

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

СИТНИКОВ ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д. політ.н., доцент
Чальцева О.М.
« _____ » _____ 2022 р.

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Наукові керівники:
Чальцева О.М., завідувач кафедри
політології та державного управління,
д.політ.н., доцент
Примуш М.В., д.політ.н., проф.,
проф. кафедри політології
та державного управління

Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ECTS/за національною
шкалою)

Голова ЕК:
Василюк С. М. _____
(підпис)

Вінниця 2022

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	11
1.1. Категоріальний апарат дослідження проблеми.....	11
1.2. Моделі організації публічної служби.....	15
РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	25
2.1 Зарубіжний досвід реформування публічної служби в демократичних системах.....	25
2.2.Оцінювання ефективності публічної служби.....	32
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	39
3.1. Нормативні основи публічної служби в Україні.....	39
3.2. Проблеми і специфіка реформи публічної служби в українській системі державного управління.....	43
ВИСНОВКИ	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ.....	55

АНОТАЦІЯ

Ситніков О. В. Реформування публічної служби в Україні

Аналіз реформування інституту публічної служби в Україні передбачає зміни, що відбувалися на кожному етапі реформ, а саме у: нормативно-правовому забезпеченні функціонування публічної служби, організаційній структурі інституту публічної служби, кадровій політиці, наданні державними службовцями публічних послуг громадянам, розвитку інформаційного суспільства.

У числі інструментів, які можуть використовуватися для нарощування потенціалу публічно-адміністративній діяльності на рівні державних організацій, входять: стратегічне планування з кінцевою метою встановлення і корегування напрямів діяльності; партнерський підхід на основі широкої мережевої взаємодії, створення коаліцій і пропаганди концепції національної відповідальності урядів і місцевих співтовариств; налагодження колективної роботи, у тому числі за рахунок багатогалузевого підходу й управління перетвореннями; адміністративна і бюджетна децентралізація для підвищення підзвітності в контексті розробки політики; гнучке надання високоякісних послуг.

В умовах модернізації системи державного управління України до вимог європейських стандартів виникає питання, яке потребує рішення - це прийняття загального Кодексу етики державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за впровадженням, реалізацією і дотриманням у системі державного управління. Таким чином, для України бажано дотримуватись реалізації постмодерністської моделі публічної служби, яка є комплексною і ефективною для системи яка реформується.

Ключові слова: публічна служба, державні службовці, державне управління, публічно-адміністративна діяльність.

Sytnikov O. Reforming public service in Ukraine

The analysis of the reforming of the public service institute in Ukraine involves changes that took place at each stage of the reforms, namely: regulatory and legal support for the functioning of the public service, the organizational structure of the public service institute, personnel policy, the provision of public services to citizens by civil servants, and the development of the information society.

Among the tools that can be used to build the potential of public-administrative activity at the level of state organizations are: strategic planning with the ultimate goal of establishing and adjusting the directions of activity; a partnership approach based on broad network interaction, creation of coalitions and promotion of the concept of national responsibility of governments and local communities; establishment of collective work, including due to a multi-sectoral approach and management of transformations; administrative and budgetary decentralization to increase accountability in the context of policy development; flexible provision of high-quality services.

In the conditions of modernization of the public administration system of Ukraine to the requirements of European standards, a question arises that needs a solution - this is the adoption of the general Code of Ethics of civil servants, its consolidation at the legislative level and ensuring control over implementation, implementation and compliance in the public administration system. Thus, it is desirable for Ukraine to adhere to the implementation of the postmodern model of public service, which is comprehensive and effective for the system that is being reformed.

Key words: public service, civil servants, public administration, public-administrative activity.

ВСТУП

Актуальність дослідження обумовлена тим, що парадигмальні зміни у публічному управлінні та публічній службі, що відбулися протягом ХХ століття у країнах Європи, сьогодні вже наявні в Україні. Цей еволюційний поступ відбувається не рівномірно, нелінійно і у кожній конкретній країні з різною швидкістю та особливостями [1, с.178-185].

Демократична, соціальна держава передбачає необхідність створення системи управління не тільки суто політичної, не тільки і не стільки системи державного управління, що характеризується жорсткою ієрархією норм і правил, політичними смислами і інститутами, скільки системи публічного управління, здійснюваного публічною службою, в межах якої представники певних сфер діяльності отримують статус державного (публічного) службовця – представника держави, який репрезентує державну публічну політику. Кардинальні зміни у зовнішньому глобалізованому світі початку ХХІ ст., трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління (public administration) – все це сприяло переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування у США та європейських країнах з позицій подальшого удосконалення демократії і розвитку правової держави.

В умовах війни з 2014 р. перед органами публічної влади України постали нові виклики та завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг, забезпеченням діяльності суб'єктів господарювання, організацією територіальної оборони громад, евакуацією населення, соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб тощо. Особливо гостро питання готовності публічної служби в Україні постало в період нового етапу війни з 24 лютого 2022 р. У зв'язку з цим, соціально-економічні, воєнно-адміністративні, культурні, освітні, медичні, екологічні, міграційні та ін. проблеми зумовлюють необхідність пошуку нових, більш ефективних, гнучких і своєчасних підходів до їх

розв'язаннях як на територіях на яких ведуться бойові дії, на територіях, які забезпечують тил, так і на деокупованих територіях.

Ступінь наукової розробки проблеми, що досліджується. Проблемами становлення державної служби, її формуванням як системи здавна цікавилися вітчизняні та зарубіжні вчені. Одними з перших, із історико-правового погляду, проблему «служивого люду» досліджували Платон, Арістотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо.

Через призму історико-правових наукових аспектів публічну службу досліджували В. Баришев, Є. Дуплій, І. Катаєв, А. Кенігсон, М. Костомаров, С. Покровський, М. Грушевський, О. Кучерук та ін.

Питання удосконалення інституту державної служби останніми роками актуалізувалось і стало об'єктом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. У дослідженнях основна увага зосереджена на міжнародному досвіді розвитку та функціонування державної служби, проблемах організації інституту державної служби, характеристиці основних моделей, напрямках реформування. Серед дослідників, які займались означеною проблемою можна виділити С. Альтмана, Т.Ю. Витко, В.Ю. Захарченка, В.А. Ільяшенка, М.І. Іншина, Д. Кеттл, М. Крозьє, Д.А. Латипова, Д. Осборн, В.П. Пилипишина, С.М. Серьогін, Х. Трайбер, Б. Хідей, В.О. Чмига та інші.

Аналіз проблемних аспектів сутності адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби в правоохоронній сфері, а також дослідження зарубіжного досвіду країн, які пройшли процес трансформації правоохоронних інституцій до рівня європейського зразка здійснено у роботах: В. Авер'янова, Авербух Г., А. Долинного, Ю.О. Загуменної, Р.А.Калюжного, Н.В.Капітонової, Т.О.Коломоєць, В.В.Колпакова, А.Т.Комзюка, С.Ф. Константінова, Д.Боссарт, Н.Гончарука, К.Деммке, Ж.Зіллера, А.Клесса, В.Князева, Ю.Куля, А.Ліпенцева, В.Лугового, Т.Мотренко, Д. Неліпи, Г. Одінцева, С. Озірська, Ж.Пено, О.Суходоля, В.Черепанов, Є.Черноног, В.Яцуба та ін.

В. Олуйко на основі аналізу світового досвіду організації державної служби демонструє, що державна служба кожної з країн є оригінальною системою зі своїми традиційними відмінностями, що зумовлені плюралізмом культур та існуванням регіональних впливів.

Питання оцінювання у державній службі певною мірою досліджувалося у теорії адміністративного права, зокрема В.Авер'яновим, Ю. Битяком, Л.Білоу-Тіуною, В. Кравцем, С.Зелінським, В. Мартиненком, Ю. Конотопцевою та ін.

Проблемами аналізу публічної служби в Україні займалися такі науковці як: Т. Василевська, Гончарук, І. Письменний, М. Карпа, Є. Грайнер та інші. Так, М. Карпа з позицій методологічного аспекту розглянула критерії моделювання публічної служби, чинники формування української моделі державної служби дослідила Є. Грайнер.

На жаль, єдиної думки у дослідників щодо формування, розвитку та становлення публічної служби в Україні немає. Це обумовлено передусім різним підходом до етапів державотворення України. Одноставними є учені лише з приводу того, що публічна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави.

Мета дослідження: визначити специфіку реформування публічної служби України в умовах формування національної моделі державного управління в контексті західних трендів модернізації державної служби

Предмет дослідження: проблеми і специфіка реформування публічної служби України

Об'єкт: процес формування національної моделі державного управління в контексті західних трендів модернізації державної служби

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити низку задач:

- аналіз моделей публічної служби в зарубіжних країнах, визначення сутності поняття «модель державної служби» та її основних характеристик;
- систематизувати зарубіжний досвід реформування публічної служби зарубіжних країн ЄС. Зокрема визначити передумови, основні характеристики та критерії модернізації державної служби цих країн

- визначити можливості аналізу ефективності діяльності інституту публічної служби;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні;
- визначити проблеми і специфіку реформування публічної служби в Україні.

