ківалова, державна служба являє собою "систему організаційно-правових відносин, що виникають у процесі здійснення державними службовцями професійної діяльності з реалізації повноважень державних органів" [4]. Це визначення підкреслює системний характер державної служби та її організаційно-правову природу.

Інший підхід пропонує М.А.Бритько, який розглядає державну службу як "соціальний інститут, що забезпечує функціонування державного апарату через професійну діяльність особливого прошарку управлінців – державних службовців" [6]. Цей підхід акцентує увагу на соціальному аспекті державної служби та її ролі у забезпеченні стабільності державного управління.

Сучасні дослідження розглядають державну службу як багатоаспектне явище. Згідно з концепцією Європейського Союзу, державна служба має відповідати принципам професіоналізму, ефективності, прозорості та підзвітності [12]. Ці принципи знайшли своє відображення в українському законодавстві після прийняття нової редакції Закону "Про державну службу" у 2015 році (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Еволюція підходів до розуміння державної служби в Україні

Період	**Основні характеристики**	**Правова основа**
Дожовтневий період	Спадковість посад, обмежений доступ до служби	Статути Великого князівства Литовського, Магдебурзьке право
Радянський період	Номенклатурний принцип, партійний контроль	Положення про державну службу СРСР

Продовження таблиці 1.1

Період	Основні характеристики	Правова основа
1991-2015 роки	Перехідний період, пошук нової моделі	Закон України "Про державну службу" (1993)
Після 2015 року	Професійна служба, європейські стандарти	Закон України "Про державну службу" (2015)

Джерело: розроблено автором

Аналізуючи сутність державної служби, можна виокремити систему взаємопов'язаних ознак, що характеризують її специфіку та відрізняють від інших видів службової діяльності.

Публічно-правовий характер є фундаментальною ознакою, що відрізняє державну службу від інших видів службової діяльності. Ця ознака проявляється у спрямованості діяльності державних службовців на задоволення суспільних інтересів, реалізацію функцій держави та забезпечення публічних послуг. Саме публічний характер обумовлює особливий правовий статус державного службовця та встановлення для нього додаткових обмежень і заборон [4].

Публічний характер державної служби проявляється також у її орієнтації на забезпечення загальнодержавних інтересів, а не приватних чи корпоративних. Це знаходить своє відображення у принципі верховенства права, обов'язку дотримання Конституції та законів України, а також у відповідальності перед суспільством за результати своєї діяльності.

Професійність як друга ключова ознака передбачає наявність у державних службовців спеціальних знань, умінь та навичок, необхідних для ефективного виконання службових обов'язків. Ця ознака реалізується через систему конкурсного відбору, атестації та підвищення кваліфікації. Згідно з даними Державної служби статистики України, у 2023 році близько 85% державних службовців мали вищу освіту, що свідчить про високий рівень їх професійної підготовки.

Професійність державної служби також проявляється у наявності спеціальних вимог до кваліфікації, досвіду роботи та професійних якостей кандидатів на посади державної служби. Згідно з дослідженням, проведеним Національним агентством України з питань державної служби, "професійні

стандарти стали важливим інструментом забезпечення якості державної служби та підвищення її ефективності" [7].

Постійність державної служби забезпечує стабільність державного управління незалежно від політичних циклів. Ця ознака дозволяє накопичувати інституційну пам'ять та забезпечує безперервність державного управління.Саме постійність державної служби дозволяє зберігати державні традиції та забезпечує наслідуванність у державному управлінні.

Постійність державної служби також сприяє накопиченню професійного досвіду, розвитку корпоративної культури та формуванню стабільного колективу фахівців, здатних ефективно вирішувати складні управлінські завдання. Ця ознака особливо важлива в умовах політичної нестабільності та частой зміни уряду.

Ієрархічність організації визначає чітку систему підпорядкування та відповідальності в державній службі. Ця ознака забезпечує координацію дій різних ланок державного апарату та дотримання принципу єдності державної влади. Ієрархічність проявляється у наявності чіткої системи посад, розподілі повноважень та відповідальності, а також у механізмах контролю та підзвітності.

Ієрархічна структура державної служби включає розподіл посад за категоріями (А, Б, В), що відображає рівень відповідальності та складність виконуваних завдань. Ця система дозволяє забезпечити чітку відповідність кваліфікації службовця складності виконуваних ним завдань [7].

Функції державної служби випливають з її сутності та формують комплексне уявлення про її роль у державному управлінні. Аналіз наукової літератури дозволяє виокремити як традиційні, так і новітні функції, що зумовлені сучасними викликами та потребують детального розгляду.

Управлінська функція є основним призначенням державної служби і проявляється у безпосередньому виконанні повноважень державних органів, організації їх роботи та забезпеченні прийняття управлінських рішень. Ця

функція включає широке коло завдань – від розробки нормативно-правових актів до організації їх реалізації на практиці.

Управлінська функція реалізується через різні форми та методи діяльності, включаючи планування, організацію, координацію, контроль та аналіз. Особливістю сучасної управлінської функції державної служби є її орієнтація на результативність, ефективність та задоволення потреб громадян. Впровадження системи управління за результатами стало важливим кроком у модернізації державної служби України [12].

Регулятивна функція полягає у забезпеченні реалізації законодавства та нормативно-правових актів на всіх рівнях державної влади. Ця функція реалізується через розробку підзаконних актів, адміністративні регламенти та контроль за дотриманням законодавства.

Регулятивна функція включає також забезпечення правопорядку, захист прав та свобод громадян, а також створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку. У сучасних умовах ця функція набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю забезпечення верховенства права та євроінтеграційними процесами. Якість регуляторної діяльності безпосередньо впливає на інвестиційний клімат та економічний розвиток країни.

Функція планування та прогнозування включає розробку стратегій, програм та концепцій розвитку різних сфер суспільного життя. Саме через цю функцію державна служба забезпечує стратегічне управління розвитком держави [14].

Ця функція передбачає проведення аналізу соціально-економічного розвитку, визначення пріоритетних напрямів діяльності, розробку довгострокових планів та програм, а також моніторинг їх виконання. У сучасних умовах функція планування та прогнозування набуває особливої актуальності у зв'язку з необхідністю реагування на швидкі зміни у зовнішньому середовищі.

Контрольна функція полягає у здійсненні нагляду за дотриманням законодавства суб'єктами права, а також за виконанням прийнятих рішень та

розпоряджень. Ця функція реалізується через різні форми контролю – від оперативного до стратегічного.

Контрольна функція включає також моніторинг ефективності діяльності державних органів, аналіз результатів їх роботи та розробку заходів щодо вдосконалення діяльності. У сучасних умовах ця функція набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю забезпечення прозорості та підзвітності державного управління.

Кадрова функція спрямована на формування професійного корпусу державних службовців. Ця функція включає відбір, розстановку, навчання та розвиток кадрів, а також створення умов для їх професійного зростання та кар'єрного просування.

Кадрова функція реалізується через систему конкурсного відбору, атестації, підвищення кваліфікації, стажування та ротації кадрів. Особливістю сучасної кадрової функції є її орієнтація на формування професійної компетентності, розвиток лідерських якостей та забезпечення мотивації до якісної роботи. Ефективна кадрова політика є ключовим чинником успішного реформування державної служби [17].

Особливого значення набуває інноваційна функція державної служби в сучасних умовах. Вона проявляється у впровадженні нових технологій управління, розвитку електронного урядування та адаптації державного управління до викликів цифрової епохи.

Інноваційна функція включає також розвиток креативного мислення, сприяння інноваційним процесам у різних сферах суспільного життя, а також створення умов для впровадження сучасних управлінських технологій. У сучасних умовах ця функція набуває особливої актуальності у зв'язку з необхідністю забезпечення конкурентоспроможності держави у глобальному середовищі.

Комунікативна функція передбачає забезпечення взаємодії державних органів з громадськістю, інститутами громадянського суспільства та

міжнародними партнерами. Ця функція включає інформування громадськості про діяльність державних органів, організацію громадських обговорень, забезпечення зворотного зв'язку та розвиток діалогу з громадськістю.

Комунікативна функція набуває особливого значення в умовах демократичного суспільства, де забезпечення прозорості та підзвітності державної влади є важливою умовою її легітимності. Ефективна комунікація є важливим інструментом побудови довіри громадян до державних інституцій.

Сучасний етап розвитку державної служби в Україні характеризується активними реформами, спрямованими на адаптацію до європейських стандартів публічного управління. Згідно з Стратегією реформування державної служби на 2022-2025 роки, основними пріоритетами є "побудова служби, орієнтованої на громадянина, що відповідає принципам європейської інтеграції" [15].

Реформування державної служби включає такі ключові напрями: впровадження меритократії, розвиток професійної компетентності, посилення етичних стандартів, вдосконалення системи оплати праці, розвиток цифрових навичок та забезпечення рівних можливостей для всіх громадян.

Важливим аспектом сучасної державної служби є також її відповідність вимогам євроінтеграції. Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу є не лише формальною вимогою, але й необхідною умовою ефективного функціонування держави у сучасному світі (табл 1.2).

Таблиця 1.2

Основні функції державної служби та їх характеристика

Функція	**Зміст**	**Значення**
Управлінська	Організація роботи державних органів, прийняття управлінських рішень	Забезпечення функціонування державного апарату
Регулятивна	Реалізація законодавства, розробка підзаконних актів	Забезпечення правопорядку та верховенства права
Планування та прогнозування	Розробка стратегій, програм, концепцій розвитку	Стратегічне управління розвитком держави
Контрольна	Нагляд за дотриманням законодавства, моніторинг виконання рішень	Забезпечення ефективності та відповідності діяльності

Продовження таблиці 1.2

Функція	**Зміст**	**Значення**
Кадрова	Відбір, навчання, розвиток державних службовців	Формування професійного корпусу управлінців
Інноваційна	Впровадження нових технологій, розвиток е-урядування	Адаптація до викликів цифрової епохи
Комунікативна	Взаємодія з громадськістю, забезпечення прозорості	Побудова довіри до державних інституцій

Джерело: розроблено автором

Таким чином, державна служба в Україні представляє собою складний багатофункціональний інститут, що поєднує в собі традиції вітчизняного державотворення з сучасними європейськими підходами до публічного управління. Її розвиток відбувається у напрямі підвищення ефективності, прозорості та орієнтації на задоволення потреб громадян.

Процес реформування державної служби в Україні потребує подальших зусиль щодо впровадження найкращих європейських практик, розвитку професійної компетентності державних службовців та забезпечення відповідності вимогам сучасних викликів. Важливим завданням є також подолання бюрократичних бар'єрів, підвищення гнучкості та адаптивності державної служби до швидких змін у зовнішньому середовищі.

1.2 Правова природа, цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування

Служба в ОМС являє собою унікальний інститут публічної влади, правова природа якого ґрунтується на принципах децентралізації та місцевого самоврядування. Глибоке розуміння цього інституту вимагає комплексного аналізу його історичних коренів, правових основ, цілей та завдань у контексті сучасних реформаторських процесів.

Історичні корені служби в ОМС в Україні сягають часів Магдебурзького права, що свідчить про глибокі традиції місцевого самоврядування на

українських землях. Магдебурзьке право стало першою систематизованою системою місцевого самоврядування, що заклало основи автономії міст та місцевих громад. Ці традиції розвивалися протягом століть, знайшовши своє відображення у діяльності міських рад, міщанських управлінь та інших інститутів місцевого самоврядування.

Особливого значення набуває період Української революції 1917-1921 років, коли були зроблені спроби створити сучасну систему місцевого самоврядування на засадах демократії та децентралізації. В цей період були закладені основи сучасного розуміння місцевого самоврядування як інституту, що ґрунтується на принципах самоврядності територіальних громад [14].

Радянський період характеризувався істотною деформацією інституту місцевого самоврядування. Радянська модель місцевої влади була орієнтована на виконання директив вищих партійних органів та не мала реальної автономії. Система рад народних депутатів функціонувала як ланка єдиного державного апарату, що істотно обмежувало можливості місцевого самоврядування.

Після здобуття незалежності України розпочався процес відродження інституту місцевого самоврядування. Прийняття Конституції України у 1996 році та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" у 1997 році заклали правові основи сучасної служби в ОМС.

Сучасне правове регулювання служби в ОМС визначається Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Згідно з законодавством, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію їх повноважень з питань місцевого самоврядування та здійснюється за кошти відповідних місцевих бюджетів [14].

Проте наукове розуміння цього інституту є значно ширшим. Служба в ОМС являє собою систему правових, організаційних та соціальних відносин, що виникають у процесі професійної діяльності осіб з реалізації повноважень органів

місцевого самоврядування. Це визначення підкреслює комплексний характер служби в ОМС та її багатоаспектну природу.

Правова природа служби в ОМС характеризується кількома фундаментальними особливостями, що визначають її місце у системі публічної влади та відрізняють від державної служби.

Децентралізований характер є ключовою рисою, що відрізняє службу в ОМС від державної служби. Ця ознака виражається в організаційній відокремленості служби в ОМС від системи державної служби та її орієнтації на задоволення потреб територіальних громад. Децентралізований характер служби в ОМС є практичним втіленням принципу субсидіарності, згідно з яким рішення мають прийматися на найближчому до громадянина рівні [12].

Децентралізований характер проявляється також у наявності значної автономії органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, формуванні власних організаційних структур та визначенні напрямів діяльності. Згідно з дослідженням, проведеним Інститутом місцевого самоврядування, рівень автономії ОМС в Україні значно зріс після старту реформи децентралізації у 2014 році.

Фінансова автономія служби в ОМС ґрунтується на принципі фінансової самостійності місцевих бюджетів. Згідно з даними Міністерства розвитку громад та територій України, у 2023 році обсяг місцевих бюджетів складав понад 420 млрд грн, що свідчить про значний ресурсний потенціал служби в ОМС. Фінансова автономія проявляється у праві органів місцевого самоврядування формувати, затверджувати та виконувати місцеві бюджети, а також розпоряджатися місцевими фінансовими ресурсами [17].

Ця ознака включає також наявність власних джерел доходів місцевих бюджетів, право встановлювати місцеві податки та збори, а також отримувати фінансову допомогу з державного бюджету. Фінансова автономія є важливою умовою ефективного функціонування служби в ОМС та забезпечення її незалежності.

