

УДК 352/354

DOI: 10.35432/tisb332025331324

Андрій Городинський*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики**Навчально-наукового інституту публічної служби та управління**Національного університету «Одеська політехніка»**<https://orcid.org/0009-0003-6355-9004>**e-mail: 8985930@as.op.edu.ua*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КАДРОВОЇ РОТАЦІЇ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

У статті досліджено зарубіжний досвід кадрової ротації на публічній службі як інструменту підвищення ефективності державного управління, запобігання корупції та професійного розвитку службовців. Проаналізовано моделі ротації, що застосовуються у США, Франції, Німеччині, Японії, Китаї, Ірландії, з акцентом на їх нормативне закріплення, організаційні механізми та результати впровадження. Підкреслюється, що ротація може бути як обов'язковою (за фіксованими строками), так і добровільною (через програми мобільності), а її ефективність залежить від прозорих процедур, професійного супроводу та системи мотивації. Особливу увагу приділено потенціалу ротації в умовах воєнного стану в Україні – як інструменту швидкої адаптації публічної служби до кризових ситуацій, забезпечення управлінської безперервності та зниження ризиків зловживання владою. Обґрунтовано необхідність формування національної концепції ротації з урахуванням міжнародного досвіду, потреб державної безпеки та стратегічних цілей реформи публічної служби. Визначено напрями подальших наукових розвідок – розробка методів оцінювання ефективності ротації, подолання бар'єрів впровадження та розширення міжвідомчої мобільності.

Ключові слова: публічна служба, проходження публічної служби, управління персоналом, кадрові технології, ротація персоналу.

Andrii Horodynskyi*PhD-student of the Department of Public Administration and Regionalism**ESI of Public Service and Administration Odesa Polytechnic National University**<https://orcid.org/0009-0003-6355-9004>**e-mail: 8985930@as.op.edu.ua*

FOREIGN EXPERIENCE OF STAFF ROTATION IN PUBLIC SERVICE

This article explores the international experience of implementing staff rotation in public service systems as a mechanism to enhance the effectiveness, transparency, and adaptability of government institutions. Drawing upon case studies from countries such as the United States, Germany, France, Japan, China, and Ireland, the author analyses how rotation practices are used to prevent corruption, support professional development, and promote dynamic personnel management in the public sector.

The research identifies that while many countries have established regulatory frameworks and institutional models for staff rotation—ranging from mandatory fixed-term rotations to voluntary interdepartmental mobility—Ukraine lacks a consistent national policy or standardized approach to implementing rotation across public administration. Existing practices in Ukrainian customs, tax, diplomatic, and law enforcement services are fragmented and rarely accompanied by evaluation mechanisms or career development strategies.

Particular attention is paid to the relevance of staff rotation under martial law in Ukraine. In such a context, rotation becomes a crucial tool for rapid adaptation of state institutions, ensuring

continuity in governance, reducing corruption risks, and strengthening control and oversight mechanisms, especially in strategically sensitive regions. International experience confirms that systematic mobility of civil servants contributes to greater resilience of public administration under emergency conditions.

The study further reveals that staff rotation plays not only a preventive but also a developmental role, providing civil servants with opportunities to expand their competencies, gain leadership experience, and avoid institutional stagnation. In Japan, for example, horizontal rotation every 2–3 years is regarded as a key method of combating monotony and promoting interdisciplinary expertise. In China, rotation is enshrined in national legislation as an anti-corruption and capacity-building instrument. In Germany, rotation is recognized as a core element of integrity management and is applied selectively based on corruption risk assessments.

The article highlights significant variation across countries regarding rotation objectives, formats, legal frameworks, and target groups (e.g., managerial staff, young professionals, or officers in high-risk roles). It also notes that many EU and OECD countries incorporate secondment and cross-agency exchange programs to stimulate mobility, learning, and innovation in public institutions.

Based on this analysis, the author advocates for the development of a national concept of civil service rotation in Ukraine. Such a concept should include clear criteria for implementation, mechanisms for performance evaluation, integration with leadership development programs, and legal safeguards to ensure fairness and transparency. Special focus should be given to the use of rotation as a response to security challenges and as a tool to redistribute administrative capacities during war and post-war recovery.

The paper concludes by outlining directions for further research: identifying barriers to implementation in Ukraine, assessing the impact of rotation on organizational performance, and designing indicators for success. Comparative empirical studies between countries are recommended to better understand best practices and ensure contextual adaptation of global approaches.

Keywords: public service, public service career path, human resource management, personnel technologies, staff rotation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Ефективне функціонування публічної служби як ключового елементу системи державного управління значною мірою залежить від якісного управління людськими ресурсами. В умовах постійних соціально-економічних змін, геополітичних викликів та реформування адміністративної системи України питання вдосконалення кадрової політики, зокрема впровадження дієвих механізмів ротації державних службовців, набуває особливої актуальності. У той час як у провідних країнах світу кадрова ротація розглядається як ефективний інструмент запобігання інституційному застою, боротьби з корупцією, сприяння професійному зростанню та розвитку лідерських компетентностей у сфері публічного управління, в українських реаліях цей інструмент залишається недостатньо розвиненим та нормативно врегульованим.

Поміж тим в умовах України спостерігається відсутність чіткої державної політики щодо ротаційної мобільності публічних службовців, що, у свою чергу, обмежує можливості кадрового оновлення та підвищення адаптивності органів влади. Діючі практики ротації (наприклад у дипломатичній та митній службах) мають переважно формальний характер, не підкріплені аналітичними інструментами оцінювання ефективності, мотиваційними підходами чи програмами професійного супроводу службовців. Проте у контексті європейської інтеграції та імплементації принципів належного врядування (good governance), зростає потреба в розробці інституційних механізмів ротації, здатних забезпечити гнучкість, прозорість і відповідальність у кадрових рішеннях.