З'ясування мети й визначення задач дослідження зумовили наступні методи наукового пошуку:

За допомогою загальнонаукових методів аналізу і синтезу були досліджені і узагальнені сутність інституту публічної служби і його характерні ознаки в різних типах систем. Проаналізовано модернізацію публічної служби в західних державах і в Україні. З позиції загальнонаукового системного методу визначено організаційні принципи публічної служби та її складові.

Компаративний метод дозволив порівняти зарубіжні моделі публічної служби, а також виокремити особливості модернізації публічної служби в демократичних країнах.

Методологія дослідження. В роботі були використані три глобальних теоретичних підходи, які представлені в науці публічне управління: ринково-ліберальний, який сформульований у концептуальних моделях “нового менеджменту”, “оновленого управління”, що спирається на ринкову модель, у якій громадянин виступає у ролі споживача або клієнта; ліберально-комунітаріаністський, що розвивається в концепції “політичних мереж” і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб'єктів мережі; демократичного громадянства, що спирається на особливе “рецептивне” адміністрування, яке має служити громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього наряду належать концепція “рецептивного адміністрування”). Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і в практичному використанні в тій чи іншій сфері або країні. Але саме поліваріантність підходів надала можливість розглянути

сутність функціонування і моделі публічної служби в усталених демократіях, так і в Україні, де проблема оформлення інституту публічної служби перебуває в постійному процесі трансформації і реформування.

Комплексне опрацювання проблеми стало можливим лише при залученні наступних типів джерел:

- довідково-енциклопедична література: Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління; підручники: Черноног Є. С. «Державна служба: історія, теорія і практика», «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України», Публічна служба : навчальний посібник С. М. Сergygin, Н. А. Липовська, С. І. Бородін;

- періодичні видання: журнали «Державне управління: теорія та практика», «Ефективність державного управління», «Публічне управління», «Теорія і практика правознавства»;

- Нормативно-правові акти: Конституція України [26], тематичні закони та законопроекти: «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серпня 2017 р. № 640; «Про державну службу: Закон України» від 16 груд. 1993 р. № 3723; «Про державну службу: Закон України» від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI; «Про дипломатичну службу: Закон України» від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Редакція від 07.06.2018; «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби» від 04.08.2010 № 214. «Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Редакція від 30.12.2020; «Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001р. №2493; Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 .

- інтернет джерела: сайти міжнародних організацій, центрів (Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу).

Наукова новизна отриманих результатів: деталізовано визначення та структурні компоненти публічної служби; узагальнено традиційні і сучасні

моделі публічної служби в процесі еволюції інституту державного управління; *обґрунтовано* шляхом порівняльного аналізу процес модернізації формування національних моделей публічної служби в демократичних країнах; *узагальнено* можливості і інструменти аналізу ефективності публічної служби; *висловлено авторське бачення* на специфіку і проблеми реформування публічної служби в Україні.

Практичне значення отриманих результатів дослідження. Отримані у процесі написання магістерської дисертації результати можуть стати корисними при підготовці тез доповіді до науково-практичних конференцій, при викладанні предметів з державного управління, публічної служби. Особливе значення матеріали даної роботи можуть отримати при виробленні стратегії розвитку

Дані напрацювання можуть стати корисними під час розробки законопроекту про адаптацію законодавства України відповідно до європейської правової системи щодо державного управління, також під час вироблення практичних рекомендацій щодо реформування публічної служби в Україні.

Структура дослідження: кваліфікаційна робота складається з вступу, 3 розділів, висновків та списку використаних джерел і літератури (55 найменувань). Загальна кількість сторінок - 60.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Категоріальний апарат дослідження проблеми

Категоріальний апарат досліджуваної теми потребує ретельного і детального пояснення наступних термінів, які є тотожними, але мають відмінності і своє особливе змістовне наповнення. Серед таких термінів ми визначили: «публічне», «публічне адміністрування», «публічна служба», «державна служба», «державний службовець», «публічний службовець».

Термін “публічне адміністрування” походить від англ. “public administration”. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов’язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду [1];
- вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики;
- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту [2].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування пов’язане із трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою і судовою.

На думку українських дослідників, широке розуміння поняття “публічне адміністрування” в сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю “державне управління”[10].

На думку вітчизняних учених, у сучасному розумінні “адміністрування” має значно ширший характер, воно охоплює сферу державного управління і включає в себе поняття “демократичного врядування”. Якщо за узагальненим

визначенням, державне управління є діяльністю особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси, то стосовно публічного адміністрування думки науковців розходяться. Одні наполягають на правовому регулюванні і ролі держави, яка має відповідати вимогам суспільства, інші, орієнтуються на модель «доброго урядування» (концепція ефективного управління (Good Governance)), яка передбачає співуправління людей і держави.

Проте, спільною думкою науковців є те, що головними принципами публічного адміністрування виступають: максимальна наближеність до потреб клієнта (громадянина); направленість дій управлінців на забезпечення належного сервісу; гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг. Відтак, завдання адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг, забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс.

Публічне адміністрування реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло завдань. Відповідно до “Концепції реформування публічної адміністрації в Україні” компетенція публічних службовців обмежується виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій: “публічними службовцями є особи, що обіймають адміністративні посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій” [5]. Наведене визначення не враховує контрольні-наглядових та інших управлінських функцій, а також надання адміністративних і публічних послуг.

У зв’язку з цим виникає потреба визначення понять публічної та державної служби та її співвідношення. У “Концепції реформування публічної адміністрації” публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [10].

Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

У країнах ЄС існують різні моделі публічної служби, однак поділ на державну службу і децентралізовану публічну службу є повсюдним. За даними П.Жевара, співвідношення кількості публічних і державних службовців (у відсотках) в деяких країнах ЄС дорівнює: Австрія 54,5:45,5, Франція – 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія – 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Великобританія 62,3:37,7 [10].

Феноменом поняття «публічна служба», попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи «роботи» в суспільних інтересах загалом і, насамперед, в інтересах громадянина, громади та народу, скільки необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу. На думку О. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту, і результату [49].

Оскільки влада поділяється на виконавчу, законодавчу і судову гілки, під публічною службою доцільно розуміти професійну цивільну службу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, підприємствах і установах, що надають публічні послуги.

Згідно Закону України, державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Публічне управління може здійснюватися за умови прийняття певних політичних рішень щодо віднесення їх до публічної сфери в наступних видах діяльності:

- суспільно-політичній (в органах державної влади, місцевого самоврядування, в громадських об'єднаннях тощо);
- виробничо-господарській (створення матеріальних цінностей, надання послуг);
- духовно-просвітницькій (створення нематеріальних благ – духовних цінностей);
- соціально-культурній (освіта, охорона здоров'я, спорт та ін.).

Надання публічних послуг як форма реалізації функцій публічного політичного управління має свої різновиди, які можуть бути включені в сферу діяльності публічної служби.

Сам термін «служба» інтерпретується одночасно як вид суспільно-корисної діяльності людини, як соціальний інститут і як система соціальних державних органів, а також як професійна діяльність певної групи осіб тощо. У найбільш загальному вигляді служба – це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій [40].

Надання публічних послуг як форма реалізації функцій публічного політичного управління має свої різновиди, які можуть бути включені в сферу діяльності публічної служби.

Виокремлюють такі служби: політичну, парламентську, суддівську, прокурорську, правоохоронну, військову, державну, дипломатичну, службу в органах місцевого самоврядування, сервісну. При цьому зауважимо, що не варто виокремлювати у понятті «публічна служба»: альтернативна (невійськова) служба, патронатна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, інша державна служба [46,47].

Таким чином, загального визначення поняття “державна служба” в науковій літературі не існує, а в багатьох державах використовується схожий

термін – “public service”, який можна інтерпретувати і як “державна”, і як “публічна” служба. Доктринальне дослідження цього поняття дещо утруднене, оскільки існують проблеми, пов’язані з тим, що політико-правова система кожної країни (навіть однієї й тієї самої залежно від історико-політичних реалій та змін) по-різному тлумачить поняття публічної служби.

1.2. Моделі організації публічної служби

Досліджуючи особливості організації публічної служби в Україні необхідно розглянути основні моделі державної служби в інших країнах. Український дослідник О. Хорошенко визначає модель організації публічної служби як систематизовану множину умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості [51, с. 142]. За термінологічним словником «Публічне управління» (автор словникової статті Т. Пахомова), модель публічної служби визначено в подібний спосіб: як сукупність систематизованих умов і характеристик публічної служби, концептуальних інструментів, орієнтованих на вивчення функціонування та розвитку публічної служби [51, с. 91]. Таким чином, модель публічної служби є своєрідним концептуальним описом того, як організована та як функціонує або ж має бути організована та має функціонувати ця служба як система.

Серед основних елементів, що входять до моделей публічної служби, як правило, визначають принципи та закономірності її побудови, функціонування, розвитку та взаємодії із суспільством; цілі, організацію та управління; права й відповідальність; кваліфікаційні вимоги; вимоги до посад; кадрові технології; систему державних соціальних гарантій і соціального захисту тощо [13, с. 91–92]. Застосування під час моделювання системи публічної служби комплексу критеріїв та елементів дає змогу розробити конкретну національну модель публічної служби й з урахуванням споріднених рис окремих видів таких моделей, наприклад, кар’єрної і посадової [38, с. 322]. На сьогодні запроваджено

на практиці та описано в науковій літературі вже досить багато моделей публічної служби.