Підзвітність територіальним громадам визначає особливий характер взаємовідин між службовцями ОМС та місцевим населенням. Ця риса проявляється у прямих формах впливу громади на діяльність органів місцевого самоврядування, включають вибори, місцеві референдуми, громадські слухання та інші форми участі.

Підзвітність територіальним громадам включає також зобов'язання органів місцевого самоврядування інформувати громаду про свою діяльність, забезпечувати прозорість прийняття рішень та враховувати думку громади при вирішенні важливих питань. Рівень довіри до органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від якості їх взаємодії з громадою [26].

Основні цілі служби в ОМС визначаються суттю місцевого самоврядування як форми організації публічної влади та формують стратегічні орієнтири її діяльності [16].

Забезпечення сталого розвитку території є стратегічною метою служби в ОМС. Ця мета реалізується через розробку та виконання програм соціально-економічного розвитку, управління місцевими ресурсами та створення сприятливих умов для життєдіяльності громади. Сталий розвиток території включає економічний, соціальний, екологічний та культурний аспекти, що забезпечують комплексний підхід до розвитку території.

Сталий розвиток території є не лише економічною категорією, але й соціальним явищем, що передбачає забезпечення якісного життя громади та збереження навколишнього середовища для майбутніх поколінь. Ця мета вимагає комплексного підходу та координації дій усіх суб'єктів розвитку території.

Ефективне надання публічних послуг становить практичну мету діяльності службовців ОМС. Якість надання публічних послуг безпосередньо впливає на рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування. Ефективне надання публічних послуг включає забезпечення їх доступності, якості та ефективності, а також врахування потреб різних категорій громадян [13].

Ця мета реалізується через розвиток інфраструктури, впровадження сучасних стандартів надання послуг, моніторинг якості послуг та залучення громадськості до оцінки їх якості. Ефективність надання публічних послуг є ключовим показником якості роботи органів місцевого самоврядування [27].

Реалізація інтересів територіальної громади є основним призначенням служби в ОМС. Ця мета передбачає виявлення, формування та захист інтересів територіальної громади, а також забезпечення їх врахування при прийнятті управлінських рішень. Реалізація інтересів територіальної громади включає захист прав та законних інтересів громади, представництво її інтересів у взаєминах з органами державної влади, а також забезпечення участі громади у вирішенні питань місцевого значення.

Завдання служби в ОМС формують конкретний зміст її діяльності та визначають основні напрями роботи службовців ОМС.

Управління комунальною власністю включає комплекс заходів щодо ефективного використання, збереження та примноження майна територіальної громади. Це завдання набуває особливої актуальності в умовах реформи децентралізації. Управління комунальною власністю передбачає ведення реєстру комунального майна, організацію його ефективного використання, забезпечення збереження та відтворення, а також розпорядження комунальним майном.

Ефективне управління комунальною власністю є важливим чинником забезпечення фінансової самостійності територіальних громад та їх стабільного розвитку. Це завдання вимагає наявності професійних знань та навичок у сфері управління майном, а також застосування сучасних методів та технологій управління [15].

Організація надання соціальних послуг передбачає забезпечення функціонування установ освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту на місцевому рівні. Це завдання включає планування розвитку соціальної інфраструктури, організацію надання соціальних послуг, моніторинг їх якості та забезпечення доступності для всіх категорій громадян.

Організація надання соціальних послуг вимагає врахування особливих потреб різних соціальних груп, застосування індивідуального підходу до надання послуг, а також розвитку соціального партнерства та залучення громадських організацій до надання соціальних послуг.Якість соціальних послуг є важливим чинником соціальної стабільності територіальних громад [28].

Забезпечення інфраструктурного розвитку включає планування, будівництво та утримання об'єктів комунальної інфраструктури, транспортного забезпечення та житлового господарства. Це завдання передбачає розробку програм розвитку інфраструктури, організацію будівництва та реконструкції інфраструктурних об'єктів, забезпечення їх експлуатації та технічного обслуговування.

Інфраструктурний розвиток вимагає комплексного підходу, координації дій різних служб та підрозділів, застосування сучасних технологій будівництва та експлуатації, а також залучення інвестицій для розвитку інфраструктури. Стан інфраструктури безпосередньо впливає на якість життя населення та інвестиційну привабливість території (рис. 1.1) [29].

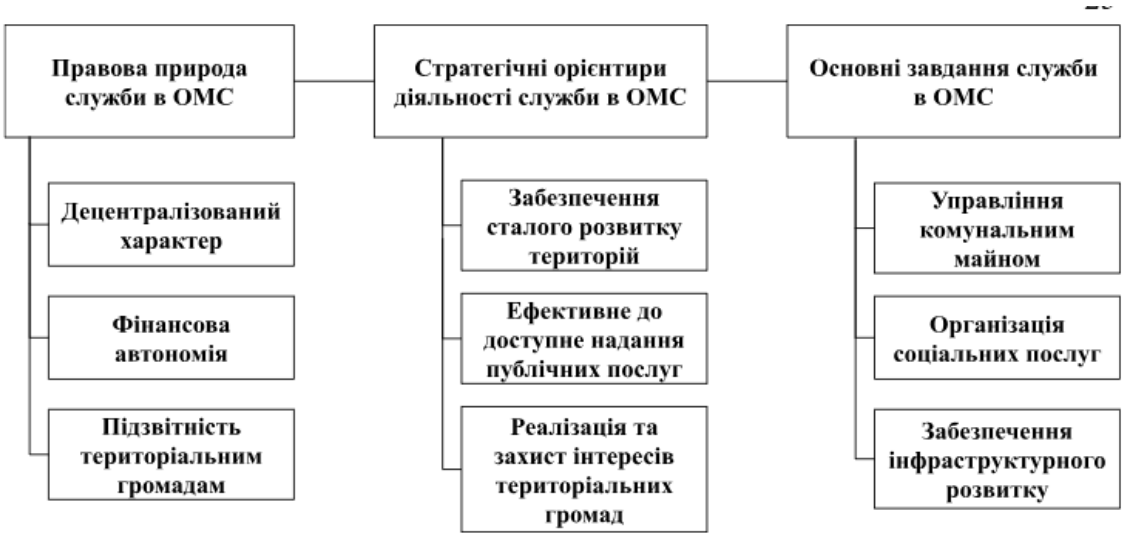

Рис. 1.1 Модель служби в органах місцевого самоврядування (розроблено автором)

Служба в органах місцевого самоврядування функціонує як комплексний інститут, у якому правова природа, стратегічні цілі та практичні завдання взаємопов’язані і доповнюють одне одного. Поєднання децентралізованого

характеру, фінансової автономії та підзвітності громаді формує основу її організаційної самостійності. Водночас визначені цілі й завдання окреслюють конкретні напрями діяльності, спрямовані на забезпечення сталого розвитку територій, якісне надання послуг та ефективне управління ресурсами громади.

Особливістю правового статусу службовців ОМС є їхня безпосередня орієнтація на вирішення питань місцевого значення. Це означає, що їх діяльність зосереджена на забезпеченні повсякденних потреб громади, що робить цей інститут найбільш наближеним до населення. Через службу в ОМС реалізується принцип наближеності влади до громадянина, що є однією з основ демократичного суспільства [19].

У контексті реформи децентралізації роль служби в ОМС значно зростає. Саме через інститут служби в ОМС реалізується один з ключових принципів європейської інтеграції – принцип субсидіарності. Реформа децентралізації передала органам місцевого самоврядування значні повноваження та ресурси, що вимагає підвищення професійного рівня службовців ОМС та розвитку їх управлінських компетенцій [18].

Таким чином, служба в ОМС являє собою автономний інститут публічної служби, що поєднує в собі традиції місцевого самоврядування з сучасними вимогами до ефективного управління територіальним розвитком. Її розвиток відбувається у напрямі підвищення професіоналізму, ефективності та орієнтації на задоволення потреб територіальних громад.

1.3 Спільність та відмінності інститутів державної служби та служби в ОМС: порівняльний аналіз

Порівняльний аналіз інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування дозволяє виявити системні ознаки їх спільності та відмінності, що формує основу для розуміння їх співвідношення в системі публічного управління України. Цей аналіз має не лише теоретичне значення, але й практичну цінність для оптимізації взаємодії між різними рівнями публічної влади.

Спільні риси обох інститутів ґрунтуються на їхній публічній природі та місії служіння суспільним інтересам. Ці спільні риси визначають їх місце у системі публічної влади та формують основу для їх взаємодії.

Публічно-правовий характер об'єднує обидва види служби через їх спрямованість на реалізацію функцій публічної влади. Ця спільність проявляється у забезпеченні прав та свобод людини, наданні публічних послуг та реалізації суспільних інтересів. Публічна місія є основним об'єднуючим чинником для всіх видів публічної служби [19].

Публічно-правовий характер включає також зобов'язання дотримуватися Конституції та законів України, захищати права та свободи людини і громадянина, а також діяти в інтересах суспільства. Це створює єдиний правовий простір для діяльності обох інститутів та забезпечує їх відповідність загальнодержавним інтересам.

Професійність як спільна риса проявляється у встановленні кваліфікаційних вимог, системах конкурсного відбору та підвищення кваліфікації для обох категорій службовців. Згідно з аналізом, проведеним Національним агентством України з питань державної служби, професійні стандарти для державних службовців та службовців ОМС мають значний ступінь узгодженості [20].

Професійність включає також необхідність володіти спеціальними знаннями, уміннями та навичками, пройти спеціальну підготовку та підвищувати свою кваліфікацію. Це забезпечує високий рівень компетентності службовців та їх здатність ефективно виконувати покладені на них обов'язки.

Правова регламентація об'єднує обидва інститути через загальні принципи правового регулювання, включаючи дотримання Конституції України, міжнародних стандартів та загальних засад адміністративного права. Правова регламентація включає встановлення правового статусу службовців, визначення їх прав та обов'язків, а також забезпечення правових гарантій їх діяльності.

Єдність правового регулювання є важливою умовою забезпечення діяльності різних рівнів публічної влади та створення єдиного правового простору держави. Це сприяє забезпеченню верховенства права та правової визначеності у діяльності публічної служби [21].

Системи соціальних гарантій для державних службовців та службовців ОМС мають схожий характер. Законодавством передбачені порівнянні системи оплати праці, пенсійного забезпечення, медичного страхування та інших соціальних гарантій, що обумовлено єдністю їх правової природи як публічних службовців. Соціальні гарантії включають також забезпечення безпечних умов праці, надання відпусток, компенсацію витрат, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, та інші види соціального захисту.

Обмеження та заборони, що поширюються на службовців обох типів, також демонструють їх спільність. Антикорупційні обмеження, заборона на сумісництво та інші вимоги для запобігання конфлікту інтересів поширюються як на державних службовців, так і на службовців ОМС. Ці обмеження та заборони спрямовані на запобігання зловживанню службовим становищем, забезпечення доброчесності службовців та підвищення довіри громадян до публічної служби (табл 2.1).

Таблиця 2.1

Детальний порівняльний аналіз інститутів державної служби та служби в ОМС

Критерій порівняння	**Державна служба**	**Служба в ОМС**
Правова основа	Закон «Про державну службу» та інші спеціальні закони	Закон «Про місцеве самоврядування» та статут територіальної громади
Фінансування	Державний бюджет України	Місцеві бюджети, включаючи власні доходи та трансферти
Підпорядкованість	Ієрархія державних органів, вертикальна підзвітність	Органи місцевого самоврядування, горизонтальна підзвітність громаді
Мета діяльності	Реалізація державних функцій, забезпечення національних інтересів	Задоволення потреб територіальної громади, розвиток території
Система організації	Централізована система з єдиними стандартами та процедурами	Децентралізована система з місцевими особливостями організації
Територіальний охоп	Вся територія України, регіональне та центральне рівні	Відповідна адміністративно-територіальна одиниця, локальний рівень
Кадрова політика	Єдина система кадрового забезпечення, централізовані конкурси	Децентралізована кадрова політика, місцеві конкурси та призначення
Вимоги до кваліфікації	Стандартизовані вимоги, єдині кваліфікаційні вимоги	Вимоги, що враховують місцеві особливості та специфіку
Система оплати праці	Єдина тарифна сітка, централізоване встановлення окладів	Місцеві системи оплати праці, врахування місцевих можливостей
Соціальні гарантії	Стандартизований пакет соціальних гарантій	Гарантії, що визначаються місцевими можливостями та рішеннями

Джерело: розроблено автором

Ключові відмінності між інститутами визначаються їх місцем у системі публічної влади та специфікою функціонування. Ці відмінності формують основу для їх спеціалізації та розподілу повноважень.

Мета діяльності становить принципову відмінність: державна служба орієнтована на реалізацію державних функцій та забезпечення національних інтересів, тоді як служба в ОМС зосереджена на задоволенні потреб територіальної громади та розвитку конкретної території. Ця відмінність визначає різницю у пріоритетах, підходах до прийняття рішень та оцінки результатів діяльності.

Різниця в меті діяльності обумовлює різницю в управлінській культурі, підходах до вирішення проблем та системах цінностей службовців різних рівнів публічної влади. Ця відмінність є природною та відображає принцип субсидіарності, згідно з яким рішення мають прийматися на найближчому до громадянина рівні [22].

Фінансове забезпечення визначає суттєву відмінність у ресурсній базі обох інститутів. Державна служба фінансується з державного бюджету, що підкреслює її національний характер, тоді як служба в ОМС фінансується з місцевих бюджетів, що обумовлює її локальну спрямованість. Ця відмінність впливає на обсяг ресурсів, гнучкість у їх використанні та залежність від місцевих умов.

Фінансове забезпечення включає також різні механізми формування бюджетів, джерела доходів, процедури затвердження та виконання бюджетів, а також системи фінансового контролю. Ці відмінності визначають різний рівень фінансової автономії та можливостей для маневру ресурсами.

Система організації демонструє принципову відмінність у підходах до побудови інститутів. Державна служба функціонує як єдина централізована система з чіткою ієрархією посад, тоді як служба в ОМС є децентралізованою системою, що формується кожним органом місцевого самоврядування самостійно. Ця відмінність визначає різні підходи до управління, координації діяльності та контролю.

Система організації включає також різні принципи побудови організаційних структур, механізми прийняття рішень, системи зв'язків та взаємовідносин. Ці відмінності визначають різний рівень гнучкості, адаптивності та інноваційності організаційних систем.