Світовий досвід демонструє широке різноманіття моделей кадрової ротації – від обов’язкової ротації у визначені терміни, до добровільних програм професійної мобільності, які заохочують службовців до міжвідомчого та регіонального переміщення. Вивчення таких моделей дає змогу виявити переваги й ризики кожної з них, оцінити потенціал до їх адаптації в українських умовах, а також виробити обґрунтовані наукові підходи до формування національної системи кадрової ротації.

У контексті наукового розвитку України дослідження зарубіжного досвіду кадрової ротації сприятиме систематизації теоретичних основ кадрової політики, формуванню сучасної управлінської парадигми, орієнтованої на динамічність, інноваційність і результативність. Це також відповідає пріоритетам модернізації державної служби, визначеним у Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 рр. [2], яка передбачає професіоналізацію кадрів, зміцнення інституційної спроможності органів влади та створення умов для безперервного розвитку компетенцій службовців.

З практичної точки зору, впровадження ефективної системи кадрової ротації є запорукою підвищення стійкості державного апарату до зовнішніх викликів, зменшення корупційних ризиків, покращення якості надання публічних послуг та формування довіри громадян до державних інституцій. Саме тому питання вивчення, адаптації та впровадження ефективних зарубіжних підходів до ротації на публічній службі є як науково значущим, так і практично необхідним для забезпечення сталого розвитку публічного управління в Україні.

Воєнний стан, запроваджений в Україні у зв’язку з повномасштабною збройною агресією, створив безпрецедентні виклики для функціонування публічної служби. У цих умовах надзвичайно важливою є здатність державного апарату швидко адаптуватися до змін, ефективно реагувати на кризові ситуації та забезпечувати безперервність управлінських процесів. Саме кадрова ротація, як гнучкий інструмент управління персоналом, може відіграти ключову роль у підтриманні стабільності державної служби та забезпеченні її функціональної стійкості. Зокрема переміщення працівників з одних регіонів до інших або з центральних до регіональних структур може бути необхідним з міркувань безпеки, оперативності прийняття рішень чи підтримання керованості на місцях. За відсутності системної моделі ротації такі переміщення часто носять стихійний або примусовий характер, що призводить до падіння мотивації та втрати професійного потенціалу. Крім того у воєнний час виникає потреба у швидкому оновленні управлінських кадрів на стратегічно важливих напрямках. При цьому залучення службовців із інших структур або регіонів за моделлю ротації дозволяє підсилити органи влади компетентними кадрами без тривалого процесу добору та призначення. Ротація слугує ефективним засобом протидії зловживанням владою й корупційним ризикам, які значно зростають в умовах надзвичайного правового режиму. Тимчасове переведення посадовців, особливо на керівні посади, дозволяє запобігти утворенню «замкнених систем», у яких контроль за діями персоналу є ускладненим або неефективним.

Отже дослідження зарубіжного досвіду кадрової ротації є надзвичайно актуальним в умовах воєнного стану, оскільки спрямоване на зміцнення кадрової стійкості, оперативності та адаптивності системи публічного управління, що є ключовими передумовами збереження державності та забезпечення ефективної відповіді на виклики війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор. Кадрова ротація, як інструмент публічної служби не є об’єктом системних досліджень, а в якості об’єкту дослідження «відтіняється» іншими кадровими технологіями. Кадрова ротація вивчалась, перш за все в тих органах публічної влади, де вона нормативно врегульована та системно застосовуються – в органах митної служби (праця Марини Зінченко [3] та Олени Серих [8]), податкових органах (праця Юлії Мельник [7]), на дипломатичній службі (праця Сергія Федчишина [9]) та правоохоронних органах (праця Костянтина Мельника [6]). Правові аспекти ротації кадрів на державній

службі в Україні досліджував Олександр Акімов [1]. На наш погляд, найбільш повно механізм ротації на публічній службі дослідили Василь Куйбіда та Ігор Шпекторенко [5], які достатньо ґрунтовно проаналізували процес ротації персоналу як ресурсу та інституційного каналу професіоналізації кадрів та інструменту управління персоналом публічної служби. Проте вочевидь, що спільним для всіх вітчизняних досліджень щодо ротації є недостатній розгляд зарубіжного досвіду.

Зазначений недолік характерний й для зарубіжних досліджень ротації, які зосереджені переважно на досвіді відповідної країни. Зокрема Клаус Аббінк (Klaus Abbink), Бернд Ірленбуш (Bernd Irlenbusch), Ельке Реннер (Elke Renner) проаналізували вплив регулярної ротації персоналу в німецькому федеральному уряді як запобіжного заходу проти корупції в публічній адміністрації однак без відповідного співставлення із досвідом інших країн [11]. У звіті Джеймі Бергін (Jamie Bergin) аналізується ефективність географічної ротації персоналу в митних органах як засобу запобігання корупції та підкреслюється, що регулярна зміна місця роботи службовців перешкоджає формуванню корупційних зв'язків і сприяє підвищенню прозорості в роботі митних органів [12]. У статті Райт Бредлі (Bradley Wright) та Санджай Пандей (Sanjay Pandey) досліджується зв'язок між мотивацією до публічної служби та задоволеністю роботою серед публічних службовців, зокрема, як ротація може впливати на ці аспекти [28].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду впровадження кадрової ротації на публічній службі з метою виявлення ефективних моделей, інструментів та підходів, які можуть бути адаптовані в українських реаліях для підвищення ефективності, прозорості та стійкості державної служби, зокрема в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У сучасних зарубіжних державах процедура ротації публічних службовців посідає окреме місце в системі ефективних кадрових технологій. Так, значна увага професійному розвитку службовців приділяється на державній службі США. У цій країні найбільш поширеними є три форми професійного розвитку: навчання, ротація та стажування. Вибір тієї чи іншої форми і її застосування для досягнення цілей професійного зростання визначається, зокрема, виходячи з наявних можливостей, потреб, умов служби в конкретному відомстві, а також залежить від рівня підготовки державних службовців.

