

УДК 342.97:352

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.66>

РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЕТАПИ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СУТНІСТЬ

Чудновець І.С.,*аспірант кафедри публічного управління,
туризму та готельно-ресторанної справи
Таврійського національного
університету ім. В.І. Вернадського***Чудновець І.С. Реалізація кадрового забезпечення державної служби в Україні: етапи, особливості та сутність.**

У статті здійснено ґрунтовне дослідження кадрового забезпечення державної служби в Україні як системоутворювального елементу модернізації публічного управління. Проаналізовано концептуальні засади, етапи становлення, структурні характеристики та зміст кадрового забезпечення з урахуванням як національного адміністративного контексту, так і зарубіжного досвіду. Особливу увагу приділено нормативно-правовим, інституційним та управлінсько-організаційним механізмам добору, підготовки, професійного розвитку, оцінювання та мотивації державних службовців. Розкрито сучасні виклики, що постають перед кадровою політикою: цифровізація державного управління, антикорупційні обмеження, зростання мобільності кадрів, потреба у впровадженні компетентнісного та результатноорієнтованого підходів.

У межах комплексного аналізу виокремлено ключові етапи кадрового забезпечення, серед яких: стратегічне планування потреб у персоналі, прозорий конкурсний добір, інституалізація процедур адаптації новопризначених службовців, системна професійна підготовка, ефективне управління кар'єрою, атестація та внутрішня ротація кадрів. Визначено провідні риси сучасної кадрової політики: відкритість, політична нейтральність, підзвітність, доброчесність, соціальна відповідальність і орієнтація на результат.

Доведено, що якісне кадрове забезпечення є базовою передумовою ефективного функціонування державної служби, зміцнення її інституційної спроможності, формування довіри з боку громадянськості та підвищення результативності реалізації публічної політики. На основі проведеного дослідження запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо вдосконалення кадрової політики, зокрема через впровадження сучасних HR-технологій, розвиток інституту наставництва, використання цифрових інструментів оцінювання ефективності службовців і запровадження системи безперервного професійного навчання. Обґрунтовано доцільність переходу від адміністративного підходу до стратегічного управління людськими ресурсами як визначального чинника трансформації державної служби в Україні.

Ключові слова: кадри, кадрове забезпечення, кадрова політика, державна служба, державна політика, публічна адміністрація.

Chudnovets I.S. Implementation of civil service personnel in Ukraine: stages, features and essence.

The article conducts a thorough study of civil service personnel in Ukraine as a system-forming element of the modernization of public administration. The conceptual principles, stages of formation, structural characteristics and content of personnel are analyzed, taking into account both the national administrative context and foreign experience. Special attention is paid to the regulatory, institutional and managerial-organizational mechanisms of selection, training, professional development, assessment and motivation of civil servants. The modern challenges facing personnel policy are revealed: digitalization of public administration, anti-corruption restrictions, increased personnel mobility, the need to implement competency-based and result-oriented approaches.

Within the framework of a comprehensive analysis, key stages of personnel management were identified, including: strategic planning of personnel needs, transparent competitive selection, institutionalization of adaptation procedures for newly appointed employees, systematic professional training, effective career management, certification and internal rotation of personnel. The leading features of modern personnel policy were identified: openness, political neutrality, accountability, integrity, social responsibility and result orientation. It was proven that high-quality personnel management is a basic prerequisite for the effective functioning of the civil service, strengthening its institutional capacity, building public trust and increasing the effectiveness of public policy implementation. Based

on the research, a set of practical recommendations was proposed for improving personnel policy, in particular through the introduction of modern HR technologies, the development of the mentoring institute, the use of digital tools for assessing employee performance and the introduction of a system of continuous professional training. The feasibility of transitioning from an administrative approach to strategic human resources management as a determining factor in the transformation of the civil service in Ukraine is substantiated.