Підзвітність та контроль визначають різні механізми відповідальності службовців. Державні службовці підзвітні перед вищестоящими органами державної влади, тоді як службовці ОМС підзвітні перед органами місцевого

самоврядування та територіальною громадою. Ця відмінність визначає різні механізми контролю, оцінки діяльності та відповідальності за результати.

Підзвітність та контроль включають також різні форми звітності, процедури оцінки ефективності діяльності, механізми реагування на порушення та системи заохочення. Ці відмінності визначають різний характер взаємовідин службовців з громадськістю та інститутами державної влади.

Особливого значення набуває аналіз взаємодії між двома інститутами. Дослідження показують, що ефективність публічного управління в цілому залежить від узгодженості дій державної служби та служби в ОМС [19]. Взаємодія між інститутами включає координацію дій, обмін інформацією, спільне планування та реалізацію проектів, а також взаємне консультування та надання методичної допомоги.

Ефективна взаємодія між державною службою та службою в ОМС є важливою умовою забезпечення єдності державної політики, узгодженого розвитку територій та ефективного використання ресурсів. Вона сприяє подоланню розриву між центральним та місцевим рівнями управління та забезпечує комплексний підхід до вирішення суспільних проблем.

У контексті євроінтеграційних процесів важливим є досвід європейських країн у побудові відносин між різними рівнями публічної служби. Наприклад, досвід Польщі демонструє ефективність моделі, що поєднує автономію місцевої служби з єдністю стандартів публічного управління [22]. Цей досвід може бути корисним для України у контексті реформування публічної служби та адаптації до європейських стандартів.

Аналізуючи перспективи розвитку взаємовідносин між державною службою та службою в ОМС, можна виокремити кілька ключових напрямів. Перший напрям пов'язаний з подальшим розвитком механізмів координації та взаємодії між різними рівнями публічної влади. Другий напрям стосується удосконалення правового регулювання відносин між державною службою та

службою в ОМС. Третій напрям пов'язаний з розвитком спільних програм підготовки та підвищення кваліфікації службовців обох рівнів.

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОМС В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

2.1 Порівняльний аналіз правового статусу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування в Україні

Правовий статус державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування формує фундамент системи публічної служби в Україні. Саме через нього визначається місце кожної категорії службовців у структурі влади, обсяг їхніх повноважень, характер відповідальності та організаційні особливості виконання службових функцій. Попри спільну публічно-правову природу цих інститутів, їхній статус не є тотожним, оскільки вони діють на різних рівнях публічної влади, спираються на відмінні моделі підпорядкування та виконують різні за змістом завдання. Це зумовлює необхідність ґрунтовного й послідовного аналізу всіх елементів їхнього правового становища, у тому числі законодавчих засад, вимог до кандидатів, процедур призначення, прав та обов’язків, обмежень, гарантій і характеру відповідальності.

Сучасна українська модель правового статусу державного службовця базується на положеннях Закону України «Про державну службу» 2015 року, який задав чіткі стандарти діяльності службовця: професійність, політичну нейтральність, стабільність, доброчесність, служіння суспільним інтересам. Норми закону спрямовані на відокремлення політичних та адміністративних функцій, забезпечення прозорого і конкурентного доступу до професійної публічної служби, створення системи оцінювання та відповідальності за результатами службової діяльності. Цей закон по суті сформував сучасну модель українського бюрократичного корпусу, орієнтованого на європейські стандарти публічного адміністрування [5].

Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування визначається Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року, а також Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». На відміну від державної служби, тут чітко підкреслюється зв'язок між громадою та службовцем, який виступає виконавцем рішень представницького органу місцевого самоврядування та відповідальним перед виборцями. Попри відносну автономію такого правового інституту, законодавство в багатьох положеннях досі відстає від сучасних стандартів публічного адміністрування, що створює юридичні неузгодженості у порівнянні зі статусом державного службовця.

Для глибшого розуміння відмінностей та спільних ознак правового статусу важливо розглянути всі елементи цього статусу окремо, аналізуючи, як вони проявляються у двох видах публічної служби.

Почати варто із загального визначення правового статусу, який складається з трьох ключових компонентів: сукупність прав і обов'язків; повноваження, пов'язані з виконанням завдань; юридична відповідальність. До цього додаються додаткові елементи – гарантії, обмеження, принципи діяльності та вимоги до професійної компетентності. Усі ці складові дозволяють сформувати цілісну картину правового положення службовця, виявити і структурні відмінності, і точки перетину двох інститутів.

Однією з базових відмінностей є джерело владних повноважень. Державний службовець отримує їх від імені держави й реалізує у межах норм Конституції та законів України. Будь-яке рішення, підготовлене або ухвалене ним, пов'язане з реалізацією державної політики. У свою чергу, посадова особа місцевого самоврядування реалізує волю територіальної громади, виражену через рішення відповідної ради або її виконавчих органів. Це означає різний рівень впливу на публічну владу: один є носієм загальнодержавної компетенції, інший – локальної, самоврядної. Така різниця визначає обсяг повноважень, специфіку відповідальності та характер підпорядкування [12].

Водночас обидві категорії службовців діють у сфері публічного управління, виконують владні та адміністративні функції, що передбачає спільні принципи: законність, професійність, доброчесність, неупередженість, відповідальність, відкритість. Це створює передумови для уніфікації певних аспектів правового статусу, хоча реальна нормативна модель наразі залишається диференційованою.

Істотним елементом правового статусу є вимоги до кандидатів на зайняття посад. Для державної служби закон встановлює чіткі вимоги: громадянство України, володіння державною мовою, необхідну освіту, ділові та професійні якості, відсутність корупційних обмежень, заборону на участь у політичних партіях на певних посадах. Конкурсний добір є обов'язковим і стандартизованим, проходить через Єдиний портал вакансій державної служби та регулюється Національним агентством з питань державної служби [17].

На службі в органах місцевого самоврядування також застосовується конкурсний порядок, однак він менш уніфікований, а окремі процедури можуть відрізнятися залежно від громади. Закон містить вимоги щодо громадянства, володіння мовою, відповідної освіти та стажу, однак система оцінювання компетентностей є менш формалізованою. Крім того, значний вплив мають місцеві кадрові рішення, що інколи призводить до неоднакового підходу до добору персоналу.

Важливо розглянути й порядок призначення на посаду. Державні службовці призначаються керівниками державних органів або спеціальними комісіями за результатами конкурсу. Вплив політичних осіб обмежений, за винятком посад категорії «А», де призначення здійснюється Кабінетом Міністрів України або Президентом, але за процедурою, що включає конкурсний добір. Посадові особи місцевого самоврядування призначаються сільським, селищним, міським головою або рішенням місцевої ради. У деяких випадках конкурсний відбір замінюється рішенням відповідної ради, що знижує рівень уніфікації [20].

Одним із ключових компонентів статусу є права службовців. Для обох категорій притаманні основні групи прав – організаційні, соціальні, трудові та інші. Державні службовці мають право на стабільність служби, рівний доступ до посад, професійне навчання, оцінювання діяльності, захист від незаконного втручання. Посадові особи місцевого самоврядування також забезпечуються соціальними гарантіями, правом на захист честі й гідності, умовами для професійного розвитку, однак обсяг цих прав нерівномірний через відмінності у фінансових можливостях громад.

Не менш важливими для аналізу є обов'язки службовців, що формують основу їхньої професійної діяльності. Державний службовець зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів України, забезпечувати виконання державної політики, діяти політично нейтрально, уникати конфлікту інтересів, дотримуватися етичного кодексу. Посадова особа місцевого самоврядування також має дотримуватися законності та доброчесності, однак додатково повинна враховувати потреби та рішення територіальної громади, забезпечувати підзвітність перед мешканцями, сприяти розвитку місцевої інфраструктури й наданню якісних послуг [31].

Однією з найвідчутніших відмінностей є обмеження на службі. Для державних службовців встановлені суворі заборони щодо політичної діяльності, сумісництва, участі в підприємницькій діяльності. Посадові особи місцевого самоврядування також підпадають під антикорупційні обмеження, однак політичні заборони є м'якшими, що зумовлено природою місцевого самоврядування та його зв'язком із виборчим процесом.

Система гарантій службової діяльності теж має свої особливості. Для державних службовців визначено стабільність служби, чітку тарифну сітку, соціальні гарантії, правовий захист, право на підвищення кваліфікації та просування по службі. Для посадових осіб місцевого самоврядування частина гарантій залежить від бюджету громади, що призводить до нерівності у винагороді та умовах праці між громадами.

Важливим компонентом правового статусу є відповідальність. Державні службовці несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність за порушення законодавства, службової дисципліни чи норм антикорупційного законодавства. Для посадових осіб місцевого самоврядування також передбачені подібні види відповідальності, однак до цього додається політична відповідальність перед громадою, що проявляється через механізми відкликання, громадського контролю, місцевих ініціатив [32].

Одним із найбільш актуальних питань у контексті цього підпункту є порівняння процедур службової кар'єри. У державній службі передбачена чітка система рангів, категорій посад, можливість горизонтальної та вертикальної мобільності, централізоване навчання й професійний розвиток. У місцевому самоврядуванні система ранжування менш структурована, а можливості кар'єрного просування значною мірою залежать від рішень керівництва громади та її кадрової політики.

Не менш важливою складовою є оцінювання результатів роботи. Для державної служби існує стандартизована система щорічного оцінювання, яка впливає на службове просування, преміювання та можливість перебування на посаді. У місцевому самоврядуванні оцінювання може відрізнятися залежно від громади, а єдина система поки що не впроваджена [26].

У контексті порівняльного аналізу особливу увагу слід звернути на взаємодію цих інститутів. Хоча державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування виконують різні за рівнем завдання, їхня діяльність постійно перетинається: під час реалізації державних програм на місцях, виконання соціальних функцій, впровадження реформ, контролю за використанням бюджетних коштів. Це робить їх частинами однієї системи публічної служби, які повинні взаємодіяти на основі партнерства, рівноправності та чіткої координації.

Окремо варто підкреслити, що реформа децентралізації істотно змінила значення посадових осіб місцевого самоврядування. Вони отримали ширший

обсяг повноважень, більшу відповідальність і необхідність володіти сучасними управлінськими компетентностями. У той же час державні службовці зберігають стратегічну компетенцію, забезпечують нормативне керівництво реформами та координують їхнє виконання. Тож баланс між державним і місцевим рівнями публічної служби стає одним із ключових питань ефективного управління.

Серед сучасних тенденцій, які впливають на правовий статус обох категорій службовців, важливо виділити цифровізацію публічного управління, впровадження електронних сервісів, перехід до компетентнісної моделі управління персоналом, розвиток етичної інфраструктури. Усі ці зміни вимагають оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, щоб наблизити її до сучасних стандартів державної служби та забезпечити єдність публічного кадрового простору (відображено на рис. 2.1).

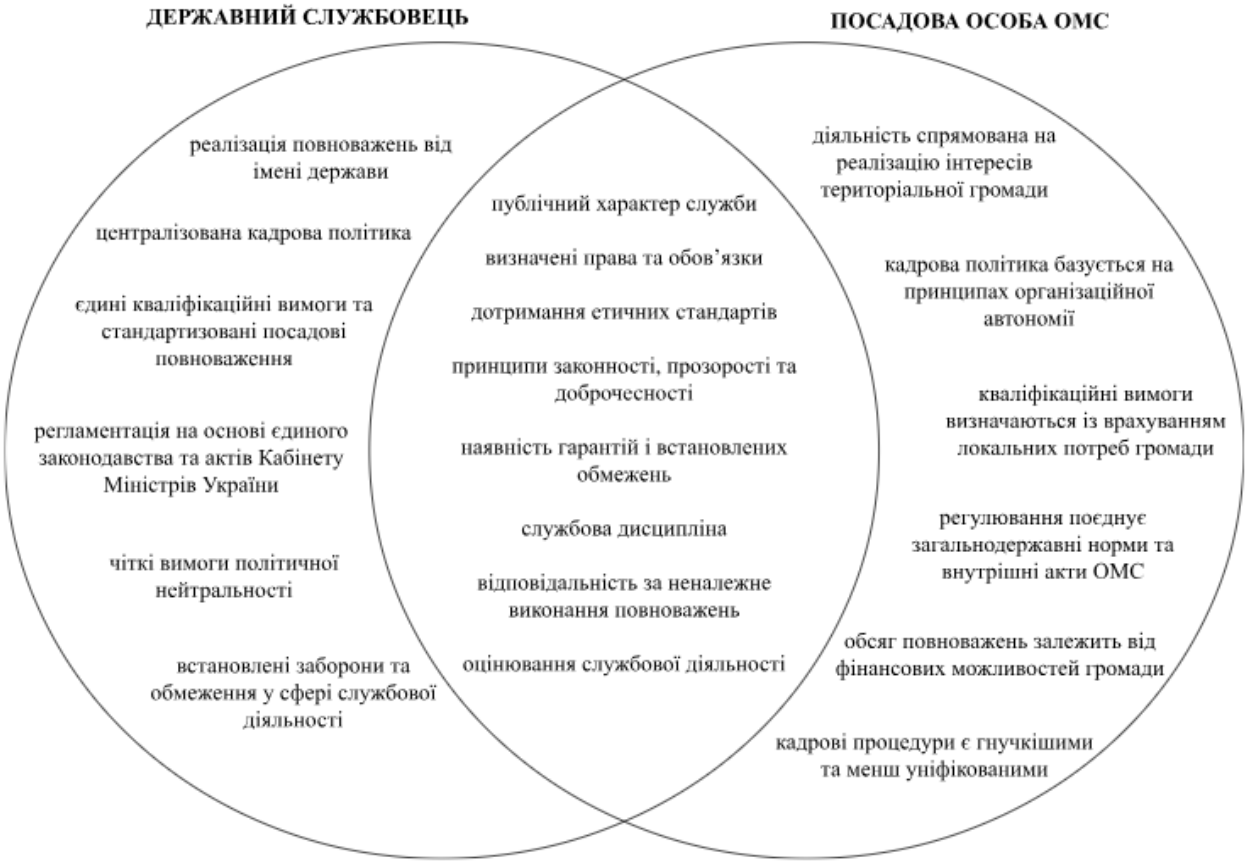

Рис. 2.1 Правовий статус публічних службовців (розроблено автором)

Представлена діаграма дає можливість системно відобразити як спільність правового статусу двох категорій службовців, так і принципові розбіжності, що випливають з різної природи державної влади та місцевого самоврядування. У перетині відображено ті елементи, які становлять основу будь-якої публічної служби, що забезпечує їх інституційну спорідненість. Водночас окремі сегменти демонструють відмінності у підходах до формування посадових повноважень, джерел регулювання, кадрової політики та рівня автономії, що є наслідком різного рівня публічної влади та характеру виконуваних функцій. Така візуалізація дозволяє чіткіше окреслити логіку порівняння та підкреслити роль кожної системи у формуванні цілісного простору публічної служби.