Понад половини державних службовців федерального уряду США проходять навчання у межах власного відомства. При цьому просування по кар'єрній драбині державних службовців залежить від результатів щорічного оцінювання їхньої діяльності (так звана «система заслуг»), яке здійснюється із використанням процедур і методів, запозичених із практик оцінювання ефективності працівників у комерційному секторі. Основний акцент при цьому робиться на підвищенні професійної підготовки персоналу.

Відповідно, у системі державної служби США особлива роль належить саме професійному навчанню, розвитку креативного потенціалу, розкриттю лідерських здібностей вищих посадових осіб, що дозволяє ефективно вирішувати суспільно важливі завдання, мобілізуючи наявні ресурси. З цією метою розробляються відповідні навчальні програми [23].

Поряд із цим у США, Великій Британії та інших західних країнах поширеною є практика роботи з кадрами за методом *secondment* («прикомандирування»), який є різновидом ротації персоналу і передбачає тимчасове направлення працівника до іншої структури з метою набуття необхідних професійних навичок. Цей метод охоплює як внутрішній обмін кадрами, коли службовці переходять до іншого підрозділу тієї ж установи, так і зовнішній обмін – коли між собою обмінюються спеціалістами різні організації.

У літературі, що присвячена цьому питанню, зазначається, що процедура *secondment* більшою мірою пристосована для роботи з державними службовцями, які займають керівні

посади, однак вона застосовується не лише щодо управлінського персоналу різного рівня. Застосування методу secondment позитивно впливає на всіх учасників відповідних службових відносин:

- на самого службовця, який набуває нові навички, досвід і можливість планувати подальшу кар'єру;
- на приймаючу організацію, яка отримує універсального спеціаліста;
- на організацію, що направляє працівника, оскільки вона сприяє його особистому й професійному зростанню та формує репутацію роботодавця, орієнтованого на суспільні інтереси [18].

Аналогічний підхід практикується на державній службі Франції, де сформувалася орієнтована на високі результати практика стажувань державних службовців в інших суміжних відомствах з метою вивчення їхньої роботи. Варто згадати, що ще Наполеон I Бонапарт надавав великого значення ідеї загальної ротації управлінських кадрів, зазначаючи: необхідно часто змінювати не лише гарнізони, а й осіб, які перебувають при владі – це беззаперечно. В інтересах держави – щоб посадові особи постійно змінювались: якщо цього принципу не дотримуватись, неминуче виникатимуть удільні володіння й сеньйоріальне правосуддя [25].

Застосування принципу ротації на державній службі має давні традиції в країнах Східної Азії. Як зазначають окремі дослідники, характерною рисою багатьох країн Сходу (зокрема Японії, Китаю, Індії, Тайваню та Сінгапуру) є загальний характер процедури ротації державних службовців усіх рівнів. У деяких державах азійського регіону процедура ротації посадових осіб здійснюється відповідно до встановленого плану, за визначених обставин або в певних випадках. Регулярна ротація посадовців відбувається, зокрема, в таких країнах, як Бангладеш, Гонконг, Китай, Індія, Індонезія, Корея та Сінгапур.

У деяких інших країнах зміна посадових осіб у рамках ротації здійснюється лише на певному управлінському рівні або за наявності особливих умов: наприклад, у державі Вануату ротації підлягає персонал на керівному рівні, на Філіппінах – окремі посадові особи національної поліції та міжнародної податкової служби, у Папуа-Новій Гвінеї – офіцери поліції. У Малайзії, де механізм ротації вже впроваджений у практику окремих відомств, розроблено законопроект, що зобов'язує посадовців, які «за посадовим обов'язком» безпосередньо контактують із громадянами, регулярно змінювати займані посади [27].

У КНР система ротації кадрів є невід'ємною частиною програми їх підготовки. Застосування ротації на державній службі Китаю переслідує дві основні цілі: підвищення потенціалу державних службовців, а також зменшення можливостей для проявів корупції.

Ротація в державних органах цієї країни здійснюється відповідно до Закону від 27.04.2005 року «Про державних службовців». Переведення державних службовців на інші посади у порядку ротації, у тому числі до інших відомств, проводиться кожні п'ять років. При цьому переведення відбувається після попередньої професійної перепідготовки працівників і супроводжується зміною функціональних обов'язків [15].

За наявними даними, у період з 2006 по 2009 роки понад 400 тисяч китайських посадовців по всій країні були переведені на нові посади у межах ротації. З метою підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади активно практикувалося переміщення державних службовців з багатших прибережних провінцій на посади у бідніші внутрішні райони Китаю [21].

У цьому контексті варто зазначити, що система державної служби КНР не є однорідною. Узагальнюючи, у її межах можна виділити дві різні підсистеми. Перша з них орієнтована на результативність і ефективність; вона функціонує на основі використання механізмів конкуренції, що дозволяє відбирати найкращі кадри; будь-які форми заохочення пов'язані з результатами роботи та не допускаються прояви недисциплінованості й корупції. Друга підсистема фактично виконує роль «роботодавця останньої інстанції»; вона здійснює

відбір кадрів на основі багатьох різних критеріїв, частина з яких може не мати жодного відношення до виконуваної роботи; винагорода залежить виключно від займаної посади, а сама система характеризується відносно високим рівнем корупції та недисциплінованості. При цьому аналітичні дані свідчать, що системи, орієнтовані на досягнення результату, переважно функціонують у центральних регіонах та багатших прибережних провінціях, тоді як традиційні системи переважають у бідніших і менш розвинених внутрішніх регіонах країни [4].