Key words: personnel, personnel management, personnel policy, civil service, public policy, public administration.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глибоких трансформацій державного управління в Україні, зумовлених як внутрішніми потребами модернізації, так і зовнішніми чинниками – зокрема, збройною агресією, євроінтеграційними процесами, цифровізацією публічного сектору та зростанням суспільного запиту на ефективність, підзвітність і прозорість влади – особливої значущості набуває питання кадрового забезпечення державної служби. Людський капітал є фундаментом для реалізації державної політики, впровадження реформ, забезпечення стійкості інституцій та формування довіри громадян до публічної влади.

Водночас кадрова політика у сфері державної служби в Україні продовжує стикатися з рядом системних викликів. Серед них – фрагментарність і мінливість нормативно-правового регулювання, недосконалість процедур добору, оцінювання та просування кадрів, недостатній рівень фахової підготовки, відсутність цілісної стратегічної кадрової моделі, низька мотивація державних службовців та висока плинність персоналу. Принципи меритократії, доброчесності та відкритості, задекларовані в законодавстві, на практиці часто залишаються формальними.

У таких умовах актуальним є наукове осмислення та комплексний аналіз етапів і особливостей реалізації кадрового забезпечення державної служби з урахуванням сучасного контексту – управлінням, правового, соціального й інституційного. Визначення його сутності, базових характеристик і проблемних аспектів створює підґрунтя для формування дієвих механізмів оновлення кадрової політики, її адаптації до викликів сьогодення.

Таким чином, обрана тема дослідження є надзвичайно актуальною та має як теоретичну, так і практичну значущість, оскільки якісне кадрове забезпечення виступає ключовою умовою ефективного, професійного та доброчесного функціонування системи публічного управління в Україні.

Мета дослідження – проаналізувати сутність, ключові особливості та основні етапи реалізації кадрового забезпечення державної служби в Україні в умовах модернізації системи публічного управління; з'ясувати напрями вдосконалення нормативно-правових, організаційних та інституційних механізмів добору, підготовки та професійного розвитку державних службовців з урахуванням викликів цифрової трансформації, антикорупційної політики та європейської інтеграції.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичні та практичні проблеми реалізації засад кадрового забезпечення державної служби змістовно розглядалися вітчизняними фахівцями та науковцями, серед них: Ю.П. Битяк, О.Ю. Дрозд, Я.Ф. Жовнірчик, О.Г. Завада, О.М. Кондрашов, Т.А. Лимар, В.Я. Малиновський, Д.В. Неліпа, О.В. Подольська, Н.С. Панова, Т.В. Салькова та інші.

Враховуючи велику кількість наукових досліджень, можна стверджувати, що питання формування та регулювання оптимальної системи кадрового забезпечення державної служби в умовах реформування та модернізації органів влади потребує більш детального вивчення.

Виклад основного матеріалу. Кадрове забезпечення державної служби є однією з ключових передумов ефективного функціонування публічного управління в Україні. В умовах постійних трансформацій, що охоплюють усі сфери суспільного життя, зокрема й сферу державного управління, формування професійного та компетентного кадрового потенціалу набуває особливої актуальності. Радикальні зміни, які відбулися в Україні за роки незалежності, зумовили потребу в переосмисленні змісту кадрової політики, виявленні наявних проблем та окресленні шляхів їх системного вирішення.

Теоретичні засади кадрового забезпечення державної служби безпосередньо пов'язані з принципами її організації, які закріплені у чинному законодавстві. Зокрема, відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу», державна служба ґрунтується на низці фундаментальних принципів, що формують зміст кадрової політики в публічному секторі [1].

Першим з них є верховенство права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини і громадянина як засадничу основу діяльності державного службовця. Цей принцип визначає спрямованість і зміст його функцій у межах повноважень, наданих Конституцією України. Другим є законність, яка передбачає обов'язок діяти виключно в межах і у спосіб, визначені чинним законодавством. Це забезпечує передбачуваність, стабільність і правову визначеність у роботі державних службовців.