Підсумовуючи аналіз, можна відзначити, що правовий статус державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування має як спільні риси, так і суттєві відмінності. Спільність зумовлена публічною природою їхньої діяльності, необхідністю забезпечення законності, служінням суспільним інтересам. Відмінності – рівнем компетенції, характером підпорядкування, обсягом повноважень, системою гарантій і відповідальності. Ці відмінності не є недоліком, оскільки відповідають потребам різних рівнів влади. Проте сучасні умови розвитку України вимагають поступової гармонізації правових норм, особливо у сфері добору кадрів, професійного розвитку, оцінювання, етичних стандартів. Уніфікація цих елементів сприятиме формуванню єдиної ефективної системи публічної служби, здатної забезпечити сталий розвиток держави та територіальних громад.

2.2 Механізми проходження служби: особливості реалізації в системі державної служби та в органах місцевого самоврядування

Проходження служби є центральним елементом функціонування будь-якої системи публічної служби. Саме через ці механізми формуються професійні кадри, забезпечується стабільність управлінського апарату, підтримується

безперервність виконання владних повноважень і реалізується принцип професійності. У державній службі та службі в органах місцевого самоврядування механізми проходження служби мають спільні риси, але також існують істотні відмінності, зумовлені різним рівнем компетенції, нормативною базою, принципами підпорядкування та характеристиками кадрової політики.

Проходження служби розглядається як сукупність нормативно визначених процедур, що охоплюють вступ на службу, призначення на посади, присвоєння рангів, адаптацію, навчання, оцінювання, просування, переведення, ротацію, дисциплінарну відповідальність і припинення служби. Кожен з цих етапів має свої особливості в державній службі та в органах місцевого самоврядування, що впливає на ефективність кадрових процесів і якість роботи службовців.

Першим елементом є вступ на службу, який у державній службі має чітко визначений порядок. Основною формою доступу є конкурсний відбір, передбачений Законом України «Про державну службу». Конкурс складається зі стадій: оприлюднення вакансії, подання документів, тестування, перевірка знань спеціального законодавства, виконання практичного завдання та співбесіда. Для категорії «А» конкурс проводиться Комісією з питань вищого корпусу державної служби, а для категорій «Б» і «В» – конкурсними комісіями відповідних органів. Принцип рівного доступу є обов’язковим, а конкурсний процес має забезпечувати об’єктивність і прозорість [28].

У службі в органах місцевого самоврядування конкурс також застосовується, але його стандарти менш уніфіковані. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» лише фрагментарно описує конкурсні процедури, залишаючи місцевим радам можливість деталізувати їх у власних рішеннях. Це призводить до варіативності: у одних громадах конкурси мають чіткі етапи, в інших – мають спрощений формат, а інколи обмежуються лише співбесідою. Така гнучкість може сприяти швидкому прийняттю рішень, але водночас створює ризики суб’єктивності.

Важливою частиною вступу є кваліфікаційні вимоги. Для державної служби вони суворо регламентовані: обов’язковою є вища освіта відповідного рівня, володіння державною мовою, відповідність компетентнісним вимогам, відсутність корупційних обмежень. Для посадових осіб місцевого самоврядування вимоги також стосуються освіти, стажу та володіння мовою, але компетентнісний підхід упроваджується поступово, і місцеві ради часто встановлюють власні підходи до оцінювання.

Після успішного конкурсу наступає етап призначення на посаду. У державній службі рішення приймає керівник державного органу або інший уповноважений суб’єкт. Призначення на посаду категорії «А» здійснюється Кабінетом Міністрів або Президентом України залежно від виду посади. У місцевому самоврядуванні призначення переважно здійснюється сільським, селищним, міським головою або рішенням відповідної ради. Такий порядок підкреслює підпорядкованість посадових осіб місцевої служби територіальній громаді [28].

Наступним етапом є присвоєння рангу. У державній службі існує чітка система рангів, що відповідає категоріям посад. Ранг присвоюється при призначенні, а подальше підвищення залежить від стажу, результатів оцінювання та професійного розвитку. Ранги забезпечують внутрішню ієрархію та слугують інструментом мотивації. У службі в органах місцевого самоврядування ранги також існують, але система є простішою, а присвоєння значною мірою залежить від рішень керівництва органу місцевої влади.

Після призначення службовець проходить адаптацію. У державній службі передбачені програми первинної адаптації, наставництво, стажування, індивідуальні плани розвитку. Ці формати дозволяють швидше інтегрувати новопризначеного службовця в роботу органу. У місцевому самоврядуванні адаптація також практикується, але часто має неформальний характер, залежний від внутрішньої організації конкретної громади.

Ключовим елементом проходження служби є оцінювання службової діяльності. У державній службі існує стандартизована система щорічного оцінювання результатів, що проводиться на основі індивідуальних ключових показників, критеріїв ефективності та компетентностей. Результати оцінювання впливають на преміювання, просування по службі та можливість залишатися на посаді.

У службі в органах місцевого самоврядування система оцінювання формально передбачена законом, однак її практичне впровадження значно різниться між громадами. В окремих громадах використовуються форми щорічних звітів, співбесід, оцінювання професійної діяльності, але єдина методика поки що не застосовується. Це створює різний рівень контролю якості роботи посадових осіб [14].

Важливим компонентом проходження служби є підвищення кваліфікації. У державній службі ця вимога є обов'язковою, а система навчання регулюється Національним агентством з питань державної служби. Службовці проходять навчання не рідше одного разу на три роки, у тому числі за спеціальними програмами підвищення компетентностей. Значна увага приділяється цифровим навичкам, антикорупційній культурі, управлінським компетенціям.

У службі в органах місцевого самоврядування підвищення кваліфікації також є обов'язковим, але організаційні механізми залежать від можливостей місцевого бюджету. Деякі громади активно фінансують навчання посадових осіб, інші – обмежуються мінімальними програмами, що впливає на загальний рівень професіоналізму. У результаті виникає суттєва нерівність у доступі до сучасних освітніх форматів, що ускладнює формування єдиних підходів до публічного управління. Запровадження спільних цифрових платформ та централізованих навчальних модулів могло б мінімізувати ці диспропорції й забезпечити посадовцям однаковий рівень можливостей. Такий підхід посилює кадрову стійкість системи публічної влади та сприяє формуванню спільного стандарту якості управлінських рішень.

Суттєвою частиною проходження служби є просування по службі. У державній службі існують нормативно визначені умови кар'єрного зростання, що передбачають можливість вертикального та горизонтального переміщення. Вертикальне просування залежить від результатів оцінювання, стажу, компетентностей та професійної підготовки. Горизонтальна мобільність дозволяє призначення до інших органів або підрозділів [25].

У службі в органах місцевого самоврядування кар'єрні траєкторії є гнучкішими, але менш формалізованими. Можливість просування значною мірою визначається кадровою політикою голови громади та потребами конкретного органу. У великих містах існують структуровані системи просування, а у малих громадах кар'єрна мобільність обмежена невеликою кількістю посад.

До механізмів проходження служби належить також переведення. У державній службі переведення може бути вертикальним, горизонтальним або до іншого органу. Закон дозволяє зарахування стажу, збереження умов оплати, а у певних випадках – збереження рангу. У службі в органах місцевого самоврядування переведення також можливе, але воно має місцеву специфіку: службовець може бути переведений лише в межах органу або між громадами за згодою.

Окрему роль відіграє ротація, яка активно застосовується у державній службі, особливо в органах із підвищеним корупційним ризиком або в системі Національного агентства України з питань державної служби. У місцевому самоврядуванні ротація використовується рідко через меншу кількість посад і практичні обмеження [27].

Систему проходження служби неможливо розглядати без інституту дисциплінарної відповідальності. У державній службі існує чітка процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності: створення дисциплінарної комісії, визначення складу правопорушення, ухвалення рішення та можливість

оскарження. Закон передбачає перелік дисциплінарних стягнень – від зауваження до звільнення.

У службі в органах місцевого самоврядування дисциплінарні процедури визначаються місцевими актами, що призводить до різної практики. Деякі громади створюють дисциплінарні комісії за аналогією з державною службою, в інших функції дисциплінарного органу виконує керівник. Це знижує уніфікованість підходів і впливає на передбачуваність дисциплінарних процесів [13].

Окремим етапом проходження служби є припинення служби. У державній службі підставами є закінчення строкового контракту, звільнення з ініціативи службовця, службова невідповідність, дисциплінарне стягнення, скорочення, досягнення граничного віку, зміна структури органу або ліквідація держоргану. У місцевому самоврядуванні перелік підстав аналогічний, але значну роль відіграють рішення керівника громади.

Важливим елементом припинення служби є гарантії соціального захисту. У державній службі передбачені вихідні допомоги, компенсації, право на пенсію державного службовця (для осіб із відповідним стажем). У службі в органах місцевого самоврядування гарантії є подібними, але розмір соціальних виплат залежить від можливостей бюджету громад [27].

У контексті проходження служби варто окремо розглянути вплив цифровізації. У державній службі активно впроваджуються електронні системи управління персоналом, електронні конкурси, електронні навчальні модулі, цифрові оцінювання. У місцевому самоврядуванні цифровізація відбувається не однаково: великі громади запроваджують сучасні HR-системи, тоді як сільські громади обмежуються паперовим документообігом.

Механізми проходження служби також визначають стандарти доброчесності. У державній службі діє система декларування, запобігання конфлікту інтересів, антикорупційні програми. У місцевому самоврядуванні

антикорупційні вимоги є такими самими, але контроль за їх виконанням менш жорсткий (відображено на рис. 2.2) [31].

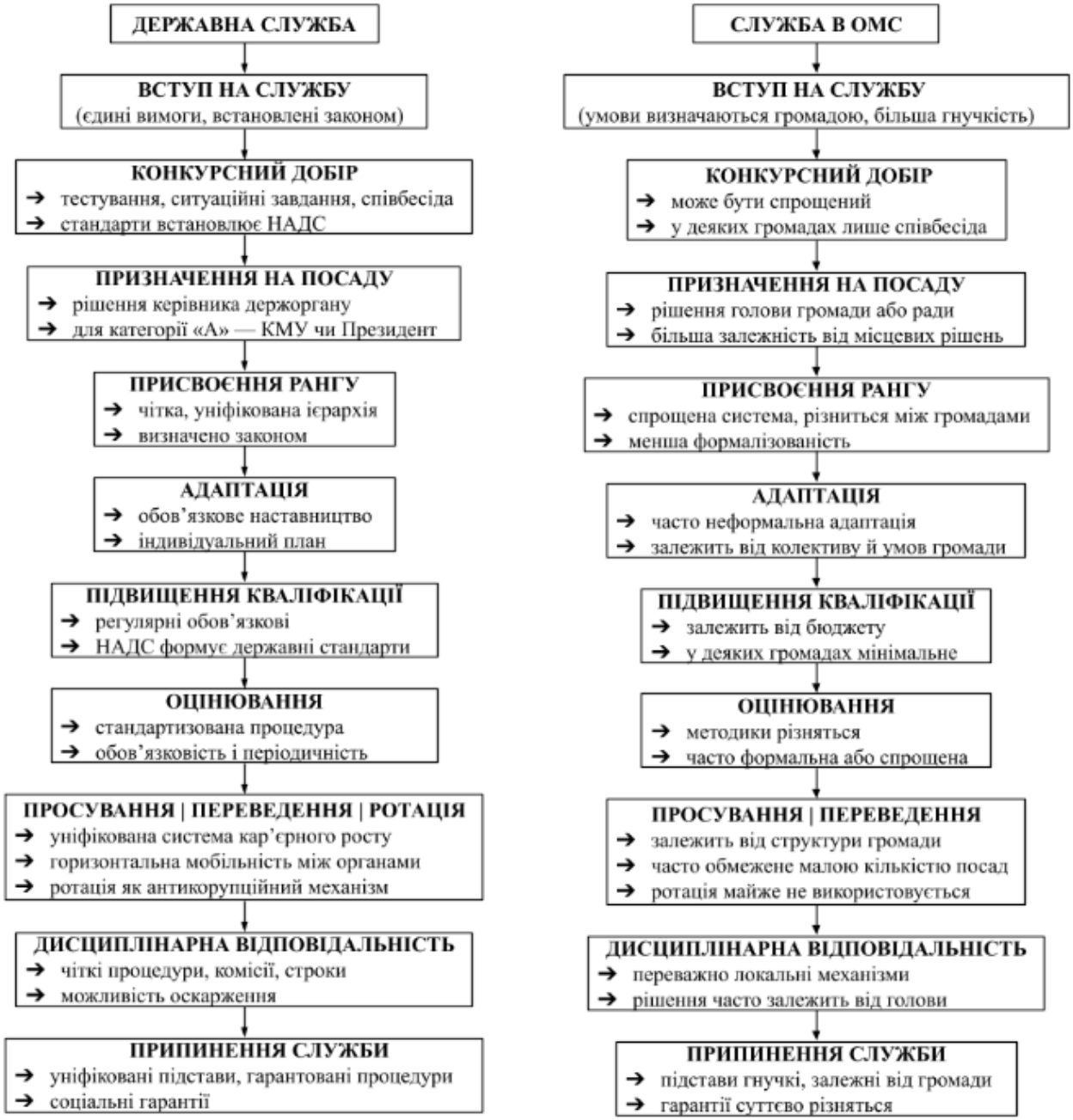

Рис. 2.2 Порівняльна схема процесу проходження служби

(розроблено автором)

Порівнюючи механізми проходження служби у двох системах, можна виявити низку ключових закономірностей.

По-перше, державна служба має більш формалізовану, уніфіковану й централізовану систему, що забезпечує стабільність, передбачуваність і прозорість кадрових процесів.