В основу практично всіх існуючих моделей публічної служби покладено елементи “моделі класичної бюрократії”, яку на початку ХХ ст. обґрунтував М.Вебер. Він стверджував, що бюрократичне управління – це форма ієрархічного управління, що передбачає наявність компетентних і неупереджених виконавців державних завдань, вирішення їх у повній відповідності із законодавством і визначеними процедурами, упорядкованість діловодства та свободу службовців від суб’єктивного впливу посадових осіб. Важливим також є те, що згідно з цією моделлю всі призначення проводяться на основі заслуг та рівня компетенції. Остання характеристика є ключовою в моделі, що набула особливої популярності в науці і поширення на практиці протягом останніх десятиліть – меритократичній моделі публічної служби. Меритократія (букв. “влада достойних”, від лат. *meritus* – гідний і др.-греч. *κράτος* – влада, правління) – модель організації публічної служби, згідно з якою керівні пости повинні займати найздібніші щодо управління люди, незалежно від їхнього соціального походження та фінансового достатку [51].

Модель нової публічної служби (New Public Service) виникла у 1980-х рр. як наслідок теоретичного осмислення практичного використання концепції Нового державного менеджменту (New public management), яка, зокрема, була впроваджена в Австралії, США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді. Публічна служба в межах цієї моделі призначена для надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються в приватному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її. В центрі уваги публічних службовців перебувають потреби та інтереси суспільства [51].

Р.Б.Дінхардт та Дж.В.Дінхардт обґрунтували комплекс із семи принципів нової державної служби (New Public Service):

- Служити, а не керувати.
- Задовольняти потреби суспільства.

- Думати стратегічно, управляти демократично.
- Спільно служити всім громадянам, а не окремим з них.
- Бути підзвітними суспільству.
- Вважати цінністю людину, а не продуктивність діяльності.
- Значення суспільства та публічної служби вище підприємництва [51].

Постмодерністська модель публічної служби, або, як її скорочено називають, Post-NPS (NPS – New public Service) формується в 90-х рр. ХХ ст., коли фокус уваги переводиться з ключових елементів раціонально-бюрократичної системи на публічних службовців як людей, їх індивідуальні свободи та гуманістичні чинники, що суттєво визначає ефективність публічного управління. Прихильники цієї моделі вважають, що в сучасному глобалізованому світі публічне управління має ґрунтуватися на щирому і відкритому діалозі між усіма сторонами, у тому числі громадян з публічними службовцями [51].

Український дослідник Є. Черноног виокремлює три групи моделей: організаційні, моделі за рівнем відкритості (відкриті, закриті, змішані) та регіональні.

Організаційні моделі, у свою чергу, поділяються на централізовані та децентралізовані. Централізована модель є системою з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення. Зазначена модель державної служби притаманна для таких країн як Великобританія та Франція [54].

Децентралізована модель державної служби притаманна для Сполучених Штатів Америки. Основними її характеристиками є розосередженість організаційної структури державної служби, повна відсутність чи суттєве звуження повноважень спеціального уповноваженого органу, делегування

широких кадрових повноважень усім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

Український вчений Д.Неліпа, використовуючи критерії організації державної служби та рівня відкритості з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави можна виокремити наступні моделі:

- централізована закрита модель в умовах унітарної держави (французька модель);
- відносно децентралізована закрита модель в умовах федералізму (німецька модель);
- відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель);
- децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (модель США) [25].

За регіональною ознакою та відповідно до особливостей проведених реформ інституту державної служби науковцями визначено декілька груп держав, досвід яких дозволив сформувавши узагальнені моделі державної служби [2; 4; 6; 8]:

- 1) англосаксонські країни (Австралія, Великобританія, Ірландія, Нова Зеландія, США);
- 2) "Наполеонівські" країни (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція);
- 3) "німецькі" країни (Австрія, Німеччина, Швейцарія);
- 4) скандинавські країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція);
- 5) постсоціалістичні (Болгарія, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія). [54].

Поділ держав на такі групи є не випадковим, водночас виокремлення лише окремих країн не означає, що у інших не проводились реформи державної служби. Слід зауважити, що обраний певний напрям реформ властивий декільком державам. Визначені групи країн розвивають державну службу за певним сценарієм.

Сьогодні у розвинених країнах найбільш поширеними є три моделі державної служби: кар'єрна (закрита), посадова та змішана. Ключовим критерієм для виокремлення цих моделей є джерела комплектування кадрів, спосіб прийняття на службу, кар'єрного просування, ступінь урахування досвіду роботи, наявність відповідної освіти публічного службовця.

Таким чином, в усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей

Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель [38].

Кар'єрну систему часто називають «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору [38].

Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого. Унаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації [4, с. 340].

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу,

та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал. Основними напрямками реформування державної служби у Великобританії, яку розпочато у 1979 р., були: дієвість та ефективність державної служби, ініціативність громадян. Як і в інших державах, реформування проходило у три етапи: перший (1979—1982 рр.)— акцент робився на економію державних витрат та скорочення державних службовців; другий (1983—1986 рр.) — під гаслом "економія, продуктивність, ефективність" передбачав широку приватизацію підприємств державного сектору; вдосконалення оціночної функції центральних міністерств і вищого управлінського корпусу; третій (1987 р. — дотепер) — поглиблення децентралізації, підвищення якості надання публічних послуг; орієнтація на потреби споживачів; розвиток місцевого самоврядування.

Отже, найбільш характерними рисами кар'єрної моделі публічної служби є такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків.

У кожній країні організаційний порядок кар'єри є різним залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, притаманих кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділи, відображаючи рівень освіти, відповідають категоріям публічних службовців. Так, у Франції існують три категорії публічних службовців. Категорія А, яка об'єднує публічних службовців керівного складу, вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що відповідає ліценціату (диплом про успішне завершення трирічного курсу навчання в університеті). Категорія В, передбачаючи функції забезпечення виконання

рішень, потребує від кандидата освітнього рівня бакалавра (у Франції рівень бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим ученим званням), а категорія С – рівня неповної середньої освіти. Категорія А включає приблизно 20 % чиновників і до категорії В належить близько 40 % [8, с. 240].

Кожна з цих категорій підрозділяється на ранги, які, у свою чергу, розподілено на класи. Підвищення класу проводиться в рамках рангу для всіх чиновників і залежить одночасно від вислуги років і професійних якостей чиновника. Висока оцінка роботи чиновника може прискорити підвищення класу за мінімальної вислуги років, а низька оцінка дає право на автоматичне підвищення класу тільки за максимальної вислуги років. Підвищення класу проводиться безперервно і супроводжується зростанням посадового окладу. Підвищення рангу відбувається не автоматично, а залежить від заслуг чиновника та вислуги років, термін якої визначено окремими статутами

Загальним правилом доступу до французької публічної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та усної співбесіди. За результатами конкурсу журі складає список кандидатів відповідно до оцінок, отриманих кандидатами. Під час призначення на посаду орган, наділений номінативною владою, повинен ураховувати рейтинг кандидатів, він має право призначити на посаду тільки людину зі списку. [4, с. 320].

Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку, протягом періоду від 6 місяців до 2-х років, він проходить випробувальний термін у якості стажера і тільки потім, після успішного завершення випробувального терміну отримує статус чиновника. Слухачі Національної школи адміністрації (ENA), регіональних інститутів адміністрації (IRA), Школи податкової служби та інших спеціалізованих навчальних закладів мають статус стажера вже під час навчання і після закінчення навчання призначаються на посаду чиновника згідно з місцем у рейтингу [4, с. 322].

Головна риса французької системи навчання – відсутність вимог щодо повної вищої освіти для вступу на державну службу. Вимоги щодо базової вищої

освіти (рівень бакалавра) висуваються лише для державних службовців категорії А та А+. Для категорії А+ обираються державні службовці, які пройшли навчання в ЕНА. При конкурсному відборі основне значення має не освіта, а стаж державної служби. НЕЛПА 60

Французька система організації конкурсу передбачає існування так званого внутрішнього конкурсу, який дає можливість діючим публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах з метою одержання вищої категорії за умови наявності відповідної вислуги років на публічній службі. Так, до Національної школи адміністрації та регіональних інститутів адміністрації можуть вступити за внутрішнім конкурсом публічні службовці, які не мають необхідної для залучення до категорії А вищої освіти, за умови, що вони мають щонайменше 4 роки стажу роботи на державній службі в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, або державних установах. Вступники за внутрішнім конкурсом складають приблизно 30% контингенту слухачів регіональних інститутів адміністрації [11, р.6].

Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від французької, особливо в галузі підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління [4, с. 322].

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в «кар'єру» (Laufbahnen) – групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок [5, с.140]. Для кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук. У 2000 р. переважну більшість публічних службовців склали службовці підвищеного (52 %) та середнього

(24%) рівнів. До посадовців вищого рівня належало 16 %, а до посадовців простого – 8 % [12, s.69 – 71]. Кар'єра публічної служби Німеччини відповідного рівня передбачає вступні посади, на які відбувається перше призначення службовця та які віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Кар'єрне зростання службовця здійснюється шляхом послідовного зайняття посад за результатами атестації або за участю в конкурсі. У федеральній службі Німеччини для підвищення ролі оцінки атестації введено квотування: найвищі бали може отримати лише 15% атестованих, а наступні вищі бали – 35% [12, s. 73].