Важливою характеристикою сучасного державного службовця є професіоналізм, що включає компетентне та неупереджене виконання службових обов'язків, постійне підвищення професійного рівня, а також володіння державною мовою та, за потреби, – іншими офіційно визнаними мовами. Патріотизм як принцип державної служби вимагає відданого служіння Українському народові, а доброчесність – орієнтації на публічний інтерес та відмови від особистої вигоди при реалізації владних повноважень. Нарешті, стабільність державної служби передбачає безстроковість призначення службовців (за винятком випадків, передбачених законом), а також незалежність кадрового складу від змін політичного керівництва.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що законодавчо закріплені принципи державної служби становлять теоретичний та нормативний фундамент для формування цілісної системи кадрового забезпечення. Вони визначають не лише правові рамки, а й ціннісні орієнтири для формування професійного, відповідального та стійкого кадрового корпусу держави.

Державна служба відіграє провідну роль у реалізації демократичних засад функціонування держави, сприяє забезпеченню сталого розвитку суспільства, а також виступає механізмом, через який державний апарат виконує свої функції відповідно до потреб соціуму. Водночас вона покликана забезпечити ефективну взаємодію держави та громадянського суспільства на основі положень Конституції України, зокрема її ст. 5, яка визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який реалізує цю владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. Отже, державна влада реалізується за участю державних службовців, які, в межах своїх повноважень, транслиють волю держави, забезпечуючи її реалізацію через рішення відповідних інституцій, впливаючи на соціальні процеси та поведінку громадян за допомогою правових і організаційних інструментів.

Державна служба функціонує як підсистема загальної системи державного управління політичними, економічними та соціальними процесами. Її діяльність спрямована на виконання стратегічних завдань державної політики, включаючи реалізацію програм соціально-економічного розвитку. У цьому контексті вона є важливим елементом державного механізму, що забезпечує досягнення національних цілей [3, с. 124-125].

У науковій площині особливої уваги набуває розгляд державного управління через призму реалізації функцій державної служби. По-перше, це дозволяє конкретизувати зміст, стилі й методи її здійснення; по-друге, державна служба постає не лише як форма професійної діяльності, а і як складовий елемент соціально-організаційної структури держави. З огляду на викладене, варто підкреслити важливість функцій зворотного зв'язку, які реалізуються в межах державної служби. Зокрема, до таких функцій належать: розробка єдиної стратегії розвитку країни, кадрове забезпечення її реалізації, організація структури державної влади, прийняття рішень, а також прогнозування, координація та стимулювання службової діяльності [4, с. 173-174].

Взаємозв'язок між державною владою та державною службою має чітке нормативне закріплення. Одним із визначальних принципів є ідея єдності державної влади при її інституційному поділі на законодавчу, виконавчу та судову. У межах кожної з цих гілок влади функціонує державна служба, з урахуванням особливостей завдань, які перед нею поставлено. При цьому правове регулювання проходження служби є уніфікованим, що забезпечує єдині підходи до реалізації державної кадрової політики [5, с. 72-73].

Проходження державної служби має кілька сутнісних характеристик:

- з позицій структурно-функціонального підходу, цей процес охоплює увесь цикл державно-службових відносин: від моменту призначення особи на посаду – через етапи підвищення кваліфікації, атестації та просування по службі – до припинення таких відносин;
- у процесі проходження служби державний службовець реалізує свій правовий статус через виконання посадових, управлінських та організаційних функцій;
- весь процес проходження служби регулюється правовими нормами, що охоплюють, зокрема, порядок заміщення посад, вимоги до підготовки службовців, обмеження щодо сумісництва, реалізацію посадових обов'язків, систему заохочень і відповідальності, умови проходження служби, соціальні гарантії та припинення державно-службових відносин.