По-друге, служба в органах місцевого самоврядування характеризується значною автономією, що дозволяє адаптувати кадрову політику до потреб громади, але водночас створює нерівномірність якості кадрових процедур.

По-третє, державна служба пропонує більш розгалужену систему кар'єрного росту, професійного навчання, оцінювання, ротації та мобільності, тоді як у місцевому самоврядуванні ці механізми застосовуються залежно від можливостей громади.

По-четверте, сучасні виклики вимагають поступового зближення обох систем, особливо щодо процедур добору персоналу, підвищення кваліфікації, оцінювання та цифровізації кадрових процесів.

Загальний аналіз свідчить, що вдосконалення механізмів проходження служби є важливою умовою підвищення ефективності всієї системи публічного управління. Синхронізація підходів, стандартизація окремих процедур, розвиток цифрових інструментів та зміцнення етичної інфраструктури дозволять створити якісний і професійний корпус публічної служби як на державному, так і на місцевому рівні.

2.3 Зарубіжний досвід регулювання взаємовідносин між центральною та місцевою публічною службою (на прикладі країн ЄС)

У сучасних європейських державах система публічної служби сформована як багаторівнева структура, у якій центральна та місцева служби функціонують не ізольовано, а в тісному взаємозв'язку. Саме від їх узгодженої співпраці залежить ефективність державної політики, якість послуг для населення, сталість розвитку територій. Для України, яка продовжує адаптувати своє законодавство до європейських стандартів, досвід країн ЄС має велике значення, оскільки

демонструє різноманіття моделей організації публічної служби, вплив інституційної архітектури на якість управління та можливі підходи до налагодження збалансованих взаємовідносин між державним і місцевим рівнями [37].

У більшості країн Європейського Союзу взаємодія центральної та місцевої влади ґрунтується на поєднанні автономії та взаємної відповідальності. При цьому моделі організації публічної служби різняться: у частині держав переважає кар'єрна система (Франція, Іспанія), у частині – позиційна модель (Велика Британія, Данія), а деякі країни застосовують змішаний підхід (Німеччина, Польща). Незалежно від моделі, принципи доброчесності, професійності, прозорості та служіння суспільному інтересу є універсальними.

Щоб розуміти потенційні напрями розвитку української системи публічної служби, важливо проаналізувати, як у країнах ЄС здійснюється нормативне регулювання взаємовідносин між центральними та місцевими службами, які механізми використовуються для підтримки професійності кадрів, яким чином відбувається координація політики, та які цінності лежать в основі публічного управління.

Однією з найбільш відомих моделей є французька. У Франції центральна й територіальна служби формально відокремлені, але діють за єдиними стандартами. Система побудована на принципі кар'єрності, де ключову роль відіграє навчання у спеціалізованих публічних школах (ENA, IRA). Французька модель вирізняється високим рівнем професійної підготовки, чіткими вимогами до службовців і дисципліною. Взаємовідносини між рівнями вибудовуються через єдину кадрову політику, обов'язкове дотримання державних стандартів і координацію з боку центральної влади. Це дає змогу добиватися високої якості управлінських рішень навіть у найвіддаленіших комунах [39].

У Німеччині, навпаки, публічна служба має децентралізований характер. Федеративний устрій передбачає широку автономію земель, а територіальні громади мають право самостійно формувати свою кадрову політику. Проте захід

німецької моделі полягає в гармонізації стандартів через загальні принципи державної служби (Beamte), єдині правила службової поведінки, загальнонаціональні вимоги до професійної підготовки та жорсткі критерії доброчесності. У такий спосіб поєднується різноманіття кадрових систем і гарантії високого професійного рівня службовців [40].

У Польщі, країні з досвідом глибокої адміністративної реформи, державна та місцева служби формуються за змішаною моделлю. Правове регулювання забезпечує відносну автономію гмін, але водночас передбачає спільні етичні стандарти, конкурсні процедури та професійні вимоги. Польський досвід цікавий тим, що держава спрямовано підтримує професійний розвиток службовців на місцях через мережу навчальних центрів, підготовку за єдиними програмами та інституційну співпрацю між рівнями [41].

У Скандинавських країнах (Швеція, Данія, Фінляндія) акцент робиться не лише на професійності, а й на відкритості та довірі. Місцеве самоврядування має значну автономію, однак система контролю й прозорості настільки ефективна, що навіть за широких повноважень місцева служба залишається підзвітною та надійною. Для цих країн характерне активне використання цифрових інструментів, гнучких механізмів добору кадрів і високий рівень політичної культури [45].

В усіх країнах ЄС держава застосовує системні механізми підтримки та вдосконалення кадрового потенціалу місцевого самоврядування: національні школи публічного управління, єдині тренінгові програми, платформи обміну досвідом, електронні системи навчання та оцінювання. Це дозволяє поєднати автономію місцевого рівня з єдиними цінностями та компетентнісною моделлю (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Основні моделі організації взаємовідносин між центральною та місцевою публічною службою в країнах ЄС

Країна	**Модель служби**	**Характер взаємовідносин між рівнями**	**Ключові механізми координації**	**Особливості добору та навчання**
Франція	Кар'єрна	Централізована система з єдиними стандартами	Національні школи публічного управління, уніфіковані процедури	Високі вимоги, іспити, багаторівневе навчання
Німеччина	Змішана	Розмежування повноважень, широка автономія земель	Загальнонаціональні принципи Beamte, професійні стандарти	Чітка підготовка, система стажувань
Польща	Змішана	Спільні стандарти при автономії гмін	Центральні навчальні центри, професійні програми	Конкурсний добір, навчання за єдиними програмами
Швеція	Позиційна	Максимальна автономія муніципалітетів, високий рівень довіри	Електронні системи, механізми прозорості	Гнучкі вимоги, акцент на компетентностях
Іспанія	Кар'єрна	Висока роль держави та автономних областей	Державні школи, кадрові комісії	Строгі вимоги та конкурси
Данія	Позиційна	Децентралізована модель, інтеграція сервісів	Цифрові платформи, локальна кадрова політика	Гнучкі контракти, сучасні HR-підходи

Джерело: розроблено автором

Порівняння дозволяє зрозуміти, що незалежно від рівня централізації чи автономії, успіх системи публічної служби визначається якістю регулювання та узгодженістю елементів кадрової політики. Важливо, щоб норми були не просто формальними, а реально забезпечували стандарти професійності, прозорості й доброчесності.

Досвід Франції демонструє, що висока централізація не обмежує можливості місцевого самоврядування, якщо створено ефективні механізми підготовки та розвитку кадрів. Навпаки, спільні стандарти забезпечують рівномірну якість управління на всій території країни. Такий підхід може бути

корисним для України у частині формування єдиної системи підготовки службовців.

Німецька модель показує, що децентралізація не означає хаосу чи фрагментації. Чітко визначені принципи, єдині етичні стандарти та правила поведінки дозволяють підтримувати високий рівень управління навіть за значної автономії. Для України це важливий приклад у контексті надання громадам ширших повноважень.

Польща має особливе значення як країна, яка пройшла шлях реформ, схожий на український. Для неї характерні змішана модель організації служби, активна роль держави у підготовці кадрів і поступове вирівнювання якості місцевої влади через стандарти та навчання. Польський досвід свідчить, що без системної підтримки місцевих служб ефективної децентралізації досягти важко.

Скандинавські країни підкреслюють, що довіра між владою і громадянами може замінити надмірне регулювання. Але така модель можлива лише за умов високої соціальної відповідальності, культури доброчесності та значного рівня цифровізації.

Європейський досвід також демонструє важливість професійної автономії службовців. У більшості країн політичні зміни не впливають на кадровий склад адміністрації, що забезпечує стабільність державної політики. В Україні ця практика лише формується, але має потенціал стати ключовою для сталості реформ.

Ще одним важливим аспектом є роль національних навчальних інституцій. У країнах ЄС вони виконують кілька функцій: забезпечують єдині професійні стандарти, підтримують трансфер знань між рівнями влади, створюють резерв кадрів і розвивають управлінські компетентності. Подібні інституції можуть стати важливим елементом модернізації української публічної служби.

У контексті взаємодії між центральною та місцевою службою важливе місце займає система оцінювання та контролю. У більшості країн ЄС оцінювання є регулярним, стандартизованим і прив’язаним до реальних результатів.

Центральні органи влади координують політику, але не втручаються в оперативну діяльність місцевих служб, що дозволяє зберегти баланс між відповідальністю та автономією.

Узагальнюючи, європейський досвід демонструє, що ефективна взаємодія між рівнями публічної служби базується на: єдності стандартів; прозорості процедур; професійному навчанні; цифровізації кадрових процесів; збалансованій автономії місцевої служби; чітких механізмах координації.

Для України адаптація цих елементів може стати ключем до формування сучасної європейської моделі публічної служби, де центральний рівень задає стандарти, а місцевий – забезпечує їх ефективне втілення з урахуванням потреб громад.

РОЗДІЛ 3
ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОМС В УКРАЇНІ

3.1 Аналіз проблемних аспектів у співвідношенні та взаємодії державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Процеси децентралізації, що активно реалізуються в Україні протягом останнього десятиліття, істотно змінили архітектуру публічного управління. Значна частина повноважень, ресурсів і відповідальності була передана від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. У результаті цього державна служба та служба в органах місцевого самоврядування опинилися в нових умовах співіснування, де чітке розмежування функцій поєднується з постійною потребою у взаємодії. Саме на цьому стику й проявляється значна кількість проблемних аспектів, які впливають на ефективність публічного управління загалом.

Однією з ключових проблем залишається нормативна неоднорідність правового регулювання двох інститутів служби. Попри те, що державна служба і служба в органах місцевого самоврядування мають спільну публічну природу, їх правове оформлення здійснюється різними законами, які базуються на відмінних підходах. Це призводить до ситуації, коли схожі за змістом управлінські функції виконуються службовцями з різним правовим статусом, рівнем гарантій, вимогами до професійної підготовки та відповідальності. Внаслідок цього виникає дисбаланс у кадровому забезпеченні та нерівномірність якості управлінських рішень [37].

У контексті децентралізації особливо відчутною стала проблема розмежування повноважень між державними адміністраціями та органами

місцевого самоврядування. На практиці межа між делегованими та власними повноваженнями громад часто залишається нечіткою. Це створює додаткове навантаження на службовців обох рівнів, провокує дублювання функцій і ускладнює відповідальність за кінцевий результат. Державні службовці нерідко змушені виконувати координаційні або контрольні функції без належних інструментів впливу, тоді як посадові особи місцевого самоврядування стикаються з обмеженнями, не підкріпленими достатніми ресурсами.

Суттєвим проблемним аспектом є кадрова асиметрія між центральним і місцевим рівнями. Державна служба загалом має більш усталену систему добору кадрів, навчання, оцінювання та кар'єрного зростання. Натомість у багатьох територіальних громадах служба в органах місцевого самоврядування залишається кадрово вразливою. Нестача кваліфікованих фахівців, висока плинність кадрів, обмежені можливості професійного розвитку негативно позначаються на якості управління на місцях. Це особливо помітно у малих і сільських громадах, де посадові особи часто поєднують кілька функцій одночасно [39].

Проблема оплати праці також відіграє значну роль у взаємодії двох систем служби. Рівень матеріального забезпечення державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування істотно різниться залежно від органу, території та фінансових можливостей бюджету. У результаті цього спостерігається відтік кадрів з місцевого самоврядування до державної служби або навпаки — до більш фінансово спроможних громад. Така ситуація підриває стабільність кадрового складу й ускладнює формування професійної управлінської команди на місцях.

Окремої уваги заслуговує проблема координації діяльності між державними органами та органами місцевого самоврядування. Умови децентралізації потребують не жорсткого адміністративного контролю, а партнерської взаємодії. Проте на практиці механізми такої взаємодії часто залишаються формальними. Відсутність ефективних каналів комунікації, різні

управлінські культури, а інколи й конкуренція за вплив ускладнюють спільну реалізацію політик на регіональному та місцевому рівнях.

Не менш важливою є проблема різного рівня інституційної спроможності. Державна служба традиційно спирається на централізовані методичні рекомендації, стандарти діяльності та систему контролю. Служба в органах місцевого самоврядування значною мірою залежить від управлінських рішень конкретної громади. Це створює нерівні умови для реалізації однакових завдань у різних регіонах і ускладнює формування єдиного публічного простору служіння.

У межах децентралізації загострилася також проблема відповідальності. Часто складно чітко визначити, який рівень влади несе відповідальність за той чи інший результат. Державні службовці можуть посилатися на автономію громад, тоді як посадові особи місцевого самоврядування — на обмеження з боку держави. Внаслідок цього знижується ефективність управлінських рішень і зростає недовіра громадян до публічної влади загалом.

Значний вплив на взаємодію двох інститутів має і рівень цифровізації. Державна служба більш активно впроваджує електронні сервіси, автоматизовані системи управління персоналом, електронний документообіг. У багатьох громадах ці процеси відбуваються повільніше через нестачу ресурсів або фахівців. Це ускладнює обмін інформацією, затримує прийняття рішень і знижує оперативність взаємодії між рівнями влади (табл 3.1).

Таблиця 3.1

Ключові проблемні аспекти взаємодії державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації

(розроблено автором)

Сфера	**Прояв проблеми**	**Наслідки для публічного управління**
Правове регулювання	Різні законодавчі підходи до статусу службовців	Нерівність умов служби, складність координації
Розмежування повноважень	Нечіткість між власними та делегованими повноваженнями	Дублювання функцій, зниження відповідальності

Продовження таблиці 3.1

Сфера	**Прояв проблеми**	**Наслідки для публічного управління**
Кадрове забезпечення	Нестача фахівців у громадах	Зниження якості управлінських рішень
Оплата праці	Значна диференціація рівня винагороди	Висока плинність кадрів
Координація	Формальний характер взаємодії	Неефективна реалізація політик
Інституційна спроможність	Різний рівень управлінських можливостей	Нерівномірний розвиток територій
Відповідальність	Розмитість відповідальних суб'єктів	Зниження довіри громадян
Цифровізація	Нерівний доступ до цифрових інструментів	Повільний обмін інформацією

Джерело: розроблено автором

Представлені проблеми мають комплексний характер і взаємно підсилюють одна одну. Наприклад, кадрова нестабільність у громадах тісно пов'язана з рівнем оплати праці та можливостями професійного розвитку. Водночас недосконаліть правового регулювання ускладнює впровадження єдиних стандартів і поглиблює розрив між державним та місцевим рівнями.