Важливим чинником успіху німецької освітньої системи публічних службовців і високої якості її результатів є орієнтація на неперервність навчання чиновників. Базова підготовка, профільна освіта, курс перепідготовки і підвищення кваліфікації – усі ці етапи пов'язані в єдину систему кар'єрного і професійного зростання. Програми підготовки державних службовців у Німеччині відрізняються правильно віднайденим балансом між теоретичними знаннями та необхідними практичними навичками [25].

Характерними елементами посадової моделі публічної служби є трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи.

Публічна служба Нідерландів, яка є прикладом посадової моделі, організована за класифікацією посад згідно з усталеною шкалою оплати, що має 18 рівнів, об'єднаних у 7 категорій. Розподіл на категорії відображає різноманітні загальні та спеціальні освітні рівні. Наприклад, на заміщення посад, які відповідають 5 – 9 рівням можуть претендувати кандидати, які успішно пройшли повний курс середньої школи, доступ до посад 6 – 12 рівнів потребує диплома про вищу освіту. Обіймання тієї чи іншої посади певного рівня та вислуга років на цій посаді не дає службовцеві права кар'єрного зростання, оскільки відсутній сам механізм кар'єрного просування, але існує механізм

зростання посадового окладу за вислугою років, відображений у статутних документах [11, р. 54].

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Наприклад, у Великій Британії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок законодавчо закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються «посади, на які призначення проводяться безпосередньо Кораною». Здебільшого це посади вищих держслужбовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники також ідуть у відставку [4, с. 339].

Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права.

Таким чином, аналізуючи характерні ознаки кожної з моделей, можна погодитись з думкою Д. Неліпи, що в Україні сформувалась централізована, відносно закрита, континентальна модель державної служби. Адже в Україні державна служба існує з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення [25].

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Зарубіжний досвід реформування публічної служби в демократичних системах

Зарубіжний досвід реформування публічної служби в умовах її модернізації є дуже цінним для України. Її адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню й модернізації публічної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

Для більшості демократичних країн починаючи з середини ХХ ст. ознаменувалось проведенням одних із наймасштабніших реформ у державній службі, що пов'язано із: потребою підвищення ефективності і якості надання публічних послуг органами державної влади; змінами в кадровій політиці; розділенням політичних і управлінських функцій; забезпеченням ефективної реалізації політики держави у різних сферах суспільного життя. Адміністративні реформи в цей період у державах проходили різновекторно, акцент робився на різних аспектах функціонування державної служби, що сприяло формуванню декількох моделей розвитку інституту державної служби: англосаксонської, німецької, наполеонівської, скандинавської та постсоціалістичної.

Франція першою наприкінці 1940-х років здійснила реформування державної служби; у США реформа розпочалася в кінці 1970-х років, у 1971 – 1988 рр. було проведено реформу системи державної служби у Великій Британії, у 1997 році – у Німеччині. Реорганізація державної служби в Нідерландах проводиться з 1980 р., а починаючи з 2000 р. вона перебуває в стадії поступового реформування. Суттєві перетворення державної служби у Сінгапурі були здійснені після 1990 р. Реформування державної служби залишається важливим пріоритетом упродовж більш ніж 20 років у Швеції та багатьох інших країнах світу [15].

На думку Старовойтова А.В. [48], реформи інституту публічної служби у країнах направлені на реалізацію наступних цілей:

1. Пошук балансу між політичними та адміністративними посадами.
2. Забезпечення динаміки державної служби і водночас її стабільності.
3. Підвищення відкритості державної служби та якості надання публічних послуг громадянам, орієнтація на потреби населення держави.
4. Маркетизація державної служби шляхом використання ринкових принципів; створення недержавних структур, що співпрацюють з урядом щодо виконання визначених функцій.
5. Децентралізація, при якій зміщується центр реалізації державних програм на нижчі рівні управління.
6. Відповідальність за результат роботи, а не процес.
7. Розширення сфери проведення конкурсних іспитів на зайняття державних посад.
8. Скорочення чисельності державних службовців і одночасне встановлення розміру їх заробітної плати відповідно до результатів роботи [48].

Одна із важливих адміністративних реформ у Франції розпочалась на початку 80-х років ХХ ст. і передбачала три етапи. Перший етап ознаменований збільшенням чисельності державних службовців і розвитком місцевого самоврядування. За цей період ухвалено близько 40 нормативно-правових актів направлених на децентралізацію влади. Другий етап проходив за часів розділеного правління, чим і відрізнявся від першого. Його особливістю стала приватизація підприємств державного сектора і зниження числа працівників. Повернення до влади партії лівих у 1988 р. стало основою для об'єднання установ громадського та приватного секторів, підвищення уваги до формування зв'язку з ринком. Останній етап реформ, який розпочався наприкінці 80-х років ХХ ст. і триває донині, ознаменований внесенням змін до Конституції Французької республіки 1958 р. [2].

Отже, основними ідеями реформи стали впровадження децентралізації, а на її фоні також деконцентрації повноважень та обов'язків, підвищення

продуктивності діяльності державних службовців, а також покращення якості надання публічних послуг. При деконцентрації проводилось удосконалення системи планування, здійснювалась реорганізація центральних відомств і розвивались нові види державних структур. Водночас підвищенням якості надання публічних послуг громадянам займалась створена у 1992 р. Хартія з питань надання державних послуг. Вона регулярно оцінювала практику надання послуг і проводила різноманітні експерименти, що дало можливість виявити чинники, які могли впливати на такий процес [2].

У Німеччині, як і у Франції, також використовується закрита модель державної служби, однак вона має певні свої особливості, зокрема щодо підготовки державних службовців та організації відбору на посади, а також етапами проведення реформи державної служби [4].

Основними напрямками реформи державної служби у Німеччині було укрупнення самоврядних територіальних одиниць; передача частини земельних функцій на місцевий рівень, тобто забезпечення децентралізації влади, при якій окремі повноваження мали належати місцевій владі; підвищення вертикальної мобільності державних службовців [4].

У США та Великобританії реформи державної служби мали багато схожих рис, незважаючи на те, що країни відрізняються державним устроєм, системою державного управління, формою правління. Для них стала поширеною модель відповідальної влади, сутність якої полягала у партнерстві державного та приватного секторів, конкуренції державних органів із приватним сектором у реалізації завдань держави, розподілі відпо відальності за галузевими державними органами та ієрархічними рівнями, обов'язковому конкурсному прийнятті на державну службу [11, с. 334].

В США діє відкрита модель державної служби, що вказує на те, що більшість посад займають особи після проходження конкурсів.

Основні реформи інституту державної служби були проведені у США наприкінці 1970-х рр. XX ст. Основною причиною реформування стали неефективність адміністративно-державного управління та надмірні витрати на

обслуговування державних службовців. Одним із найбільш значимих актів за останні роки був Закон про реформу державної служби (1979 р.). Відповідно до цього закону було створено Бюро з управління персоналом і Раду із захисту системи заслуг. На особливу увагу заслуговує те, що відповідно до Закону про реформу державної служби в США було створено нову групу державних службовців – Службу вищих керівників [35].

Наступний етап реформування в США проходив в 90-і рр. ХХ ст. Їх початок було закладено ще у 1978 р. ухваленням Закону "Про реформу публічної служби" (період управління президента Р.Рейгана). Радикальні зміни у державній службі розпочались у середині 90-х років ХХ ст. Президентом Б. Клінтоном була створена комісія для здійснення аналізу функціонування інституту державної служби, виявлення негативних тенденцій та розроблення рекомендацій для подальших змін, відповідно до яких державні службовці першочергово мали відповідати не за процес, а результат своєї роботи. Реформа проходила під девізом: "управління за результатом" і націлювалась на реорганізацію, а не на зміну методів надання послуг [35].

Третій етап реформи державної служби у США припав на правління Дж.Буша молодшого, яким у 2001 р. прийнята Президентська програма управління, що передбачала 5 ключових напрямів: стратегічне управління людським капіталом, конкуренція між державним та приватним секторами; підвищення фінансової результативності; розвиток електронного урядування; бюджетування за результатами. Розроблення методів оцінки результативності, які у сукупності отримали назву "Контрольний лист Президентської програми управління", стало результатом реформ [5, с. 390].

Особливістю проходження державної служби в США є те, що вона поділяється на конкурсну та виключну. Назва «конкурсна» означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах. В результаті такої процедури понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва «виключна» відображає положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери

дії Закону про реформу державної служби. До таких відносять посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменті, представництві США в між-народних організаціях.

У США існує також система політичних призначень. На сьогодні не більше ніж 5% призначень на особливо важливі посади відбуваються на основі «політичного» методу. Це глави виконавчих відомств і агентств, послы, консули, яких призначає президент за формальною порадю і за згодою сенату. Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента. В системі проходження державної служби чітко прописано процедуру кар'єрного просування по службі. Світові

Закон про реформу державної служби в США вніс свої корективи в загальноприйнятю систему оцінки роботи державного службовця. Визначальною в оцінюванні стала «система досягнень», яка слугує підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, зниження, затримку на колишній посаді чи переміщення державного службовця в іншу установу [45, с.478].