У свою чергу, В.Я. Малиновський, аналізуючи практику проходження служби в органах влади, виділяє п'ять її етапів: 1) вступ на державну службу (збір документів, укладення контракту, присяга тощо); 2) присвоєння спеціального звання; 3) просування, атестація, підвищення кваліфікації; 4) застосування заохочень та стягнень; 5) припинення служби [6, с. 115-116]. О.Ю. Дрозд, у свою чергу, пропонує структурувати проходження служби за такими етапами: призначення на посаду, прийняття присяги, просування по службі, оцінювання діяльності, професійний розвиток та звільнення [7, с. 231-232].

Вступ на державну службу визначено як право громадянина України, який досяг 18 років, володіє державною мовою та має відповідну вищу освіту: для категорій «А» і «Б» – не нижче ступе-

ня магістра, для категорії «В» – бакалавра або молодшого бакалавра. Призначення відбувається за результатами відкритого конкурсу на основі оцінювання компетенцій, особистих якостей та фахової підготовки. Для посад категорії «А» конкурс проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби, для категорій «Б» і «В» – спеціальні конкурсні комісії, створені керівником державної служби. Таким чином, на етапі вступу на державну службу реалізуються владно-організаційні функції, що належать до сфери адміністративно-правового регулювання. Крім того, в цій сфері застосовуються положення як законодавчих, так і підзаконних актів.

Призначення переможця конкурсу здійснюється: для категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією, для категорій «Б» і «В» – відповідним керівником державної служби. Таке рішення оформлюється у вигляді адміністративного акта, який має юридичні наслідки – змінює правовий статус особи, зокрема шляхом набуття посадових прав і обов'язків. У межах адміністративного права видання актів є основною формою державного управління. У цьому контексті акт про призначення – це індивідуальне рішення публічного органу, що спрямоване на створення, зміну чи припинення правових відносин між державою та особою [8, с. 105-106].

Прийняття присяги державного службовця є одним із визначальних етапів вступу на державну службу. Особа, яка вперше призначається на посаду державної служби, публічно складає Присягу державного службовця, з моменту чого вона набуває офіційного статусу державного службовця. Водночас, у день призначення, служба управління персоналом організовує церемонію складання присяги, а також забезпечує ознайомлення особи з правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією під підпис. Прийняття присяги розглядається як адміністративно-правова форма управлінської діяльності, яка, нарівні з виданням адміністративного акта, є юридично значущою дією. Вона забезпечує публічність, прозорість та законність процедур у сфері державного управління, і водночас є юридичним фактом, що породжує адміністративно-правові відносини.

Просування по службі державного службовця здійснюється відповідно до категорій посад і присвоєних рангів. Присвоєння рангів як вид спеціальних звань, а також їх співвідношення з іншими видами рангів (військовими, дипломатичними тощо) регулюється нормативними актами Кабінету Міністрів України. Висування по службі можливе на конкурсній основі за результатами оцінювання професійної компетентності відповідно до Закону України «Про державну службу». Також допускається переведення державного службовця без конкурсу:

- на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в межах одного державного органу, зокрема в іншій адміністративно-територіальній одиниці;

- на аналогічну або нижчу вакантну посаду в іншому органі влади – за погодженням обох керівників відповідних державних органів.

Таким чином, просування по службі є результатом прийняття вольових управлінських рішень, що належать до предмета адміністративно-правового регулювання.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться щорічно й спрямоване на визначення рівня ефективності виконання посадових обов'язків, обґрунтування рішень щодо преміювання, кар'єрного зростання, виявлення потреб у навчанні. Оцінювання базується на показниках результативності, якості та ефективності, а також враховує дотримання етичних норм і антикорупційного законодавства. Для посад категорій «Б» і «В» оцінювання здійснює безпосередній керівник та керівник структурного підрозділу, для категорії «А» – суб'єкт призначення. Підсумки оцінювання затверджуються наказом або розпорядженням [9, с. 147-148].