У зв'язку з цим китайські фахівці зазначають, по-перше, що з метою зміцнення законності, посилення підконтрольності та відповідальності, а також для залучення найкращих кандидатур на державну громадянську службу, кадрова політика та практика мають бути максимально прозорими. По-друге, з метою зниження рівня корупції необхідно забезпечити якнайширше й повсюдне застосування механізму ротації посадових осіб, при цьому службовців, які обіймають керівні посади, а також членів їхніх сімей, слід регулярно перевіряти. По-третє, слід приділяти серйозну увагу розвитку та зміцненню кадрового потенціалу органів влади у бідних регіонах Китаю, зокрема шляхом навчання працівників, а також через практику переведення посадовців, які мають необхідний позитивний досвід державного управління, з більш розвинених регіонів.

Водночас слід зазначити, що встановлення практики міжрегіональної ротації (переведення з благополучних прибережних до неблагополучних внутрішніх регіонів) передбачає обов'язок державних органів усіх рівнів мати певну кількість вакантних посад, призначених виключно для призначення державних службовців у порядку ротації. Вважається, що така система сприяє набуттю нового управлінського досвіду, розширенню компетенцій і поглибленню професійних знань. Водночас вона має і певні недоліки, насамперед для державних службовців на місцях, які змушені миритися з обмеженими можливостями кар'єрного зростання, оскільки вакантні вищі посади заміщуються виключно у порядку ротації працівниками центральних апаратів [29].

Цікавим є також той факт, що ідея ротації посадових осіб у Китаї знайшла відображення і в організації військової служби. Так, згідно з директивою Голови КНР Сі Цзіньпіна, вищі офіцери з військовим званням, вищим за підполковника, під час двотижневого «стажування» у військових частинах повинні «жити, харчуватися і нести службу» пліч-о-пліч з рядовими солдатами та молодшими офіцерами. Це здійснюється з метою зміцнення бойового духу, встановлення тісніших зв'язків між командним і рядовим складом китайської армії, а також для протидії корупції. Ще у 1958 році аналогічний наказ, що передбачав обов'язок вищих посадовців щороку один місяць служити у званні рядового, був виданий Мао Цзедуну [17].

У Японії ротація є основною формою професійного розвитку як на державній службі, так і в недержавному секторі. Ротація в системі державної служби регламентується Законом Японії від 21.10.1947 № 120 «Про публічних службовців» [20].

Основою кадрової ротації в Японії є переконання, що тривале перебування працівника на одному місці призводить до втрати інтересу до роботи (служби), а також до зниження рівня відповідальності. В Японії ротація розуміється як періодичне переміщення працівника з одного місця на інше, що супроводжується зміною характеру роботи; використовується як засіб боротьби з монотонністю праці в умовах її механізації та автоматизації. З цієї причини горизонтальна ротація є в Японії широко розповсюдженим методом кадрової роботи [26].

У Японії не існує жорстких правил щодо частоти переміщення працівника (службовця) у порядку ротації та тривалості його перебування на посаді. Кількість переміщень залежить від конкретних обставин, серед яких – спеціальність, трудовий стаж, а також вік працівника (службовця); при цьому ротація зазвичай відбувається кожні два-три роки. У результаті кожен службовець оволодіває відразу кількома спеціальностями, стаючи фахівцем широкого профілю. Таким чином, розширюються можливості взаємодопомоги між

працівниками і, відповідно, вирішується проблема їх взаємозамінності.

Особливу увагу в Японії приділяють підготовці керівного складу. У цій країні вважається, що керівник будь-якого державного органу повинен бути всебічно освіченим і обізнаним спеціалістом, здатним ефективно працювати в усіх напрямках діяльності відомства. Тому кар'єра японського службовця, який вперше приймається на державну службу, починається зі стажування в управлінні відповідного міністерства. Перші кілька років стажер проходить горизонтальну ротацію, у межах якої працює у всіх головних і провідних департаментах міністерства, вивчаючи їхні функції та встановлюючи корисні робочі контакти з іншими службовцями.

Після кількох горизонтальних переміщень, як правило, відбувається підвищення на посаді. Згода працівника на ротацію потрібна лише у випадку, якщо переміщення пов'язане зі зміною місця проживання. У порядку ротації японські службовці можуть бути переведені як на інші посади в межах того ж державного органу, так і до інших органів – центрального чи місцевого рівня.

Водночас разом із механізмом ротації в Японії широко застосовується система наставництва – як під час прийняття нових співробітників, так і при переході працівника з одного структурного підрозділу до іншого, у випадку підвищення на посаді тощо [10].

З огляду на викладене, в Японії в результаті ротації керівник підрозділу будь-якого міністерства детально обізнаний з усіма напрямками діяльності цього міністерства, має всебічні знання, що дозволяють йому вільно орієнтуватися в різних сферах суспільних відносин та оперативно вирішувати проблеми, які виникають.

Горизонтальна та вертикальна ротація державних службовців протягом усього періоду служби широко застосовується в Ірландії. У цій країні практикується переведення службовців з міністерств до підвідомчих служб (агентств) та муніципальних органів, що сприяє підвищенню професійного рівня державного службовця та формуванню додаткових компетентностей завдяки набуттю нових навичок і знань. У 2006 році прем'єр-міністр Ірландії ініціював проведення комплексної оцінки функціонування системи державної служби Ірландії. Цю оцінку здійснила Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а у квітні 2008 року її результати були викладені в доповіді «Ірландія: рух до створення інтегрованої державної служби», яка містила висновок про ефективність державної служби Ірландії та її привабливість для громадян (у порівнянні з іншими країнами Європейського Союзу) [24].