Новацією у системі державної служби відповідно до Закону про реформу державної служби стало запровадження етичного кодексу державної служби. Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в «кодексі етики», спонукають державних службовців усіх рівнів діяти в рамках закону на благо своєї спільноти та держави, дотримуючись високих моральних принципів [12, с. 478].

У Великобританії інститут сучасної публічної служби склався порівняно недавно - у 70-ті рр. ХХ ст. Саме в цей період в країні було проведено великі адміністративні реформи. Комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон, який запропонував принципово нову модель публічної служби - менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб запозичити раціональні й ефективні методи керівництва в бізнесі. В основу реорганізації публічної служби було покладено американську модель адміністративно-державного управління. Адміністративна реформа, спрямована на скорочення витрат міністерств і

відомств, у тому числі й за рахунок звільнення частини державних службовців, почалася у Великій Британії з 1979 року, коли Прем'єр-міністром країни стала Маргарет Тетчер. Згідно із затвердженою в 1988 році програмою «Наступні кроки» всі урядові органи були розділені на центри формування політики та виконавчі агенції, які були перетворені в квазіурядові організації або навіть корпорації – кванго. Кванго (Quango – Quasi Non-governmental Organizations) – організації чи корпорації, що співпрацюють з міністерствами на основі договорів. В результаті цього державна служба як така (зі збереженням єдиної тарифної сітки, привілеїв, пенсійного забезпечення тощо) існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за конт рахунком. Ця реформа, з одного боку, дала змогу скоротити чисельність державних службовців, обсяг їхніх пільг та привілеїв, підвищити ефективність адміністрації, а з іншого – підірвала престиж і привабливість державної служби, оскільки заробітна плата у кванго все одно залишилася істотно меншою, ніж у приватному секторі [45, с.77-78]. Досвід свідчить, що всю систему проходження державної служби у Великобританії організовано таким чином, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю (аналогічна концепція домінує й у Франції) [45].

На думку науковців перші 15 років нового тисячоліття державне управління у Великобританії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів М.Тетчер, та на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. Заслугове на увагу прийняття в цій країні 6 червня 2006 р. Кодексу цивільної служби (Civil Service Code), відповідно до якого серед основних цінностей (core values) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість та Кодексу менеджменту в публічній службі (Civil Service Management Code, CSMC), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів [15, с. 453-455]. Загалом проведені наприкінці минулого - на початку нового століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління й державної служби, що проявилось в життєздатності

нових інститутів і процедур проходження державної служби. Водночас процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій [15, С. 58].

Систематизація основних напрямів і зарубіжного досвіду модернізації системи державної служби відображена і в дослідженні програми SIGMA, в якому робиться висновок, що Литва, Латвія і Естонія продовжили реформи, модернізували системи державної служби та досягли відносно високого ступеня відповідності європейським принципам адміністрування. В Угорщині та Словенії спостерігається прогрес в окремих сферах державної служби. Польща, Словаччина і Чеська Республіка віднесені до категорії «деструктивного відступу від реформ», хоча наразі здійснюють спроби відновлення своїх систем державної служби [20; 52].

Про непослідовність і суперечність створення професійної й незалежної державної служби згідно з вимогами ЄС пише і О. Сидорчук. Узагальнюючи шлях країн Вишеградської групи, він стверджує, що ці країни були в змозі ухвалити достатньо якісні закони про державну службу до часу вступу в ЄС, хоча в Словаччині та Чеській Республіці цей процес було загальмовано опором еліт з метою збереження монополії на призначення службовців. Тому, ухвалення нових законів про державну службу спричинено передусім тиском ЄС і його політикою обумовленості, яка ставила перспективи членства країн у залежність від їхнього прогресу в реформуванні визначених сфер. Однак кожна з країн Вишеградської четвірки переглянула власні закони після 2004 р. в напрямі посилення політичної залежності державних службовців і зменшення їхньої автономії. У всіх випадках погіршення стану реформи було спричинено передусім інтересами правлячих акторів. Найрадикальніша ревізія реформи державної служби відбулася в Угорщині, яка до того вважалася взірцем для інших нових членів ЄС. Негативні зміни помітно і в Словаччині, хоча тут процес перегляду реформи державної служби був більш поступовим. В Чеській Республіці й після 2004 р. еліти продовжували опиратися введенню нового закону про державну службу в дію, концентруючи інструменти контролю над

призначенням службовців. В Польщі теж спостерігалися спроби подальшої політизації державної служби, від яких згодом відмовилися [12, с. 46–47].

Таким чином, на підставі аналізу зарубіжного досвіду реформування публічної служби, виявлено, що в основу організації представлених вище реформ публічної служби покладені спільні принципи: неупередженість і добросовісність державних службовців; їх незалежність від політичного керівництва; державний службовець служить народові, а не керівництву; розподіл адміністративних і політичних посад [20].

Проте, досвід реформування публічної служби в політичних системах, які були представлені також мали внутрішні проблеми. Причинами невдач модернізаційних змін визначено той факт, що модернізація державної служби – надзвичайно складна і потенційно проблемна, порівняно з модернізаційними процесами в інших сферах суспільства, що спричинено різними факторами. Зокрема, основні актори, відповідальні за розробку і впровадження змін, є її противниками, адже вона загрожує їм втратою контролю над державним апаратом. Громадянське суспільство теж не активно впливало на дії влади в цьому контексті, передусім внаслідок слабого інтересу громадян до цієї проблеми [20].

Таким чином, розглянуті практики реформування публічної служби свідчать про те, що кожна країна має свою унікальну модель, яка залежить від багатьох внутрісистемних факторів, однак попри всі відмінності вони зорієнтовані на основні принципи публічного управління, які в свою чергу можуть бути реалізовані лише в демократичних системах.

2.2. Оцінка ефективності публічної служби.

Оцінювання публічної служби – це об'єктивна, систематична, емпірична перевірка діяльності публічних службовців в конкретному національному контексті. Переважно оцінку ефективності публічної служби пов'язують з ефективністю публічного управління і держави в цілому.

Інтерес до оцінювання ефективності держави виник в 60 – ХХ ст. в США внаслідок активізації державної політики в соціальній сфері з метою підвищення легітимності рішень. З цього часу спостерігається зростання використання різних методів оцінювання в багатьох розвинених країнах, але вони застосовувалися переважно для внутрішнього оцінювання та проводилися урядами або окремими органами влади. Для поглибленого аналізу конкретних систем вченими була запропонована велика кількість методик вимірювання ефективності держуправління. Такими методиками можна назвати: оцінювання програм і політики Policy and Program Evaluation, метод OD (розвиток організації, заснований на децентралізації, розвитку здібностей людей в організації, співробітництво), TQM (метод вимірювання якості, заснований на стандартах якості), HRM (менеджмент людських ресурсів) і ін. Це емпіричні дослідження, які дозволяють проаналізувати внутрішні результати діяльності політики і потім включити цю інформацію для коригування реалізованої програми та підвищення якості політики в державі [53].

Серед ефективних засобів визначення якості адміністративних послуг слід виділити систему управління якістю (СУЯ), що відповідає вимогам норми ISO 9001 і яка була запроваджена в практику публічного адміністрування у другій половині 90-х рр. минулого століття. Ця система донедавна асоціювалася виключно з бізнесовими структурами, проте використання у публічному управлінні методів, що застосовуються у приватному секторі, дозволило отримати певні позитивні результати.

Як довів досвід розвинених країн, зважаючись на впровадження системи, а потім її сертифікацію, органи публічної адміністрації перш за все підкреслюють наступні вигоди:

- управління організацією відповідає стандартам ЄС;
- надійність адміністрацій для структур, які управляють допоміжними програмами, а для органів самоврядування – для інвесторів;
- вірогідне зменшення коштів діяльності завдяки кращому використанню існуючих засобів;

– зростання престижу адміністрації та службовців.

Говорячи про сучасну СУЯ в адміністрації, необхідно також виділити чотири ключові сфери її дії, а саме:

- обслуговування замовників (клієнтів);
- кваліфікація і компетенція кадрів адміністрації;
- інформаційна система (управління адміністрацією);
- організаційна система (структура) [53].

Пересічний громадянин оцінює функціонування адміністрації через власний досвід, що виникає з контактів з чиновниками. Ключові вимоги норми ISO 9001 ґрунтуються на одній з головних засад управління якістю, тобто так званій “орієнтації на замовника”, яка накладає на адміністрацію, що запровадила систему управління якістю, обов’язок перманентного вдосконалення процесів, пов’язаних з обслуговуванням замовників.

В Україні з метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал Кабінетом Міністрів України розроблено та схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації [5]. Так виникло нове сучасне поняття «система управління людськими ресурсами в державних органах» - Human Resource Management & Information System (HRMIS). Система націлена на поліпшення управління людськими ресурсами в системі державного управління з урахуванням стажу роботи на державній службі та включатиме функції для набору й обліку проходження державної служби, оцінки результатів службової діяльності та нарахування заробітної плати, тощо.