Підвищення професійної компетентності державних службовців забезпечується через систему постійного навчання, що реалізується згідно із Законом України «Про державну службу» та відповідними нормативно-правовими актами. Підвищення кваліфікації здійснюється як в Україні, так і за кордоном, на базі установ, акредитованих на надання освітніх послуг. Основну координаційну роль у цьому процесі відіграє Національна академія державного управління при Президентові України. Керівник державної служби відповідає за організацію навчання в межах бюджетного фінансування або шляхом закупівлі відповідних послуг. Потреба у навчанні визначається за результатами щорічного оцінювання службової діяльності.

Припинення державної служби врегульовано ст. 83 Закону України «Про державну службу» і може відбуватись з таких підстав: втрата права на службу, завершення строку повноважень, ініціатива однієї зі сторін, зміна істотних умов служби, досягнення граничного віку або інші підстави, передбачені контрактом [1]. Перед звільненням службовець зобов'язаний передати справи та майно уповноваженій особі, що засвідчується відповідним актом. Один примірник акта зберігається у справі державного службовця, другий – видається йому особисто. Отже, проходження державної служби охоплює низку юридично значущих процедур, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання, включаючи оцінювання, призначення, просування та припинення служби [10, с. 143-144].

Слід зазначити, що серед ключових напрямів удосконалення кадрової політики в державному секторі виокремлюються: оптимізація організаційної структури органів влади; підвищення професіоналізму персоналу; зростання престижу державної служби; запровадження системи безперервного навчання; ефективна ротація кадрів; забезпечення наступності й стабільності кадрового складу. Визначальними принципами кадрової політики є відкритість, добір за діловими та моральними якостями, рівність умов служби, демократизм, прозорість процедур і відповідальність керівників за стан роботи з персоналом.

Формування та реалізація державної кадрової політики є складним і багатоетапним процесом, що вимагає поетапного впровадження низки законодавчих, політичних, науково-методичних та організаційно-управлінських заходів. Лише за дотримання цих вимог можливе досягнення позитивних результатів. До ключових чинників створення кадрового резерву належать: добровільність участі та рівний доступ до конкурсного відбору; об'єктивне оцінювання професійних і особистісних якостей кандидатів; планування кар'єрного шляху; забезпечення відкритого доступу до інформації щодо кадрового резерву.

До кадрового резерву зараховуються працівники, які успішно виконують свої службові обов'язки, виявляють ініціативу, володіють організаторськими здібностями, мають досвід роботи в публічному управлінні та демонструють досягнення у сфері професійного навчання. Для кожної керівної посади державної служби створюється кадровий резерв у кількості двох осіб, що дозволяє сформувати відповідні списки спеціалістів з урахуванням потреб служби. Контроль за організаційно-методичним забезпеченням функціонування системи кадрового резерву здійснює Національне агентство України з питань державної служби. У разі призначення кандидата на посаду, у поданні зазначається строк перебування особи в кадровому резерві та характеристика її професійної поведінки. Якщо кандидат не перебував у резерві, подаються обґрунтовані пояснення [11, с. 173-174].

Для оцінки особистісних і ділових якостей кандидатів застосовуються сучасні методики, що дозволяють перевірити комунікативні здібності, емоційну стабільність, стресостійкість, а також управлінські та організаційні якості. У процесі використовуються стандартизовані психодіагностичні інструменти, визнані у вітчизняній та міжнародній практиці.

Таким чином, забезпечення якісного кадрового потенціалу та оновлення персонального складу органів місцевого самоврядування слід розглядати як тривалий і поетапний процес, що потребує наукового обґрунтування та системного підходу. У цьому контексті важливо підкреслити, що ключовим чинником модернізації інститутів місцевого самоврядування виступає ефективна кадрова політика, яка охоплює широкий спектр напрямів: відтворення професійного потенціалу муніципального управління, забезпечення його зайнятості, нормативно-правове регулювання трудових відносин, удосконалення процедур добору, мотивації, оцінювання, просування, переміщення кадрів, а також формування у працівників високої управлінської культури.