«Професійна ротація часто пропагується, рідко практикується» – так у перекладі з німецької звучить назва статті 1987 року, присвячена проблемі професійної ротації на державній службі Німеччини [19]. У цьому дослідженні були викладені, зокрема, такі основні тези:

професійна ротація не є пріоритетною темою в управлінській літературі;
відсутні емпіричні дані щодо практики ротації на державній службі;
ідея ротації у публічному управлінні (на державній службі) підтримується, однак рідко впроваджується на практиці.

На сьогодні є підстави вважати, що за понад тридцятирічний період з моменту виходу зазначеної статті ситуація із застосуванням механізмів ротації на державній службі Німеччини суттєво не змінилася.

Сьогодні в Німеччині ротацію визнають ефективною кадровою технологією. Досвід ротації державних службовців у Німеччині вважається вітчизняними дослідниками одним із найбільш успішних.

Водночас варто зауважити, що на рівні федерального законодавства німецький законодавець не використовує поняття «ротація» стосовно організації державної цивільної служби. Проте цей термін зустрічається у низці німецьких нормативно-правових актів, які в українській правовій традиції прийнято називати підзаконними (наприклад, актах, ухвалених

Федеральним урядом Німеччини), а також він досить широко застосовується в наукових дослідженнях.

Аналіз наукових праць, опублікованих у Німеччині, дозволяє припустити, що терміном «ротація» охоплюється весь спектр можливих переміщень працівника (службовця) протягом його трудової (службової) діяльності з різними цілями. Наприклад, у Законі ФРН «Про статус федеральних державних службовців» (Bundesbeamtengesetz) передбачено три основні правові форми (інструменти) ротації: Abordnung, Versetzung та Zuweisung (параграфи 27-29).

Особливу зацікавленість викликають підходи до класифікації видів ротації, запропоновані у німецькому дослідженні під назвою «Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen» («Ротація на практиці: концепції – конфлікти – наслідки»). Наприклад, за ієрархічною ознакою запропоновано розрізняти національну та міжнародну ротацію. Крім того, у цьому ж дослідженні подається поділ вертикальної ротації на зовнішню та внутрішню [13].

Так, зовнішня вертикальна ротація може здійснюватися як у межах одного управлінського рівня, так і зі зміною рівня управління. Така ротація передбачає переміщення до приватних підприємств, наукових установ, а також до міжнародних або наднаціональних організацій (тобто створених у межах Європейського Союзу). Внутрішня вертикальна ротація, у свою чергу, може відбуватися на вищій або нижчій посаді. При цьому необхідно враховувати, що на громадянській службі Німеччини працюють три основні категорії службовців:

Beamte (кар'єрні державні службовці) – близько 30%;

Angestellte (службовці, які працюють за контрактом) – близько 45%;

Arbeiter (наймані працівники) – 25%.

Ротація між цими категоріями практично не здійснюється.

Німецькі дослідники інституту ротації визнають ротацію на державній (громадянській) службі надзвичайно ефективним антикорупційним механізмом, що підтверджується регулятивними нормами німецького службового права, закріпленими, зокрема, у Директиві Федерального уряду Німеччини щодо запобігання корупції у федеральній адміністрації від 30.07.2004 року (далі – Директива щодо запобігання корупції), а також у рекомендаціях щодо її застосування.

До превентивних заходів, спрямованих на зниження рівня корупції, Директива щодо запобігання корупції відносить, зокрема:

- визначення посад, що підпадають під ризик корупції;
- аналіз ризиків, які створюють посади з підвищеним ризиком корупції;
- а також ротацію персоналу на таких посадах.

При цьому аналіз посад на предмет їхньої корупційності лежить в основі заходів з організації та проведення ротації в Німеччині.

Згідно з Директивою щодо запобігання корупції та рекомендаціями з попередження корупції у федеральній адміністрації (розділи 2 і 3 брошури «Rules on Integrity» або «Правила доброчесності»), кожне відомство зобов'язане оцінити сфери своєї діяльності, які є особливо вразливими до корупції, та вжити відповідних заходів щодо працівників, які мають стосунок до цих сфер. Принцип ротації є одним із таких заходів [11].

Ротація в Німеччині передбачена для посад з високим рівнем корупційності. Згідно з пунктом 4.2 Директиви про запобігання корупції, строк перебування на таких посадах не повинен перевищувати п'яти років. Водночас строк служби працівника, який обіймає посаду з високим рівнем корупційних ризиків, у Німеччині може бути продовжений. Однак причини прийняття рішення про продовження строку перебування на посаді мають бути задокументовані.

Як зазначається в науковій літературі, такий підхід не лише підвищує

контрольованість кадрових рішень, а й дозволяє персоніфікувати відповідальність за ухвалені рішення [14].

Інформаційно-аналітичні матеріали, опубліковані на офіційному сайті Організації економічного співробітництва та розвитку, містять перелік найпоширеніших причин, через які особа обіймає одну й ту саму посаду в сферах, що визнані особливо вразливими до корупції, понад п'ять років:

- неможливість здійснення ротації конкретного службовця з різних підстав;
- службовці з унікальними (вузькоспеціалізованими) знаннями, яких у разі ротації неможливо замінити з належним рівнем спадковості;
- службовці, які найближчим часом вийдуть у відставку;
- службовці, які найближчим часом будуть переведені на іншу посаду;
- службовці, яким у разі ротації не може бути запропонована інша посада з тим самим рівнем грошового забезпечення [22].