Аналіз ефективності публічної служби в державі має включати критерії, які демонструють особливості моделі публічної служби в державі, це специфіка історичного розвитку відповідної країни (генеза державотворення, досвід запозичення чи впливу інших держав у процесі публічного управління);

політичні, соціальні, економічні та культурні фактори, які відрізняються в кожній країні.

Іншим аспектом, що визначає ефективність моделі публічної служби, є специфіка правової системи. Враховуючи досить значну відмінність у концептуальних питаннях різних правових систем, це відповідно впливає на характер побудови інституту державної служби, особливості її нормативно-правового регулювання.

Наступним важливим фактором, що характеризує особливості моделі публічної служби, є специфіка державного устрою певної країни. Для держав із федеративним устроєм характерні ускладнені системи державного апарату, умови державного управління, що зумовлює специфічні особливості їх нормативно-правового регулювання, субординації, відповідальності та контролю.

На думку дослідниці А. Гришук, ефективність роботи державної служби визначається безперервністю прогнозування суспільних, економічних, технологічних тенденцій розвитку та випереджувальним програмуванням професійної підготовки кадрів [6, с.169].

В Україні чинним законодавством про державну службу закріплено виключний перелік показників оцінювання державних службовців: а) результативність; б) ефективність; в) якість. Зазначено, що в основу оцінювання державного службовця покладено визначені законодавством критерії оцінювання особистих професійних якостей державного службовця, виокремлення яких здійснюється з урахуванням базових та спеціальних компетенцій, якими повинен володіти державний службовець на займаній посаді. Критеріями оцінювання державних службовців є: 1) результати виконання закріплених на звітний період завдань; 2) професійні якості державного службовця: а) обов'язкові (результативність, дисциплінованість, професійна етика та ініціативність); б) додаткові (розробляються службою управління персоналом за погодженням з керівником державної служби в залежності від особливостей роботи кожного органу) [8].

В 2006 р. був заключений Меморандум про взаєморозуміння між урядом України, міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та шведською агенцією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA. [Програма SIGMA \(Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту\)](#) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціатииви Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування даної програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління[8].

Кабінет Міністрів України в 2017р. підвищив вимоги до оцінювання державних службовців, оновивши Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (постанова від), запровадивши показники КРІ (конкретні та вимірювані показники) [33].

Згідно Типовому порядку оцінювання держслужбовця «проводиться на підставі ключових показників, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, на якого покладено виконання обов'язків за вакантною посадою державної служби або виконання обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця, проводиться за тією посадою державної служби, яку він займає. Завдання і ключові показники повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. Визначення завдань і ключових показників для заступників керівників здійснюється після визначення завдань і ключових показників для їх керівників». В документі прописані критерії оцінювання, завдання і результати для кожної категорії держслужбовців [33].

Таким чином, результативність, як показник діяльності державного службовця, відрізняється від результативності, як самостійного критерію оцінювання досягнутих за звітний період результатів роботи, і їх відмінність полягає у різній питомій вазі (70% – як показник, 30% – як критерій) та різних об'єктах характеристики [результативність як показник – це дійсне (зовнішнє) досягнення державним службовцем запланованих результатів службової діяльності за звітний період; результативність як критерій – це особистісна (внутрішня) якість державного службовця, від розвитку якої залежить ступінь успішності та якості виконання завдань та обов'язків, що передбачаються займаною посадою [7,8].

В залежності від міри використання формалізованих підходів методи оцінювання державних службовців поділяються на дві групи: а) неформалізовані методи: співбесіда, групова дискусія, спостереження, біографічний та документальний методи, самозвіт; б) формалізовані – анкетування, тестування, задана бальна оцінка, еталон тощо [7].

Також, в залежності від об'єкта оцінювання методи поділяються на два види: а) індивідуальні (анкетування, порівняльне анкетування, шкала рейтингу поведінкових установок); б) групові (класифікація, альтернативна класифікація, порівняння у парах) [8].

Методичні рекомендації щодо оцінювання державних службовців були прийняті в Україні у 2020 р. і більшою мірою упорядкували методи і методіку оцінювання всіх категорій службовців в Україні.

Під час оцінювання державних службовців в Україні застосовуються такі види методів: 1) якісні: самозвіт, документальний метод, співбесіда; 2) кількісні: стандартні оцінки, задана бальна шкала, матричний; 3) комбіновані: сумарні оцінки, спостереження, аналіз, анкетування, соціологічне опитування [8].

У зв'язку з активізацією воєнних дій в Україні з 24.02.2022р. окремі процеси та процедури на державній службі виконуються за спрощеною процедурою. Разом з тим, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців наразі залишається обов'язковим.

Щоб допомогти службам управління персоналу та іншим учасникам оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, був прийнятий документ [Роз'яснення НАДС від 10.06.2022 № 154-р/з](#)) як відстежувати виконання державними службовцями визначених завдань і ключових показників [42].

Необхідно також звернути увагу на те, що публічна служба як окрема більш широка категорія у порівнянні з державною службою і вона має оцінюватись з урахуванням аспектів публічного управління.



РОЗДІЛ 3

РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Нормативне забезпечення публічної служби в Україні

Специфікою формування нормативної бази публічної служби в Україні було оформлення в правовому полі такого інституту як державна служба, а вже з початку 2000-х рр. почалось юридичне оформлення публічної служби.

На думку правника О. Музи, державна служба як інститут адміністративного права та публічного управління України розглядається, як один із ключових видів публічної служби. Національна доктрина не ототожнює поняття «державна служба» та «публічна служба», розширивши дефініцію останнього, що загалом відповідає зарубіжному досвіду країн континентальної системи права. Система ж загального права послуговується єдиним категоріальним поняттям «civil service». Що це означає в останньому випадку на практиці? Це дає можливість у першу чергу законодавцю виробляти єдині уніфіковані норми правового регулювання перебування осіб у службових правовідносинах з державою. У зв'язку з цим, українському парламенту, який у 2015 році визначив цілі та завдання побудови нової державної служби, не вдалося досягти єдності правового регулювання службових відносин, а також визначити належним чином цілісне поняття «публічна служба», окреслити її види. Тому названі тенденції законотворчості у сфері публічної служби позбавлені комплексного характеру та мають наслідком відсутність єдиних «правил гри» у системі державного апарату публічної влади.

Уперше законодавчо поняття «державна служба» визначено Законом України «Про державну службу» [29] у 1993 р. (був чинний з 1 січня 1994 р. до 1 травня 2016 р.)

Стосовно нормативно-правових актів, виданих Кабінетом Міністрів України, слід згадати такі постанови: «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8

вересня 1994 р., «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р., «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р., «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р., «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. та інші, які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону «Про державну службу». Після прийняття у 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування» дію Закону України «Про державну службу» було поширено на посадових осіб місцевого самоврядування [29-37].

Починаючи з 2000 року відбулася суттєва активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. У цьому сенсі варто згадати насамперед низку указів Президента України. Передусім це Указ «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р., яким було затверджено Положення про раду, серед основних завдань якої було названо: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її впровадження, аналізу і можливого коригування дій та інші.

Вперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» було закріплено у 2005р. в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба,

альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [16]. Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р., згідно з яким законодавство про державну службу передбачалося привести у відповідність до світових норм.

Після Революції Гідності, Президентом України та Кабінетом Міністрів України взято курс на комплексні реформи у всіх сферах державної політики, пріоритетними з яких є реформування державного управління та державної служби [6]. Новим етапом становлення інституту державної служби став Закон України «Про державну службу», який прийнято 10 грудня 2015 року і набув чинності 1 травня 2016 року. Доцільно наголосити, що Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року No 3723 містив лише перелік принципів державної служби, на відміну від нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року No 889, який у ст. 4 наводить цілком новий та більш вичерпний перелік принципів, а також надає тлумачення змісту кожного з них [6].

Сьогодні у Кодексі адміністративного судочинства України використовується поняття «публічна служба» як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [47].

Необхідність розроблення єдиної, цілісної державної політики, спрямованої на розв'язання багатьох першочергових проблем у сфері управління людськими ресурсами простежується у розпорядженні Кабінет Міністрів України від 1 грудня 2017 р. No 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [5].

Отже, як було зазначено, до 2020 року правові засади досліджуваного інституту були імplementовані в українське законодавство, проте вони не дозволяли повністю регламентувати публічну службу в умовах одночасного її реформування.

Європейська модель державної служби, до якої прагне Україна відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом вимагає чіткої систематизації держслужби, а відтак пріоритетним постає питання інституціоналізації системи державної служби, створення загальних принципів побудови і взаємодії всіх рівнів і гілок державної служби [65].

Інституціоналізація державної служби передбачає:

- формування якісно нових відносин і типів взаємодії між державними службовцями та громадянами;
- створення ефективної, в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, державної служби;
- зміну цінностей і культури державної служби, її організаційних засад;
- визначення місця та ролі, безпосередніх форм участі державної служби у системі взаємодії держави та громадянського суспільства;
- створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, національних, культурних та інших особливостей.

Після інституціоналізації має настати більш високий рівень організації держслужби – легітимізація державної служби. Державна служба як сучасний державно-правовий інститут має бути ефективною, правовою, чітко організованою, соціально-орієнтованою, яка міцно поєднує державу і суспільство [3].