Варто підтримати Т.В. Салькову у тому, що недосконалість кадрової політики на місцевому рівні, відсутність цілісної стратегії кадрового оновлення та невиважені управлінські рішення призвели до деградації кадрового потенціалу служби в органах місцевого самоврядування. Як наслідок – статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не відповідає обсягу покладених на них завдань і відповідальності, а рівень організаційно-кадрової роботи в окремих органах місцевого самоврядування залишається вкрай низьким [11, с. 55].

Відтак, метою державної кадрової політики в сфері місцевого самоврядування має стати формування професійно спроможного апарату управління, підготовка та ефективне використання висококваліфікованих національних кадрів, створення умов для появи нової управлінської еліти, здатної забезпечити сталість і результативність управлінських процесів. Для цього необхідно переглянути принципи формування керівного складу в органах виконавчої влади, відмовившись від домінування політичного критерію на користь професіоналізму, компетентності та управлінської ефективності.

Висновки. Кадрове забезпечення державної служби є одним із ключових елементів ефективного функціонування системи публічного управління, яке охоплює комплекс заходів, спрямованих на добір, підготовку, розвиток, просування та ротацію державних службовців. Цей процес повинен ґрунтуватися на принципах законності, професіоналізму, доброчесності, політичної неупередженості та прозорості.

Проходження державної служби – це послідовна і нормативно врегульована процедура, що включає такі етапи: вступ на службу, прийняття присяги, оцінювання результатів діяльності, підвищення професійної компетентності, просування по службі та припинення трудових відносин. Кожен із цих етапів є юридично значущою дією та предметом адміністративно-правового регулювання. Особливу роль у реалізації кадрової політики відіграє формування кадрового резерву, яке повинно здійснюватися за принципами добровільності, відкритості, об'єктивності та забезпечення

рівного доступу. Важливими чинниками є: прозоре конкурсне оцінювання, професійна підготовка, ініціативність кандидатів, гендерний баланс та організаторські здібності осіб, що включаються до резерву.

Основні проблеми кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування полягають у відсутності сталої кадрової стратегії, невідповідності статусу службовців їхній відповідальності, низькому рівні організаційно-кадрової роботи, а також домінуванні політичного чинника у доборі керівних кадрів. Наслідком цього є зниження інституційної спроможності місцевих органів влади. Модернізація системи державної служби неможлива без перегляду підходів до кадрової політики, зокрема необхідне впровадження принципів професіоналізму, відкритості, рівного доступу та доброчесності в практику державного управління. Це забезпечить якісне оновлення кадрового складу, підвищення його ефективності та формування сучасної управлінської еліти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
3. Кондрашов О.М. Шляхи формування та розвитку органів державної влади: європейські виміри та орієнтири: монографія. Миколаїв. 2020. 351 с.
4. Подольська О.В. Організаційні механізми удосконалення системи мотивації посадових осіб органів публічного адміністрування. *Вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2018. Вип. 191. С. 171–178.
5. Неліпа Д.В. Структура організації державної служби. *Публічне адміністрування*. 2016. № 1. С. 70–79.
6. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
7. Дрозд О.Ю. Співвідношення норм трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби в Україні : монографія. Херсон: Гельветика, 2016. 480 с.
8. Жовнірчик Я.Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.
9. Панова Н.С. Державна адміністративна служба України: теоретико-правова характеристика: монографія. Одеса: Фенікс, 2020. 363 с.
10. Лимар Т.А., Завада О.Г. Правові засади кадрової політики в державній службі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 141–148.
11. Салькова Т.В. Удосконалення механізмів державного управління кадровою політикою. *Публічне адміністрування*. 2016. № 1. С. 53–58.