У таких випадках у Рекомендаціях щодо запобігання корупції у федеральній адміністрації пропонується замість ротації службовців застосовувати інші ефективні антикорупційні заходи, зокрема:

- ретельніше спостереження за діяльністю службовця (включаючи запровадження практики подвійного підпису, коли результати роботи одного працівника перевіряє інший);
- командна робота і ротація завдань у межах структурного підрозділу;
- делегування обов'язків;
- посилення адміністративного й операційного нагляду.

Згідно з наявними офіційними даними, більшість випадків корупції в Німеччині були вчинені працівниками, які перебували на одній і тій самій посаді понад п'ять років. При цьому проведений у країні експеримент із контрольними групами продемонстрував наявність зв'язку між впровадженням ротації та зниженням рівня корупції [16].

Оскільки так звана «ситуативна корупція» в Німеччині трапляється вкрай нечасто, а наявні випадки здебільшого стосуються «структурної корупції», третім сторонам спершу потрібно «інвестувати» у побудову стосунків із конкретним корумпованим державним службовцем. Такі «інвестиції» не є доцільними, якщо зрозуміло, що відповідного службовця через кілька років буде переведено на іншу посаду в порядку ротації. Якщо ж треті сторони намагаються налагодити добрі стосунки з керівництвом відомства, то їхньою метою є не прихильність конкретного посадовця, а підтримання ефективної взаємодії з інституцією загалом.

У зв'язку з цим німецькі науковці до основних причин зниження рівня корупції відносять:

- зменшення ймовірності повторної взаємодії між приватною особою та одним і тим самим державним службовцем;
- неможливість для потенційного хабародавця сподіватися, що подарунки будуть враховані у майбутньому іншим службовцем;
- неможливість для приватної особи наперед знати реакцію нового державного службовця на спробу запропонувати хабар.

Слід також зазначити, що німецькі дослідники розглядають ротацію не лише як інструмент протидії корупції, а й як ефективну форму професійного розвитку державних службовців. У Німеччині, як і в багатьох інших зарубіжних країнах, механізм ротації активно застосовується з метою підвищення професійного рівня та якості роботи державного апарату загалом.

Існує точка зору, згідно з якою ротація сприяє навчанню без відриву від роботи, розширює професійний горизонт і підвищує шанси на просування по службі. Так, Гернот Йоргер відносить до цілей ротації, зокрема, особистісний розвиток, виявлення креативних працівників, підготовку керівного складу та розширення світогляду [19, s 263]. Крім того, для

багатьох відомств, зокрема міністерств, реалізація принципу ротації дає змогу регулярно надавати можливість працівникам, нещодавно призначеним на посади, подивитися «свіжим поглядом» на ті питання, за які вони наразі несуть відповідальність.

Варто зауважити, що державні службовці Німеччини, особливо ті, що займають високі позиції в ієрархії, є фахівцями широкого профілю з досвідом роботи у різних сферах, здатними швидко адаптуватися до нових викликів. Досвід, отриманий на попередніх посадах, дозволяє їм виявляти зв'язки та закономірності між різними галузями знань. З цієї причини у плани кар'єрного розвитку державних службовців нерідко включається умова щодо обов'язкового проходження певної кількості посад на попередньому рівні як передумова для підвищення на вищу посаду та збільшення оплати праці.

Зокрема, згідно з параграфом 46 «Розвиток персоналу» Директиви про кар'єру федеральних службовців (Bundeslaufbahnverordnung), у програмах (планах) професійного розвитку службовців слід відображати, зокрема, опис їхніх здібностей і схильностей, а також результати проведених заходів з професійного розвитку (наприклад, опис здобутих навичок і знань унаслідок регулярної зміни сфери діяльності службовця, у тому числі в результаті його роботи в міжнародних організаціях).

Крім того, у Міністерстві закордонних справ Німеччини діє правило необмеженої ротації кадрів: службовці можуть бути направлені за рішенням керівництва в будь-яку точку світу з будь-яким завданням. При цьому зміна регіону та/або предметної сфери діяльності службовця, як правило, відбувається кожні 3-4 роки.

Слід також зазначити, що Німеччина є державою з федеративною формою устрою. У зв'язку з цим правове регулювання та проведення ротації в Німеччині передбачене також на рівні суб'єктів федерації (федеральних земель). У зв'язку з цим становить інтерес дослідження, проведене в Німеччині, щодо «включеності» федеральних земель у процес ротації.

Так, станом на 2022 рік механізм ротації застосовувався практично в усіх федеральних землях, однак у деяких із них були зафіксовані особливості реалізації цього процесу. Зокрема:

по-перше, відрізнявся контингент осіб, до яких застосовувалася ротація (або лише до молодих кар'єрних службовців – у межах «кільцевого обміну», або до персоналу вищої служби, або до працівників віком до 50 років);

по-друге, в окремих федеральних землях ротація впроваджувалась лише як пілотний проєкт.

У цьому контексті слід звернути увагу, що, наприклад, у федеральній землі Гессен було затверджено Рамкову концепцію розвитку персоналу в державній адміністрації землі Гессен від 10.11.2015 року (Rahmenkonzept Personalentwicklung in der Hessischen Landesverwaltung), а також Основні напрями сприяння ротації працівників вищої служби в адміністрації федеральної землі від 28.06.2016 року (Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der Landesverwaltung). Згідно з цими документами, ротація трактується як кероване переміщення робочого місця та сфери виконуваних завдань, що є необхідним для всіх працівників, особливо для керівного складу, і розглядається як передумова для професійного зростання.