На думку, українського вченого Ю. Битяка, у процесі реформування правової основи державної служби необхідно використовувати системний підхід, розглядати державну службу як інструмент ефективної управлінської діяльності. Це обумовлює основні завдання державної служби в країні, серед яких визначальними є досягнення стійкості засад і цілісності держави, забезпечення ефективності діяльності державних органів, подальша

демократизація способів формування та діяльності органів влади, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для ефективної роботи службовців. [3].

Проблема запозичення зарубіжного досвіду реформування правової складової публічної служби потребує урахування наступного:

1) розбіжності усталених систем органів публічної служби в Україні та відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом

2) дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі.

3) обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду.

3.2. Проблеми і специфіка реформи публічної служби в українській системі державного управління

Сучасна українська модель публічної служби знаходиться в стані неперервної трансформації, що зумовлено динамічними й почасти суперечливими змінами в зовнішньому та внутрішньому соціокультурних середовищах системи публічної служби України [9].

Ряд проблем функціонування державної служби призводить до недостатньої якості надання державних послуг, незахищеності державної служби від політичного впливу, низької ефективності управління персоналом та недостатньої інституційної спроможності державної служби та органів державної влади загалом [1]. Серед основних проблем державної служби, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, можна виокремити:

- відсутність єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців;

- недосконалість системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання;
- недостатній професіоналізм державної служби;
- відсутність чітко визначеної сфери компетенції державної служби, що створює плутанину та правову невизначеність;
- недосконала схема посадових окладів, що створює внутрішню несправедливість і допускає довільність у визначенні посадових окладів окремих працівників;
- неточне визначення прав і обов'язків державних службовців;
- слабка дисциплінарна відповідальність;
- недосконала система підготовки та управління кадрами [25, С. 59].

Реформа публічної служби була фактично запущена 1 травня 2016 року з моменту вступу в дію нового закону України «Про державну службу». До цього силами українських та міжнародних експертів разом із Національним агентством з питань державної служби більше року велась робота над розробкою закону та підзаконних актів до нього. Серед них – Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та постанови, які встановлюють схеми посадових окладів державних службовців відповідно до вимог нового закону, про затвердження типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”, “Б” та “В” та інші (всього – маже 30 підзаконних актів) [27; 33].

Слід зауважити, що реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби. По-перше, не сформульовано перспективної моделі її перетворення, зміни мають несистемний характер і орієнтуються на поточні завдання. По-друге, не створено консолідованої системи управління державною службою, є декілька державних органів, до сфери відповідальності яких належать регулятивні щодо державної служби функції. По-третє, розвиток

законодавства про державну службу через відсутність перспективної моделі та механізму управління набув хаотичного характеру, що не дає змоги сформувати ефективну модель правового регулювання державно-службових відносин.

Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні є забезпечення якості послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому однією з головних законодавчих прогалин у вирішенні даної проблеми, на думку багатьох науковців та практиків управління, є відсутність у чинній Конституції України визначення термінів “адміністративна послуга” та “публічна послуга”, що спонукає тлумачити ці поняття в контексті ідеології державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах, таких як: “Хартія громадян” (Великобританія, Індія), “Хартія державних службовців” (Італія) або “Хартія клієнтів” (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості [10].

Необхідною умовою вирішення поставлених завдань є нормативно-правове регулювання діяльності публічної служби та функціонування її персоналу, визначення порядку регулювання кадрових відносин і процесів на державній службі. Для вирішення виділених проблем необхідна розробка механізмів удосконалення системи управління персоналом і підвищення ефективності її діяльності. Під механізмами підвищення ефективності та дієвості управління персоналом будемо розуміти реалізовану на практиці систему заходів, порядок організації кадрової роботи для досягнення поставлених або чітко сформульованих цілей через єдність завдань, технологій і методів впливу [27]. Механізми підвищення ефективності управління персоналом можуть бути дієвими і ефективними у разі включення системи заходів, що дозволяють на практиці вирішити проблеми розвитку апарату публічної служби [1].

З огляду на загальні завдання, які має виконувати публічна служба, український науковець Ю. Битяк вважає, що сучасними пріоритетними напрямками реформування та вдосконалення її правової основи мають стати:

Запровадження дієвого механізму, стандартів та процедур щодо управління персоналом на державній службі. В реалізації цього напрямку особливу увагу слід приділити запровадженню європейських стандартів у державній службі України. Зазначений Закон повною мірою не вирішує інших існуючих проблем розвитку державної служби, зокрема щодо вступу на державну службу та її проходження (запроваджує надскладну класифікацію посад службовців з їх поділом на групи та підгрупи, призначення помічників (радників) політичних осіб), а також щодо припинення державної служби, оплати праці, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. Не враховано в цьому Законі й пропозиції програми SIGMA, запровадженої за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку Європейського Союзу, щодо вдосконалення управління та врядування, які сприятимуть дотриманню представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права [3].

Одним із напрямків удосконалення проходження державної служби, пов'язаним із запровадженням дієвого механізму, стандартів та процедур щодо управління персоналом, є розвиток вищого корпусу державної служби.

Запровадження виключно конкурсного відбору на посади державної служби всіх категорій.

Підвищення інституційної спроможності в системі державної служби.

Врегулювання конфлікту інтересів та прозорості доходів і видатків.

Перетворення підрозділів по роботі з кадрами в державно-владних органах на «службу персоналу». Остання має реалізовувати більш широке коло обов'язків порівняно з кадровою службою. Головним завданням служби персоналу має стати підвищення ефективності роботи персоналу, розроблення та запровадження мотиваційних важелів, які б допомогли максимально повно використати кадрові ресурси.

Запровадження об'єктивних критеріїв оцінки діяльності публічних службовців. У провідних європейських країнах оцінці підлягає не лише формальне виконання службових обов'язків та зіставлення такого виконання із загальним результатом роботи органу влади, а також ступінь лояльності службовця, схильність чи несхильність до корупційних діянь, підвищення кваліфікації й навіть соціальна поведінка службовця. Крім того, слід удосконалити механізм проведення атестації та оцінки діяльності державних службовців, зокрема щодо порядку формування суб'єктів, які проводять оцінку роботи службовців і форм здійснення оцінки діяльності (усна, письмова, комбінована). В Україні на сьогодні при оцінці діяльності службовця основний акцент робиться на атестації, що є не завжди ефективним й об'єктивним критерієм для оцінювання роботи в цілому, може носити формальний характер.

Запровадження програмно-аналітичного підходу до розвитку персоналу, що включає планування кар'єри та створення кадрового резерву [3]. Професіоналізація та ефективність державної бюрократії визначаються вирішальною умовою успіху модернізаційних зусиль

Також в процесі реформування публічної служби в Україні українські дослідники звертають увагу на соціокультурну складову. Проблеми в системі публічної служби України, на які вказують фахівці, очевидно, мають глибинне походження й потребують тривалих цілеспрямованих зусиль для їх розв'язання саме з урахуванням соціокультурного контексту формування та функціонування української моделі публічної служби.

Трансформується правова основа української моделі публічної служби й унаслідок реформування спеціалізованих видів публічної служби, зокрема органів судової влади, військової служби, посилення антикорупційного законодавства тощо. Водночас зберігається актуальність перетворень не лише у власне інституті публічної служби в Україні, що здійснюються суб'єктами політико-владних відносин, а й коригуванні зовнішнього та внутрішнього соціокультурного середовища публічної служби, де закладені основи масової та індивідуальної свідомості.

По-перше, мають бути враховані актуальні трансформації в українському соціокультурному просторі та ступінь їх відповідності загальносвітовим тенденціям і проголошеним принципам. Так, на основі дослідження еволюції моделей публічної служби (а саме: меритократичної, класичної бюрократії, нової публічної служби, пост-модерністської, партнерської) О. Хорошенко наочно демонструє загальносвітові тенденції в публічній сфері [9].

По-друге, упровадження певних зарубіжних моделей публічної служби чи їх елементів, що є тенденцією останнього часу, має бути належно підготовленим і не лише шляхом коригування правового підґрунтя. Дослідження С. Грайнер підтверджує, що при побудові національної моделі державної служби обґрунтованим є використання досвіду зарубіжних країн. Однак специфічні риси українських суспільно-політичних, етнічних, культурних та економічних процесів пов'язані з особливостями, які не варто ігнорувати, ураховуючи складність інституту державної служби. Про це свідчить і досвід зарубіжних країн, оскільки кожна країна, незважаючи на певні схожі риси, які притаманні відповідній моделі державної служби, ураховує національні особливості державотворення [9].

По-третє, мають ураховуватися актуальні зміни внутрішнього соціокультурного середовища системи публічної служби. становлення нових функцій держави та нових органів державної влади зумовлює необхідність у підготовці службовців, спеціалістів нових професій і становленні сучасної організації їх підготовки. Зміни функцій органів державного управління та місцевого самоврядування будуть визначати вимоги до освіти, спеціальності, кваліфікації службовців, підготовки кадрів управління [9].

На шляху модернізації державного управління надзвичайно актуальними є процеси проектування та затвердження ціннісно-нормативних документів – етичних кодексів. Стрімка реабілітація нормативності, розпочата наприкінці ХХ ст., пов'язана із процесами інституалізації критеріїв моральної оцінки, сьогодні набуває характеру особливої етичної кодифікації.