Особливої уваги заслуговує вплив політичного чинника на службу в органах місцевого самоврядування. У багатьох громадах кадрові рішення залежать від політичної кон'юнктури, що знижує стабільність служби та негативно позначається на професіоналізмі апарату. Державна служба в цьому сенсі має більш чіткі запобіжники, проте й вона не повністю застрахована від політичного впливу [39].

Умови децентралізації також висвітлили проблему відсутності єдиного бачення розвитку публічної служби як цілісної системи. Державна служба і служба в органах місцевого самоврядування часто розглядаються окремо, без урахування їх взаємозалежності. Це стримує формування спільних підходів до навчання кадрів, етики, стандартів якості та оцінювання результатів діяльності.

У результаті зазначених проблем взаємодія між державними органами та органами місцевого самоврядування нерідко має фрагментарний характер.

Замість партнерства формується модель ситуативної співпраці, що залежить від особистих контактів керівників або поточної політичної ситуації. Такий підхід не забезпечує стабільності та прогнозованості управлінських процесів.

Разом із тим децентралізація створила і нові можливості для вдосконалення взаємодії двох інститутів служби. Зросла роль місцевої ініціативи, з'явилися приклади успішних громад, які сформували професійні управлінські команди й налагодили ефективну співпрацю з державними органами. Ці приклади свідчать, що за наявності чітких правил, ресурсів і мотивації проблеми взаємодії можуть бути поступово подолані.

Розгляд проблемних аспектів співвідношення та взаємодії державної служби і служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації створює підґрунтя для подальшого формування напрямів удосконалення правового регулювання та інституційних механізмів. Саме ці питання стануть предметом наступних підпунктів, у яких буде зосереджено увагу на шляхах гармонізації двох систем служби та посиленні їх взаємодії в межах єдиного публічного простору.

3.2 Напрями гармонізації правового регулювання та умов служби

Питання гармонізації правового регулювання та умов проходження служби на державному та місцевому рівнях поступово перетворюється на один з ключових викликів для всієї системи публічного управління. У період активної децентралізації та трансформації державної служби стала очевидною потреба у зближенні підходів, які визначають статус, функціональні можливості та організаційні умови роботи державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. У різних сегментах публічної влади склалася ситуація, коли схожі функції виконуються в істотно різних умовах, що породжує фрагментарність, труднощі у взаємодії та відсутність єдиних стандартів якості роботи.

Необхідність гармонізації зумовлена кількома факторами. Перш за все, це прагнення сформувати професійне середовище, де державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування сприймаються як представники єдиної публічної служби з узгодженими стандартами, а не як частини двох відокремлених систем. Також важливо забезпечити кадрову мобільність між рівнями влади, що в теперішніх умовах ускладнено різними регуляторними підходами, різницею в соціальних гарантіях, рівнем оплати праці та можливостями кар'єрного зростання. Внаслідок цього професіонали нерідко обирають саме державну службу або ж навпаки уникають її через жорсткіші вимоги, тоді як служба в органах місцевого самоврядування може поступатися державній у соціальних гарантіях і стабільності.

Гармонізація правового регулювання має на меті подолання фрагментарності та формування узгодженої моделі, де органи державної влади та органи місцевого самоврядування функціонують у спільному правовому полі, зберігаючи при цьому автономію, гарантовану Конституцією. Ідеться не про уніфікацію, що передбачає тотожність процедур і механізмів, а про узгодження принципів, підходів та базових параметрів служби. Розвиток сучасної системи публічного управління демонструє: ефективна державна служба неможлива без сильного місцевого самоврядування, а сильне місцеве самоврядування потребує якісних правил, які не створюють надмірних дисбалансів між рівнями [45].

Одним із ключових напрямів гармонізації виступає зближення нормативно-правової бази. Нормативне поле, в якому працює державна служба, значно більш розвинене, деталізоване й централізоване, тоді як нормативне регулювання служби в органах місцевого самоврядування має фрагментарний характер і допускає широкий простір для локальних рішень. У результаті навіть такі базові категорії, як вимоги до кандидатів, порядок проходження служби або оцінювання діяльності, можуть істотно різнитися між громадами. Гармонізація передбачає визначення єдиних мінімальних стандартів, що гарантують якість публічних послуг незалежно від рівня влади. Це не суперечить автономії громад, але

встановлює базовий каркас, який дозволяє уникнути кадрових перекосів та забезпечити рівний доступ громадян до професійної публічної служби.

Особливу увагу слід приділити питанням оплати праці. Розрив між посадовими окладами на державному рівні та в органах місцевого самоврядування часто створює ситуацію, коли аналогічна за складністю посада в громаді оплачується на 30–50 % нижче, ніж у центральному органі виконавчої влади. Це спричиняє кадровий відтік, знижує мотивацію та впливає на рівень професіоналізму, особливо в малих громадах. Гармонізація передбачає закріплення єдиних підходів до визначення посадових окладів, прозорих коефіцієнтів і чітких правил преміювання. Надзвичайно важливим є створення механізмів державної підтримки фінансово спроможності громад, щоб вирівнювання умов служби не лягало на їхні обмежені бюджети [47].

Наступним напрямом є зближення підходів до системи професійного розвитку. На державній службі підвищення кваліфікації давно стало частиною обов’язкової професійної траєкторії, тоді як у громадах ця сфера часто залежить від ініціативи керівників або доступності ресурсів. Це породжує різний рівень управлінських компетентностей, що в свою чергу ускладнює взаємодію між органами державної влади та місцевого самоврядування. Гармонізація полягає у створенні єдиної системи стандартів професійного навчання, відкритих програм, які однаково доступні державним службовцям і представникам громад, а також у розвитку мережевих форматів навчання, що дозволяють охопити більшу кількість посадових осіб.

Оцінювання діяльності службовців — ще одна сфера, де гармонізація має значний потенціал. На державній службі процес оцінювання регламентований доволі чітко та передбачає стандартизовані критерії, строки, процедури оскарження. У громадах підходи до оцінювання можуть бути надто загальними або формальними, що знижує ефективність системи управління персоналом. Створення узгоджених методик оцінювання дозволяє сформувати більш

об’єктивну картину результативності службовців, спростити прийняття кадрових рішень і уникнути суб’єктивності.

Важливою сферою гармонізації є питання соціальних гарантій. Наявність різних умов забезпечення службовців, різного рівня страхування, гарантій для сімей, умов виходу на пенсію створює відчуття нерівності й знижує престиж служби в органах місцевого самоврядування. Узгодження мінімальних стандартів соціальної підтримки дає змогу вирівняти умови служби, уникнути дискримінаційних перекосів і підвищити стабільність кадрового складу.

Не менш значущим напрямом виступає цифровізація. У державній службі поступово розвивається єдина цифрова екосистема, що включає електронний документообіг, електронні кадрові системи, реєстри та інші інструменти. У громадах цифровізація часто розвивається нерівномірно, що створює додаткові бар’єри у взаємодії. Уніфікація цифрових стандартів і забезпечення громад доступними інструментами дозволяє зменшити розрив між рівнями та сприяє ефективнішій координації [48].

Формування спільних етичних стандартів також має вагоме значення. Кодекси етики державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування існують окремо, але мають багато спільного в частині запобігання конфлікту інтересів, дотримання принципів доброчесності та відповідальності. Гармонізація в цьому напрямі полягає у створенні єдиної культури етичної поведінки, де незалежно від рівня влади кожна посадова особа керується тими самими принципами (Додаток Б).

Представлені напрями створюють цілісну картину трансформації системи публічної служби. Гармонізація у цьому контексті постає не як разова ініціатива, а як тривалий процес, що охоплює різні рівні організації служби – від нормативної бази до професійної ідентичності службовців. Вона спрямована на усунення системних суперечностей, створення передбачуваних і прозорих правил проходження служби, зниження ризиків суб’єктивних кадрових рішень і формування професійного середовища, де кожен службовець – незалежно від

рівня влади – має рівні можливості для розвитку та реалізації своїх компетентностей.

Важливо, що успішна гармонізація неможлива без комплексного підходу, де всі запропоновані напрями реалізуються паралельно й взаємодоповнюють один одного. Наприклад, узгодження нормативної бази втрачає ефективність без одночасного вирівнювання системи оплати праці, а вдосконалення оцінювання не буде повністю результативним без загального підвищення рівня професійної підготовки службовців. З цих причин у практичній площині гармонізація має розглядатися як багаторівневий проєкт, що передбачає участь не лише центральних органів влади, а й органів місцевого самоврядування, профільних інституцій, професійних асоціацій та громадянського суспільства.

У результаті комплексна гармонізація правового регулювання та умов проходження служби створює основу для формування єдиного публічного простору, де державна служба та служба в органах місцевого самоврядування взаємодіють узгоджено, доповнюючи одна одну й забезпечуючи сталість розвитку публічного управління в Україні.

3.3 Розробка пропозицій щодо посилення інституційної взаємодії та створення єдиного публічного простору служби

Поглиблення взаємодії між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування потребує переходу від фрагментарних рішень до комплексної моделі, яка забезпечує цілісність публічної служби та здатність швидко реагувати на виклики сучасності. З огляду на це одним із ключових напрямів удосконалення виступає формування єдиного публічного простору служби, здатного об’єднати державний та місцевий рівні в єдину інтелектуальну, організаційну та цифрову інфраструктуру. Сучасний розвиток технологій створює сприятливі умови для того, щоб така інтеграція стала не лише

концептуальною ідеєю, а й практичним інструментом підвищення ефективності публічного управління.

Передумови до створення спільного простору служби сформувались у результаті децентралізації та цифрової трансформації, які посилили взаємозалежність органів державної влади та місцевого самоврядування. У багатьох сферах публічної політики виникає потреба у синхронних рішеннях, що потребують постійного обміну інформацією, швидкої координації та однакового розуміння стандартів управління. Однак розриви між державним та місцевим сегментами публічної служби все ще залишаються суттєвими: різний рівень цифрової спроможності, відмінності у стандартах професійної діяльності, фрагментована кадрова інформація, неузгоджені підходи до комунікації, та нерівний доступ до сучасних інструментів [46].

У цих умовах одним з найперспективніших шляхів інтеграції є розвиток цифрового фундаменту публічної служби. Цифрові технології дозволяють створити умови для обмінності, єдності, прозорості та прогнозованості управлінської діяльності, не знищуючи автономії місцевого самоврядування. Використання інструментів інтероперабельності, цифрової ідентифікації, електронних сервісів та інтелектуальних систем аналітики поступово перетворює публічну службу на єдину систему, здатну працювати узгоджено незалежно від рівня організації влади.

Одним із ключових механізмів формування такого простору виступає поєднання державних та муніципальних цифрових ресурсів у межах спільної платформи. Національна технічна архітектура, розвинута в межах платформи «Дія», створила підґрунтя для інтуїтивно зрозумілих сервісів, які забезпечують якісну взаємодію громадян і держави. Розширення цього принципу на кадрову сферу дозволяє впровадити інструменти, що забезпечують уніфікований облік кадрів, спільні бази даних, електронний документообіг, наскрізні процедури управління персоналом та інтегровані канали комунікації. Такий підхід формує повноцінну цифрову інфраструктуру публічної служби, де державні службовці та

посадові особи місцевого самоврядування отримують єдині можливості й стандарти доступу до інформації [53].

У межах цифрової інтеграції важливе місце посідає розвиток цифрових компетентностей службовців. Використання інструментів, що вимірюють і підвищують рівень цифрової грамотності (зокрема Цифрограма), дозволяє створити єдиний стандарт професійної цифрової культури. Підвищення цифрової компетентності сприяє швидшому впровадженню інноваційних рішень, активнішому використанню інструментів електронного урядування та покращує здатність службовців працювати у єдиному цифровому просторі. Такий підхід стає фундаментом, який забезпечує ефективне функціонування інтегрованої моделі публічної служби.

Створення єдиного публічного простору служби також потребує удосконалення організаційних механізмів взаємодії. Цифрова інтеграція відкриває можливості для побудови оперативних міжвідомчих команд, спільних інформаційних центрів, горизонтальних робочих груп та аналітичних платформ, у межах яких представники державної служби та служби в ОМС можуть взаємодіяти на постійній основі. Такі інструменти посилюють горизонтальні зв’язки, забезпечують обмін практиками та підвищують якість виконання публічних функції [49].

Суттєве значення має і створення спільного кадрового простору. Єдиний електронний реєстр кадрової інформації забезпечує прозорість аналітики персоналу, сприяє мобільності та формує умови для ефективного планування людського потенціалу на державному та місцевому рівнях. Використання інтелектуальних систем дозволяє прогнозувати кадрові потреби, визначати вузькі місця у кадровому забезпеченні та створювати інструменти управління кар’єрним розвитком [53].

Не менш важливим є забезпечення інституційної координації. Запровадження єдиних консультативно-наглядових органів, що відповідають за стандарти публічної служби, дозволяє узгоджувати політику у сфері кадрового

розвитку, цифровізації, етики та професійних компетентностей. Такий підхід створює умови для наскрізного управління та забезпечує сталість прийняття рішень на всіх рівнях влади.

В умовах цифрової модернізації значну роль відіграють інструменти штучного інтелекту. Використання алгоритмів прогнозування, автоматизації кадрових процесів, аналізу великих даних, а також систем ризик-індикаторів створює можливості для більш ефективної та об'єктивної роботи публічної служби. Такі інструменти сприяють підвищенню якості управлінських рішень, формують системи раннього виявлення проблем та зменшують адміністративне навантаження на службовців [55].

Окремо варто виділити питання підвищення прозорості та підзвітності. Єдиний публічний простір служби створює умови для впровадження механізмів електронного нагляду, моніторингу службових процесів та відкритих звітів про результати роботи органів влади. Це підсилює довіру громадян, забезпечує рівність доступу до інформації та сприяє формуванню культури відкритості.

З метою наочного узагальнення пропозицій щодо створення єдиного публічного простору служби доцільно подати структурно-логічну схему, яка відображає ключові елементи та взаємозв'язки між ними (відображено на рис. 3.1).