Таким чином, єдиного підходу до регулювання ротації на рівні федеральних земель Німеччини не існує.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ротація є одним із ключових інструментів модернізації публічної служби. Зарубіжний досвід свідчить про те, що ротація державних службовців може бути ефективним механізмом запобігання корупції, стимулювання професійного зростання та адаптації до змін. Цей інструмент успішно функціонує в адміністративних системах США, Франції, Японії, Китаю, Німеччини, Ірландії тощо. Зарубіжний досвід свідчить про значну

варіативність ротаційних практик – від примусової ротації через фіксовані строки до добровільних програм мобільності. Країни адаптують ці моделі відповідно до свого державного устрою, інституційної культури та завдань публічного управління.

Впровадження продуманої системи ротації в Україні на основі зарубіжного досвіду є особливо важливим з огляду на виклики війни. Ротація може сприяти швидкому реагуванню на загрози, підвищенню керованості в регіонах, оновленню кадрового складу на стратегічних напрямках та зменшенню корупційних ризиків.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку є формування національної концепції кадрової ротації. Необхідно розробити комплексну концепцію ротації в публічній службі України з урахуванням світових підходів, а також викликів безпекового характеру, що актуалізуються воєнним станом. Потрібне впровадження механізмів оцінки ефективності ротації для оцінювання результативності ротаційних процедур. Варто дослідити чинники, які перешкоджають практичному впровадженню ротації в органах публічної влади: інституційні інерції, правова фрагментарність, кадрова нестабільність, відсутність мотивації.

Список використаних джерел

1. Акімов О. Правові аспекти ротації кадрів на державній службі в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 3. С. 213-225.
2. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р
3. Зінченко М. Ю. Ротація кадрів митних органів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 338-344.
4. Іжа М. М., Курносенко Л. В., Заболотний А. В. Державна служба України і Китаю: порівняльна характеристика двох систем. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. № 2. С. 127-132.
5. Куйбіда В. С., Шпекторенко І.В. Ротація персоналу: ресурси інституційного каналу професіоналізації кадрів та інструмента (процедури). управління персоналом публічної служби. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 21. С. 850-867.
6. Мельник К. Ю. Ротація кадрів правоохоронних органів. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 154-157.
7. Мельник Ю. С. Ротація кадрів як один із інструментів управління кадровою політикою в органах доходів і зборів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5(2). С. 95-100.
8. Серих О. В. Ротація кадрів як елемент дійового механізму удосконалення кадрового потенціалу Митної служби України. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 133-139.
9. Федчишин С. А. Ротація у дипломатичній службі України: сутність та ознаки. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 4. С. 134-138.
10. Яковенко В. В. Досвід функціонування державної служби в Японії. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. № 4. С. 106-112
11. Abbink, K. Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy: An Experimental Study. *European Journal of Political Economy*. 2004. Vol. 20, No. 4. P. 887-906.
12. Bergin J. The efficacy of geographic staff rotation in preventing corruption in the customs sector. U4 Helpdesk Answer. September 20, 2023
13. Böhret C., Brenski C., Oertel M. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. 2006. 159 s.
14. Bühren C. Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy in China and in Germany: An Experimental Comparison. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. 2020. Vol. 240, No. 1. P. 1-18.
15. Burns J. P., Wang X. Civil service reform in China: Impacts on civil servants' behaviour. *The China Quarterly*. 2010. Vol. 201. P. 58-78.

16. Derlien H.-U. Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987: A Empirical Study of Recruitment and Career Patterns. *Governance*. 1990. Vol. 3, No. 4. P. 464-477.
17. Duong H. Vietnam and China's civil service merit-based policies: A comparative analysis from the policy transfer and historical institutionalism approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2023. Vol. 25, No. 1. P. 63-81.
18. Gold R. S. Reflections on Government Service Rotations by an Academic Public Health Professional. *Health Promotion Practice*. 2016. Vol. 17, № 3. P. 280–283.
19. Jörger G. Job Rotation – oft propagandiert, selten praktiziert. In: VOP – Verwaltung, Organisation, Personal. 1987. Nr. 6. S. 260-283.
20. Mourdoukoutas P., Roy U. Job rotation and public policy: Theory with applications to Japan and the USA. *International Journal of Manpower*. 1994. 15(6), 57-71.
21. OECD. Civil service reform in China. *OECD Journal on Budgeting*. 2009. Vol. 9, No. 1. P. 1-25.
22. OECD. Country case: Staff rotation in the German civil service. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/staff-rotation-german-civil-service.pdf> (дата звернення: 12.04.2025)
23. Perry J. L., Hondeghem A. Leadership and Public Service Motivation in U.S. Federal Agencies. *Public Performance & Management Review*. 2008. Vol. 32, № 1. P. 1-17.
24. Public Service Pay Commission. Report of the Public Service Pay Commission / Public Service Pay Commission. Dublin, 2018. URL: https://paycommission.gov.ie/wp-content/uploads/pspc-report-2018-body_web.pdf. (дата доступу: 12.04.2025)
25. Ruiz H. The Civil Servant at the Heart of Bureaucracy? *Revue française d'administration publique*. 2022. № 2. C. 15–30.
26. Shamsudin F. M., Mohd Zin M. L., Subramaniam C. Investigating the influence of job rotation on career development among production workers in Japanese companies. *International Journal of Business and Society*. 2013. 14(1), 135-148.
27. World Bank. Staff Rotation: A Corruption Risk Mitigation Tool. Washington, D.C.: World Bank, 2016. 20 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/533611593198232314/pdf/Staff-Rotation-A-Corruption-Risk-Mitigation-Tool-Prepared-for-Innovation-Lab-National-School-of-Public-Administration-Italy.pdf> (дата звернення 12.04.2025)
28. Wright B. E., Pandey S. K. Public Service Motivation and the Assumption of Person-Organization Fit: Testing the Mediating Effect of Value Congruence. *Administration & Society*. 2008. 40(5), 502–521.
29. Zeng Q. Rotation of cadres and campaign mobilization in China's anticorruption enforcement. *Journal of East Asian Studies*. 2017. Vol. 17, No. 2. P. 167-190.