Формування єдиного публічного простору служби не обмежується лише цифровими інструментами, однак цифровізація виступає його базовою платформою, яка забезпечує ефективність, прозорість та інтегрованість системи управління. Інші механізми розкривають зміст цієї платформи, утворюючи цілісний підхід до модернізації публічної служби.

На основі наведеної моделі можна виокремити кілька ключових пропозицій, покликаних забезпечити ефективне впровадження єдиного публічного простору служби.

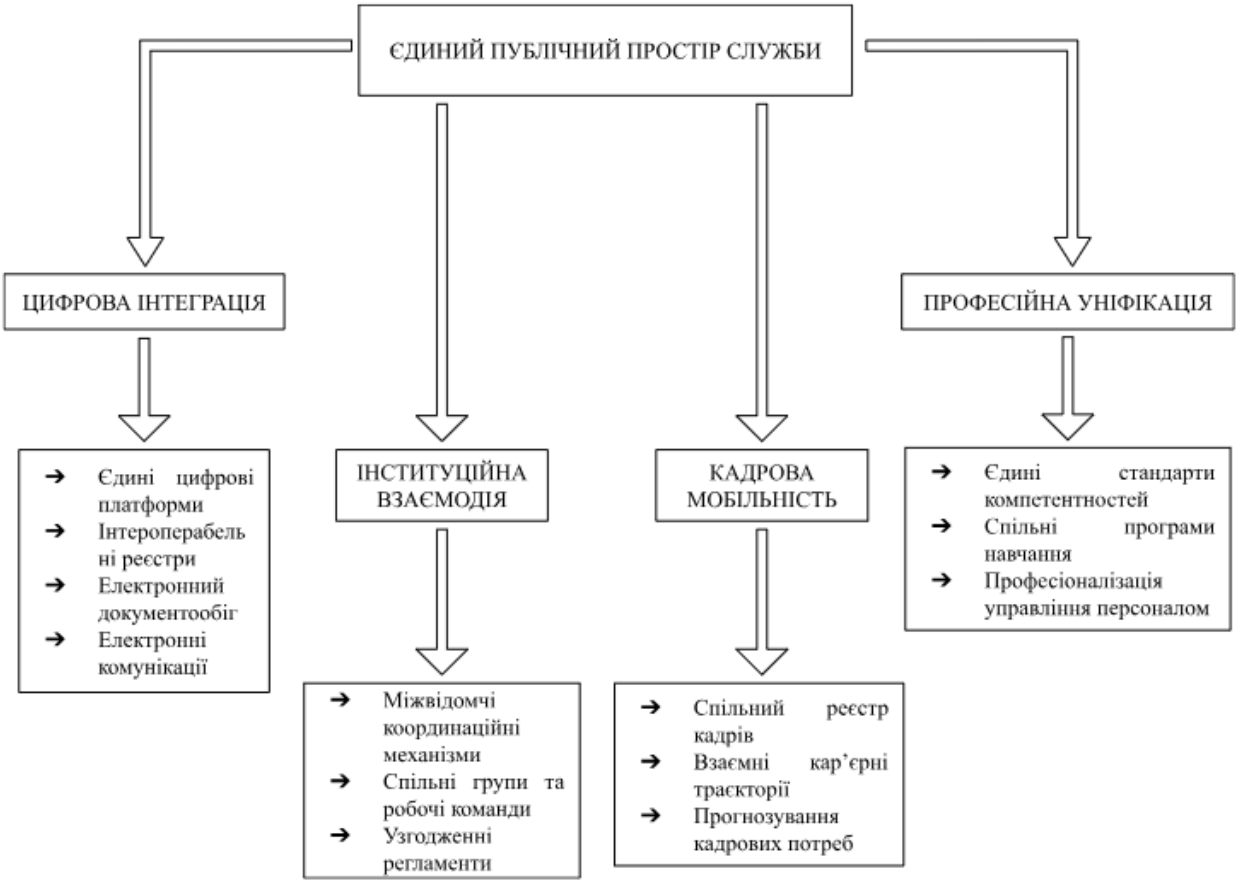

Рис. 3.1. Схема моделі єдиного публічного простору служби (розроблено автором)

Однією з таких пропозицій є створення інституційно незалежного центру цифрового розвитку публічної служби, який координуватиме інтеграцію цифрових інструментів, розроблятиме стандарти, забезпечуватиме навчання та проводитиме аудит цифрової спроможності органів влади. Такий підхід дозволяє систематизувати політику цифрової трансформації та забезпечує єдиний напрямок розвитку [62].

Другою пропозицією є створення та повноцінне відновлення функціонування єдиного кадрового порталу публічної служби, який об'єднував би актуальні дані про професійний досвід, результати оцінювання, компетентності та кар'єрні траєкторії службовців державного та місцевого рівнів. Необхідність такого рішення підтверджується ситуацією, що склалася з Єдиним порталом вакансій державної служби: його роботу призупинено вже понад три роки у зв'язку з технічними збоями, потребою зберегти персональні дані

громадян та ризиками кібератак. Відсутність порталу унеможливлює доступ кандидатів до повної та актуальної інформації про вакансії, ускладнює добір персоналу та створює передумови для закритості кадрових процедур. Призупинення конкурсного добору лише загострює проблему, породжуючи дефіцит кадрів і підвищуючи корупційні ризики під час призначень.

Враховуючи ці обставини, функціональне оновлення та модернізація порталу мають стати пріоритетом. Національні й міжнародні експерти неодноразово наголошували на необхідності відновлення автоматизованих процедур добору, проте законодавчі зміни, передбачені Планом Ukraine Facility, ще перебувають у процесі підготовки та мають набути чинності у 2025 році, тоді як відновлення роботи порталу заплановане на перший квартал 2026 року. Ураховуючи тривалу паузу та накопичені проблеми, нова функціональна модель порталу має бути побудована як комплексна платформа публічної служби, здатна забезпечити прозору взаємодію між державними органами, органами місцевого самоврядування та потенційними кандидатами [63].

Використання аналітичних інструментів у межах порталу сприятиме об’єктивному розподілу кадрів, уніфікації вимог, розширенню можливостей для кар’єрної мобільності та підвищенню прозорості кадрових рішень. Розміщення на порталі також вакансій органів місцевого самоврядування дозволить створити єдиний інформаційний простір публічної служби та забезпечити рівний доступ до посад на всіх рівнях влади [63].

Формування єдиного публічного простору служби також пов’язане з посиленням етичних стандартів. Розвиток цифрових інструментів сприяє створенню системи моніторингу етичних ризиків, підвищує контроль за дотриманням норм поведінки та запобігає виникненню конфліктів інтересів.

Узагальнюючи викладене, варто підкреслити, що створення єдиного публічного простору служби є ключовим чинником модернізації публічного управління. Використання цифрових інструментів, інституційна взаємодія, кадрова мобільність та професійна уніфікація формують систему, здатну

забезпечити узгодженість управлінських рішень, підвищити рівень прозорості та підтримати ефективну реалізацію функцій публічної влади на всіх рівнях. Формування такого простору створює основу для побудови сучасної, інноваційної, компетентнісно орієнтованої публічної служби, здатної забезпечити сталий розвиток держави та громад.

ВИСНОВКИ

У процесі виконання кваліфікаційної роботи було послідовно реалізовано всі поставлені завдання, що дозволило комплексно охарактеризувати інститути державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначити особливості їх функціонування, окреслити проблемні аспекти взаємодії та сформувати пропозиції щодо побудови більш узгодженої та ефективної системи публічної служби в Україні. Отримані результати дають цілісне уявлення про характер сучасних трансформацій у сфері публічної влади та перспективи її подальшого розвитку.

1. Узагальнення теоретико-концептуальних основ державної служби та служби в органах місцевого самоврядування дало можливість комплексно окреслити природу цих інститутів як ключових елементів системи публічної влади. Було висвітлено їх сутнісні ознаки, функції та роль у сучасній інституційній архітектурі держави. Державна служба постала як професійна діяльність, побудована на принципах законності, стабільності, політичної нейтральності, професійності та спрямованості на суспільний інтерес. Служба в органах місцевого самоврядування продемонструвала автономність, територіальну наближеність до населення, гнучкість організації роботи та тісний зв’язок із потребами територіальних громад. Установлення спільних і відмінних рис цих інститутів створило підґрунтя для подальшого порівняння.

2. Виявлення правової природи, цілей і завдань служби в органах місцевого самоврядування дозволило визначити її як особливий вид професійної діяльності, що ґрунтується на принципах самостійності та відповідальності громади за власний розвиток. Служба в ОМС функціонує поза системою органів державної влади, але виконує публічні функції, пов’язані з управлінням комунальним майном, реалізацією місцевих програм, організацією надання послуг і забезпеченням життєдіяльності території. Її значення у процесах

децентралізації підтвердило ключову роль у формуванні сильних і спроможних громад.

3. Порівняння державної служби та служби в органах місцевого самоврядування дозволило визначити їхню внутрішню спорідненість, що полягає у спільній орієнтації на публічний інтерес, функціонуванні в межах законодавства, опорі на професійність і доброчесність. Водночас було виявлено низку системних відмінностей, зумовлених рівнем централізації, організаційною автономією, особливостями нормативного забезпечення та відмінним обсягом повноважень. Державна служба характеризується жорсткою стандартизацією та уніфікацією, тоді як муніципальна служба — гнучкістю, варіативністю та залежністю від ресурсів громади.

4. Аналіз правового статусу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування дав змогу виділити як спільні риси (етичні стандарти, відповідальність, гарантії, обмеження, службова дисципліна), так і істотні відмінності. Статус державного службовця ґрунтується на єдиних кваліфікаційних вимогах, чітко визначених процедурах добору, високому рівні правових гарантій і значній кількості службових обмежень. Статус посадової особи ОМС є більш адаптивним і враховує специфіку конкретної громади, що формує різноманітність кадрових підходів і практик у різних регіонах.

5. Порівняння механізмів проходження служби у двох сегментах виявило як спільні компоненти – конкурсні процедури, оцінювання результативності, вимоги щодо підвищення кваліфікації, дисциплінарну відповідальність, – так і важливі відмінності. Державна служба, завдяки високому рівню нормативної регламентації, забезпечує прозорі та уніфіковані процедури. Натомість служба в ОМС вирізняється гнучкістю, різними підходами до адаптації нових працівників та неоднаковими можливостями для професійного зростання, що зумовлено ресурсними відмінностями між громадами.

6. Порівняння європейських моделей регулювання центральної та місцевої публічної служби дозволило визначити ефективні практики, що можуть стати орієнтирами для України. До таких належать: єдині стандарти компетентностей, централізовані цифрові реєстри, прозорі процедури добору персоналу, інтегровані системи професійного розвитку та розгалужені механізми координації між рівнями влади. Аналіз зарубіжного досвіду підтвердив, що синхронізація підходів до кадрової політики значно підвищує якість публічного управління.

7. Виявлено комплекс проблем у взаємодії державної служби та служби в ОМС, що найбільше проявляються в умовах децентралізації. Основні труднощі пов’язані з нерівністю цифрової й фінансової спроможності громад, відсутністю спільних інформаційних систем, фрагментарністю нормативного регулювання та недостатньою кадровою мобільністю. Значну частину бар’єрів створює обмежений розвиток горизонтальної координації та відсутність уніфікованих інструментів для спільної роботи державних і муніципальних службовців.

8. Установлені напрями гармонізації правового регулювання охоплюють уніфікацію професійних стандартів, цифровізацію кадрових процесів, удосконалення конкурсних і оцінювальних процедур, формування єдиних етичних засад і розвиток системи професійного навчання. Особлива увага зосереджена на підвищенні прозорості кадрових рішень і створенні умов для рівного доступу до професійного зростання незалежно від рівня служби.

9. Розроблено пропозиції щодо формування єдиного публічного простору служби, що включають цифрову інтеграцію, спільні кадрові платформи, уніфіковані канали комунікації та механізми використання аналітичних інструментів. У межах цього підходу ключовим стає розвиток цифрових компетентностей, стандартизація професійної підготовки, оптимізація кадрових процесів та поглиблення інституційної взаємодії. Такий формат інтеграції створює підґрунтя для більш узгодженого функціонування системи публічної служби та підвищення її ефективності.

Комплекс реалізованих завдань створив цілісне бачення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як взаємопов’язаних інститутів, що потребують спільного реформування для підвищення ефективності публічного управління. Отриманий матеріал підтверджує, що формування єдиного публічного простору служби є не лише актуальною потребою, а й передумовою сталого інституційного розвитку та ефективної взаємодії держави і громад. Узгоджене функціонування двох сегментів публічної служби здатне забезпечити більш високу якість управлінських рішень, рівність доступу до публічних послуг та ефективне використання кадрового потенціалу.

Перспективи подальших наукових розвідок пов’язані з удосконаленням інструментів цифрового управління персоналом, вивченням моделей міжвідомчої взаємодії, оцінюванням цифрової спроможності органів влади, адаптацією зарубіжного досвіду та пошуком нових форм професійного розвитку службовців в умовах глобальних змін. Отримані результати формують концептуальне підґрунтя для розроблення подальших нормативних і організаційних рішень, спрямованих на зміцнення сучасної системи публічної служби і підвищення її ефективності в умовах динамічних трансформацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Перга Ю.М. Історія державного управління в Україні: конспект лекцій. навч. посіб. Київ. 2023. 55 с.

2. Історія державного управління / кол. авт. ; за заг. ред. В. С. Загорського, О. Я. Красівського, О. Ю. Мороза. Львів. 2018. 368 с.

3. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів. 2018. 232 с.

4. Ківалов С. В., Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади / С. В. Ківалов, О. І. Лавренова. – Одеса : Фенікс, 2015. – 189 с.

5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 03.10.2025)

6. Бритько А. М. Державна служба як об’єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. Вип. 1. С. 91–103

7. Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Аналітичний звіт щодо дослідження «Публічна служба в Україні: Ваша точка зору». URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/analiticnii-zvit.pdf (дата звернення 03.10.2025)

8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 03.10.2025).

9. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підруч. Київ : Кондор, 2018. 312 с

10. Карсім А.Ю. Інтеграція європейських стандартів у публічне управління органів місцевої влади україни. 2024. С. 253–260. URL: https://eco-

science.net/wp-content/uploads/2024/06/6.24._topic_Andrii-Yu.-Karsim-253-260.pdf (дата звернення 03.10.2025).

11. Онуфрієнко О.В. Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз / О.В. Онуфрієнко/ Актуальні проблеми державного управління №1(49) 2016. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016.

12. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 03.10.2025).

13. Кабінет Міністрів України. Реформа державного управління / Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya (дата звернення: 03.10.2025).

14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (дата звернення: 03.10.2025).

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР#Text (дата звернення: 03.10.2025).

16. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2003. 19 с.

17. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібн. / О. М. Руденко та ін. Київ: Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.

18. Шевченко М.П. Історія місцевого самоврядування в Україні. Львів: Львівський університет, 2020. 315 с.

19. Кушко І.С. Організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі публічного управління Української народної республіки доби Директорії. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. № 4(74). 2021. С. 12-20.

20. Про утворення Науково-технічної ради Міністерства розвитку, громад, територій та інфраструктури України та затвердження Положення про неї : Наказ від *09.05.2023* № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v0385938-23 (дата звернення: 03.10.2025)

21. Возна, Ю. (2021). Сучасні тенденції та актуальні проблеми реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в україні. *Літопис Волині*, (25), 131-135.

22. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text (дата звернення: 03.10.2025).

23. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні україни: стан і перспективи розвитку : автореф. дис. … д-ра наук з держ.упр. Київ, 2006. 27 с

24. Яцуба В. Г. Кадрове забезпечення державного управління (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 1999. 20 с.

25. Міністерство розвитку громад та територій України. Звіт про стан місцевих бюджетів у 2023 році. Київ, 2024. 128 с.

26. Коваленко С.М. Ефективність надання публічних послуг органами місцевого самоврядування. Економіка розвитку регіонів. 2023. № 2. С. 156-162.

27. Мельник Р.С. Принцип субсидіарності в системі місцевого самоврядування. Право України. 2022. № 5. С. 203-210.

28. Про державну службу: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України» від 30.09.2020 № 850. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 03.10.2025).

29. Захарченко О.О. Взаємодія рівнів публічної влади в Україні. Державне будівництво. 2023. № 3. С. 178-185.

30. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2015. – 400 с.

31. Правове регулювання публічної служби в україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. 2010.

32. Петрова Л.М. Якість публічних послуг як показник ефективності ОМС. Муніципальне управління. 2023. № 1. С. 112-119.

33. Кравченко М. В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14.

34. Андрійко О. Ф. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2017. 364 с.

35. Битяк Ю. П., Бандурка О. М., Плахотнюк Н. М. Державна служба: правові та організаційні засади. Харків: Право, 2020. 432 с.

36. Козюра І. В. Публічна служба в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. Харків: ХНУВС, 2019. 288 с.

37. Лук'яненко Д. Г., Колот А. М., Руденко М. В. Публічне управління в умовах європейської інтеграції. Київ: КНЕУ, 2021. 392 с.

38. Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 грудня 2019 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. 153 с.

39. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.11.2025).

40. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу у сфері аналізу та розробки політики: зб. матеріалів / О. С. Гончарук та ін.; за заг. ред. Г. І. Чепурко. – К.: б. в., 2012. – 208 с.

41. Civil Service Commission (UK). Civil Service Structure and Recruitment. URL: https://www.civil-service.gov.uk (дата звернення: 25.11.2025).

42. Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (France). Public Service Overview. URL: https://www.fonction-publique.gouv.fr (дата звернення: 25.11.2025).

43. Bundesministerium des Innern (Germany). Public Administration Standards. URL: https://www.bmi.bund.de (дата звернення: 25.11.2025).

44. Chancellery of the Prime Minister of Poland. Civil Service Regulations. URL: https://www.gov.pl/web/kprm (дата звернення: 25.11.2025).

45. European Institute of Public Administration (EIPA). Public Administration Training Systems. URL: https://www.eipa.eu (дата звернення: 25.11.2025).

46. OECD. Government at a Glance 2023. URL: https://www.oecd.org/gov (дата звернення: 25.11.2025).

47. European Commission. Public Administration Reform (PAR) Guidelines. URL: https://ec.europa.eu/info (дата звернення: 25.11.2025).

48. Council of Europe. Centre of Expertise for Good Governance. URL: https://www.coe.int/en/web/good-governance (дата звернення: 25.11.2025).

49. Sweden Government Administration. Municipal Autonomy in Sweden. URL: https://www.government.se (дата звернення: 25.11.2025).

50. Danish Agency for Digitisation. Public Sector HR Digitalisation. URL: https://en.digst.dk (дата звернення: 25.11.2025).

51. Spanish Ministry of Public Administration. Civil Service System. URL: https://www.mptfp.gob.es (дата звернення: 25.11.2025).

52. Професіоналізація у сфері публічного управління : стан, проблеми, перспективи вирішення : монографія / за заг. ред. Хаджирадєвої ; С.К. Хаджирадєва, Н.О. Алюшина, Л.О. Воронько та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2017. 256 с.

53. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 11.12.2025)

54. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення 11.12.2025)

55. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців. Київ: НАДУ, 2016. 296 с

56. Маланчій М.О. Кадровий менеджмент у системі державного управління: принципи реалізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. Вип. 2. С. 115-120.

57. Вегера В. М. Оплата праці: поняття, особливості. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 73. С. 419–425. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_73_69 (дата звернення: 11.12.2025)

58. Міненко М.А. Публічне управління : теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.

59. Разумей Г.Ю. Формування цифрових компетентностей громадян як основа діджиталізації України на шляху до єдиного європейського простору // Публічне управління та митне адміністрування (Спецвипуск, присвячений євроінтеграційній тематиці). Дніпро: УМСФ, 2022. С. 104

60. Витко Т. Оцінювання результатів діяльності державних службовців в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 2. С. 101-108.

61. Кисіль Л.Є. Адміністративні послуги в Україні: стан та перспективи правового регулювання. Держава і право. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 68. С. 149-162

62. Тернущак М.М. Сучасний стан та перспективи розвитку публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг. Актуальні проблеми правознавства. 2019. Вип. 3. С. 76-81.

63. Лабораторія законодавчих ініціатив. Цифрова трансформація системи управління людськими ресурсами на державній службі : аналітичний матеріал / Parlament.org.ua, 18.07.2025. URL: https://www.parlament.org.ua/analytics/czyfrova-transformacziya-derzhavnij-sluzhbi/ (дата звернення: 13.12.2025).

64. Національне агентство України з питань державної служби. Звіт про виконання завдань, визначених Планом роботи Національного агентства України

з питань державної служби на 2022 рік (зі змінами) / Нац. агентство України з питань державної служби. – URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/zvit-za-2022-rik-pogodzhkmu.pdf (дата звернення: 13.12.2025).

65. Про утворення Робочої групи з розроблення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Нацдержслужби України від 15 травня 2017 р. № 103. URL: http://document.ua/pro-utvorennja- robochoyi-grupi-zrozroblennja-koncepciyi-ref-doc319487.html. (дата звернення 14.12.2025)

66. Про реорганізацію Центру підвищення кваліфікації з іноземних мов: наказ Нацдержслужби від 15 лютого 2017 р. № 33. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN034245.html. (дата звернення 14.12.2025)

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЦИФРОВОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У сучасному цифровому суспільстві інноваційні технології стають ключовим чинником модернізації системи публічного управління та взаємодії між державною службою і службою в органах місцевого самоврядування. Стрімке поширення інформаційно-комунікаційних технологій, розвиток штучного інтелекту, хмарних сервісів, аналітичних платформ та електронних систем комунікації докорінно трансформують управлінські процеси. Актуальність теми зумовлена тим, що ефективність державного управління в сучасних умовах неможлива без належного рівня цифрових компетентностей, технічної готовності органів влади та узгоджених механізмів взаємодії між різними рівнями управління.

Як зазначає Г. Разумей, “цифрова трансформація в Україні відбувається нерівномірно, що створює ризики для доступності державних послуг та потребує належної цифрової підготовки як службовців, так і громадян”. Це робить тему удосконалення цифрової взаємодії між рівнями влади особливо актуальною [1].

Проблематика впровадження інноваційних технологій у сфері державної та муніципальної служби активно досліджується сучасними вченими, а саме С. Попов, О. Бойко, Г. Разумей, В. Бакуменко. У працях українських дослідників увага зосереджується на цифровій трансформації, розвитку електронного урядування, впровадженні онлайн-сервісів та формуванні цифрових компетентностей службовців. Урядові ініціативи, зокрема Концепція розвитку цифрових компетентностей, визначають цифрову грамотність як одну з ключових умов модернізації державного сектору. Європейська рамка цифрових компетентностей DigComp, адаптована в Україні, підкреслює важливість уміння

працювати з даними, комунікувати в цифровому середовищі, забезпечувати кібербезпеку та створювати цифровий контент. Саме такі компетентності стають фундаментом ефективної взаємодії між державними службовцями та представниками місцевого самоврядування.

Метою дослідження є визначення ролі інноваційних технологій у підвищенні ефективності взаємодії між державною службою та муніципальною службою в умовах цифрового суспільства. Для досягнення мети було застосовано методи аналізу наукових джерел, узагальнення практичного досвіду цифрової трансформації та огляд сучасних технологічних рішень у сфері публічного управління.

Сучасні цифрові платформи, такі як «Дія», стали інструментом побудови інтегрованої системи комунікації між державними та місцевими органами влади. Завдяки уніфікації сервісів, автоматизації документообігу та можливості отримання адміністративних послуг онлайн забезпечується швидший обмін інформацією, скорочується бюрократія, підвищується прозорість управлінських процедур [2].

Особливого значення набуває використання аналітики великих даних та систем штучного інтелекту. Алгоритми машинного навчання допомагають прогнозувати наслідки управлінських рішень, аналізувати соціально-економічні процеси, оптимізувати надання адміністративних послуг. Для органів місцевого самоврядування це відкриває можливості точнішого планування бюджетів, ефективнішого управління комунальною інфраструктурою та оперативного реагування на потреби громад. Чат-боти, автоматизовані системи обробки звернень, електронні кабінети громадян сприяють підвищенню якості комунікації між владою та суспільством.

Важливим аспектом удосконалення взаємодії між державними та муніципальними службовцями є формування цифрових компетентностей. Платформа «Дія. Освіта» пропонує цифрові курси для різних категорій службовців, а національне тестування «Цифрограм» дозволяє оцінити рівень їх

готовності до роботи в цифровому середовищі. Наявність таких компетентностей забезпечує однакове розуміння цифрових процесів на всіх рівнях управління, що покращує координацію та сприяє формуванню єдиної цифрової культури [1].

Нарешті, цифрові технології сприяють не лише оптимізації управління, але й розвитку відкритості та демократичності публічного сектору. Електронні консультації, онлайн-опитування, інструменти електронної демократії підсилюють участь громадян у формуванні політики та сприяють більшій підзвітності влади.

Отже, інноваційні технології виступають ключовим засобом підвищення ефективності взаємодії державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Вони забезпечують інтеграцію управлінських процесів, підвищують якість надання послуг, сприяють формуванню цифрових компетентностей службовців та розбудові сучасної цифрової держави. Використання цифрових платформ, систем аналітики, автоматизованих сервісів та освітніх інструментів створює нові можливості для розвитку публічного управління та підвищення довіри громадян до влади.

Список використаних джерел

1. Разумей Г.Ю. Формування цифрових компетентностей громадян як основа діджиталізації України на шляху до єдиного європейського простору // Публічне управління та митне адміністрування (Спецвипуск, присвячений євроінтеграційній тематиці). Дніпро: УМСФ, 2022. С. 104 – 111.

2. Міністерство цифрової трансформації України. Портал «Дія». URL: https://diia.gov.ua (дата звернення: 05.11.2025).

3. Бойко О.В. (2020). Інновації в публічному управлінні: зарубіжний досвід та українські реалії. Київ: Ніка-Центр, 344 с.

Додаток Б

Основні напрями гармонізації правового регулювання та умов служби

Напрям гармонізації	**Ключові проблеми**	**Інструменти реалізації**	**Очікувані результати**
Нормативно-правові засади публічної служби	Подвійність правових режимів; різні підходи до принципів служби; відсутність єдиного термінологічного апарату	Уніфікація базових дефініцій; оновлення профільних законів; ухвалення рамкового акту про публічну службу	Узгоджена правова модель; єдині принципи доброчесності, професійності та політичної нейтральності
Класифікація посад та кар'єрне структурування	Розрив у системах категорій і рангів; різні вимоги до компетентностей; нерівні можливості просування	Стандартизація описів посад; запровадження співвіднесених категорій; єдина рамка компетентностей	Прозорі кар'єрні траєкторії; посилення кадрової мобільності
Оплата праці та мотиваційні механізми	Нерівність у посадових окладах; залежність від бюджету громади; непрозорість преміювання	Єдині підходи до формування окладів; прозорі коефіцієнти; державна підтримка малих громад	Збалансованість винагороди; підвищення мотивації та кадрової стабільності
Професійний розвиток і підвищення кваліфікації	Нерівний доступ до навчання; недостатня інфраструктура підготовки у громадах	Єдині стандарти компетентностей; спільні програми; розвиток онлайн-освіти	Формування спільної професійної культури; підвищення управлінської спроможності
Оцінювання службової діяльності	Різні методики; формальний характер оцінок; ризики суб'єктивності	Уніфіковані критерії; електронні інструменти оцінювання; стандартизовані процедури оскарження	Об'єктивність оцінки; прозорість кадрових рішень
Соціальні гарантії та інституційний захист	Нерівність у соціальному забезпеченні; різний обсяг гарантій; недостатній захист трудових прав	Мінімальні соціальні стандарти; страхування; механізми підтримки службовців	Підвищення престижу служби; збільшення кадрової стабільності

Продовження Додатку Б

Напрям гармонізації	**Ключові проблеми**	**Інструменти реалізації**	**Очікувані результати**
Цифровізація кадрових процедур	Нерівномірний рівень цифрової інфраструктури; несумісність систем	Єдині електронні реєстри; цифрові HR-платформи; навчання кадрів	Спрощення взаємодії; прозорий облік кадрів; скорочення бюрократії
Етичні стандарти та культура служби	Варіативність у застосуванні норм; відсутність сталих механізмів контролю	Єдиний етичний кодекс; інституції етичного нагляду; навчальні програми з доброчесності	Підвищення рівня довіри; формування єдиної культури публічної служби