References

1. Akimov O. Pravovi aspekty rotatsii kadriv na derzhavnii sluzhbi v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2014. Vyp. 3. S. 213-225.
2. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: Rozporiadzhennia KMU vid 21 lypnia 2021 r. № 831-r
3. Zinchenko M. Yu. Rotatsiia kadriv mytnykh orhaniv. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. 2012. № 3. S. 338-344.
4. Izha M. M., Kurnosenko L. V., Zabolotnyi A. V. Derzhavna sluzhba Ukrainy i Kytau: porivnialna kharakterystyka dvokh system. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. 2016. № 2. S. 127-132.
5. Kuibida V. S., Shpektorenko I.V. Rotatsiia personalu: resursy instytutsiinoho kanalu profesionalizatsii kadriv ta instrumenta (protsedury). *upravlinnia personalom publichnoi sluzhby. Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*. 2023. № 21. S. 850-867.

6. Melnyk K. Yu. Rotatsiia kadriv pravookhoronnykh orhaniv. *Pravo i Bezpeka*. 2010. № 2. S. 154-157.
7. Melnyk Yu. S. Rotatsiia kadriv yak odyin iz instrumentiv upravlinnia kadrovoi politykoiu v orhanakh dokhodiv i zboriv. *Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnoho prava*. 2017. Vyp. 5(2). S. 95-100.
8. Sierykh O. V. Rotatsiia kadriv yak element diiovoho mekhanizmu udoskonalennia kadrovoho potentsialu Mytnoi sluzhby Ukrainy. *Pravo i suspilstvo*. 2014. № 2. S. 133-139.
9. Fedchyshyn S. A. Rotatsiia u dyplomatychnii sluzhbi Ukrainy: sutnist ta oznaky. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*. 2018. Vyp. 4. S. 134-138.
10. Yakovenko V. V. Dosvid funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby v Yaponii. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 2016. № 4. S. 106-112.
11. Abbink, K. Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy: An Experimental Study. *European Journal of Political Economy*. 2004. Vol. 20, No. 4. P. 887-906.
12. Bergin J. The efficacy of geographic staff rotation in preventing corruption in the customs sector. U4 Helpdesk Answer. September 20, 2023
13. Böhret C., Brenski C., Oertel M. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. 2006. 159 s.
14. Bühren C. Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy in China and in Germany: An Experimental Comparison. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. 2020. Vol. 240, No. 1. P. 1-18.
15. Burns J. P., Wang X. Civil service reform in China: Impacts on civil servants' behaviour. *The China Quarterly*. 2010. Vol. 201. P. 58-78.
16. Derlien H.-U. Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987: A Empirical Study of Recruitment and Career Patterns. *Governance*. 1990. Vol. 3, No. 4. P. 464-477.
17. Duong H. Vietnam and China's civil service merit-based policies: A comparative analysis from the policy transfer and historical institutionalism approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2023. Vol. 25, No. 1. P. 63-81.
18. Gold R. S. Reflections on Government Service Rotations by an Academic Public Health Professional. *Health Promotion Practice*. 2016. Vol. 17, № 3. P. 280–283.
19. Jörger G. Job Rotation – oft propagandiert, selten praktiziert. In: *VOP – Verwaltung, Organisation, Personal*. 1987. Nr. 6. S. 260-283.
20. Mourdoukoutas P., Roy U. Job rotation and public policy: Theory with applications to Japan and the USA. *International Journal of Manpower*. 1994. 15(6), 57-71.
21. OECD. Civil service reform in China. *OECD Journal on Budgeting*. 2009. Vol. 9, No. 1. P. 1-25.
22. OECD. Country case: Staff rotation in the German civil service. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/staff-rotation-german-civil-service.pdf> (data zvernennia: 12.04.2025)
23. Perry J. L., Hondeghem A. Leadership and Public Service Motivation in U.S. Federal Agencies. *Public Performance & Management Review*. 2008. Vol. 32, № 1. P. 1-17.
24. Public Service Pay Commission. Report of the Public Service Pay Commission / Public Service Pay Commission. Dublin, 2018. URL: https://paycommission.gov.ie/wp-content/uploads/pspc-report-2018-body_web.pdf. (data dostuau: 12.04.2025)
25. Ruiz H. The Civil Servant at the Heart of Bureaucracy? *Revue française d'administration publique*. 2022. № 2. S. 15–30.
26. Shamsudin F. M., Mohd Zin M. L., Subramaniam C. Investigating the influence of job rotation on career development among production workers in Japanese companies. *International Journal of Business and Society*. 2013. 14(1), 135-148.
27. World Bank. Staff Rotation: A Corruption Risk Mitigation Tool. Washington, D.C.: World Bank, 2016. 20 r. URL:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/533611593198232314/pdf/Staff-Rotation-A-Corruption-Risk-Mitigation-Tool-Prepared-for-Innovation-Lab-National-School-of-Public-Administration-Italy.pdf> (data zvernennia 12.04.2025)

28. Wright B. E., Pandey S. K. Public Service Motivation and the Assumption of Person-Organization Fit: Testing the Mediating Effect of Value Congruence. *Administration & Society*. 2008. 40(5), 502–521.

29. Zeng Q. Rotation of cadres and campaign mobilization in China's anticorruption enforcement. *Journal of East Asian Studies*. 2017. Vol.