Яскравим прикладом етичного кодексу міжнародного характеру є Рекомендація NoR (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року у м. Страсбурзі, Франція [11]. Моральний Кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців і перспективу у цій сфері.

Тому на сьогодні надзвичайним актуальним в Україні є розробка та впровадження в дію єдиного Етичного кодексу для осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

І для того, щоб кодекс був актуальним та ефективним, він повинен містити такі реалістичні цілі:

- 1) стимулювання високих стандартів поведінки;
- 2) посилення довіри до державних службовців з боку громадян;
- 3) допомога у прийнятті управлінських рішень.

Щоб кодекс був реалістичним, він повинен містити п'ять елементів, зокрема:

- мету;
- перелік позитивних цінностей, на які потрібно орієнтуватися;
- понятійні стандарти того що «можна» і чого «не можна»;
- реальні санкції;
- систему процедурних гарантій [21, с. 34].

Також, на думку О. Линдюк існує необхідність і в оцінюванні ризиків модернізації державної служби в умовах глобалізації. Досвід модернізації свідчить, що навіть незначні зміни в структурі органів державної влади супроводжуються негативними наслідками: витратами на проведення ліквідаційних або реорганізаційних заходів, що включають витрати, соціальні конфлікти, викликані переміщенням значної чисельності працівників, зниженням рівня або втратою керованості на період переходу до нової структури [21, с. 32].

Таким чином, успіх модернізації вітчизняної державної служби в умовах глобалізації залежить не від інтенсивності змін або запозичень, які адаптуються на традиційний ґрунт, а від формування структурованого синтезу цілей, змісту, цінностей, норм та інститутів, в яких доцільна конструктивна взаємодія традиційних і сучасних, ендогенних і запозичених цінностей [20, с. 12].



ВИСНОВКИ

Світовий досвід свідчить, що на визначення складових елементів публічної служби досить сильно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна [4, с. 12] та застосування одного із підходів щодо публічної служби – інституційного та функціонального

Будучи одним із формальних соціальних інститутів, публічна служба покликана виконувати інтеграційну функцію в суспільстві, залагоджувати і долати суперечності, підтримувати на певному рівні соціальний порядок, об'єднувати та координувати зусилля всіх гілок влади, забезпечуючи відтак керованість політичного та соціально-економічного життя, оптимально задовольняти національно-державні інтереси внутрішньої і зовнішньої політики країни. Такі вкрай серйозні завдання неможливо ефективно вирішувати без чітко врегульованої нормами права та ефективно функціональної системи публічної служби.

Аналіз реформ інституту публічної служби у демократичних країнах дозволив виявити наступні публічної служби: організаційні (централізовані і децентралізовані), моделі за рівнем відкритості (закриті, відкриті, змішані) та регіональні: 1) англосаксонські країни (Австралія, Великобританія, Ірландія, Нова Зеландія, США); 2) "Наполеонівські" країни (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція); 3) "німецькі" країни (Австрія, Німеччина, Швейцарія); 4) скандинавські країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція); 5) постсоціалістичні (Болгарія, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія).

В розвинених країнах найбільш поширеними є наступні моделі публічної служби: кар'єрна (закрита), посадова (відкрита) та змішана, яку застосовують для аналізу. Так, відкрита (США); закрита (кар'єрна) (Німеччина, Франція); змішана (Великобританія, Польща, Угорщина).

Основні характеристики еволюції, якими можна описати вектор змін у трансформації моделей публічної служби, можна представити через такі

дихотомічні зв'язки: закритість→відкритість, централізація→децентралізація, правління→співуправління, суспільство→людина, регулювання→послуги, технологізація→гуманізація, ієрархія→мережі, регламентації→інновації, управління→служіння, автономія→ залежність, субординація→партнерство, кваліфікація→талант, страх→довіра, бюрократія→полікратія, повноваження→компетентність, директиви→цінності, функції→завдання, стабільність→конкуренція. Ці характеристики не належать до якоїсь однієї моделі, яка вже є у світі, кожна з них відображає загальносвітову тенденцію. Однак їх необхідно враховувати при визначенні необхідних змін щодо публічної служби держави.

Реформування публічної служби в західних країнах дозволило вченим виокремити шість основних стратегій проведених модернізаційних процесів.

1. Ефективність, яка пов'язувалася з підвищенням якості діяльності держави, кількості і якості надання державно-управлінських послуг при одночасному збереженні або зниженні державних доходів від податкових надходжень.

2. Маркетизація, яка полягала в адаптації до системи державного управління стимулів «ринкового типу», щоб усунути бюрократичні недоліки. В основі дій визначено стратегію – заміну традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

3. Орієнтація на надання якісних державно-управлінських послуг, що передбачало переорієнтацію діяльності державної служби не на проектування програм, а на сприйняття громадянина як споживача державних послуг. Підвищення якості надання державних послуг громадянам сприймається як додатковий імпульс підвищення довіри до органів влади.

4. Децентралізація, що передбачає модернізацію всіх рівнів управління, зміщення центру реалізації різних програм і поширення передового регіонального досвіду.

5. Відділення політичної складової, що дало змогу розмежувати процес прийняття політичних рішень від процесу забезпечення реалізації управлінських рішень (функції безпосереднього надання послуг).

6. Відповідальність за результати – орієнтир, впровадження якого дозволяє замінити систему звітності на основі норм і правил – на ефективність, яка орієнтована на якість надання державних послуг та оцінюється безпосередніми споживачами державних послуг [2].

У більшості держав період реформ поділено на три основні етапи: аналіз проблем у суспільстві; пошук нової моделі розвитку інституту державної служби; практична реалізація визначених шляхів та дослідження досягнутих результатів реформ.

Напрямами проведення реформ в: англосаксонській моделі — прагнення до економічної ефективності державного управління, тобто спрямування діяльності на результат, а не на процес; підвищення якості надання публічних послуг; скорочення чисельності державних службовців; німецькій моделі — використання ринкових механізмів у публічному управлінні на місцевому рівні; підвищення вертикальної мобільності державних службовців; зростання чисельності державних службовців; "наполеонівській" — правовий раціоналізм; регулярна участь держави у всіх сферах суспільного життя; підвищення якості правової регламентації функціонування інституту державної служби; постсоціалістичній — децентралізація; зміна адміністративно-територіального устрою; європеїзація державної служби.

Одним із важливих напрямів реформи у досліджуваних державах було підвищення якості надання публічних послуг громадянам. Вирішенням цього завдання стало розроблення та ухвалення відповідної нормативно-правової бази з питань публічної служби; прийняття державних програм щодо забезпечення якості обслуговування населення; децентралізація влади; посилення уваги на результат діяльності, а також на потреби громадян; розвиток інформаційного суспільства з метою покращення співпраці та підвищення довіри громадян до уряду.

Визначаючи основні цілі реформування інституту публічної служби в Україні, необхідно врахувати досвід зарубіжних держав, який має позитивний характер. Зокрема, слід зосередити увагу на тих змінах, що відбувалися на кожному етапі реформ, а саме у: нормативно-правовому забезпеченні функціонування публічної служби, організаційній структурі інституту публічної служби, кадровій політиці, наданні державними службовцями публічних послуг громадянам, розвитку інформаційного суспільства.

У числі інструментів, які можуть використовуватися для нарощування потенціалу публічно-адміністративній діяльності на рівні державних організацій, входять: стратегічне планування з кінцевою метою встановлення і корегування напрямів діяльності; партнерський підхід на основі широкої мережевої взаємодії, створення коаліцій і пропаганди концепції національної відпо-відальності урядів і місцевих співтовариств; налагодження колективної роботи, у тому числі за рахунок багатогалузевого підходу й управління перетвореннями; адміністративна і бюджетна децентралізація для підвищення підзвітності в контексті розробки політики; гнучке надання високоякісних послуг.

Отже, в умовах модернізації системи державного управління України до вимог європейських стандартів виникає питання, яке потребує рішення - це прийняття загального Кодексу етики державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за впровадженням, реалізацією і дотриманням у системі державного управління. Таким чином, для України бажано дотримуватись реалізації постмодерністської моделі публічної служби, яка є комплексною і ефективною для системи яка реформується.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ:

1. Авербух Г., Сухорукова Т. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. Публічне урядування, 3 (28), 2021. 10-16. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-1) (дата останнього звернення: 12.09.2022)
2. Бережний В.О. Реформування державної служби Франції. 2011. 435с. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/apdu/2011-2/doc/5/06.pdf> (дата останнього звернення: 09.11.2022)
3. Битяк Ю. П., Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. Теорія і практика правознавства. Вип. 1 (7) / 2015 ISSN 2225-6555
4. Гейвах П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. №1. С.163-172.
5. Глебов Г.О. Організація державної служби: європейський досвід URL: <http://www.mubip.org.ua/wpcontent/uploads/2016/01/18.pdf>. (дата останнього звернення: 09.11.2022)
6. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія Львів: 2018. 232 с.
7. Даниленко Ю.С. Процедурні аспекти оцінювання кандидатів на державну службу. Порівняльно-аналітичне право. 2017. No 1. URL: http://www.rar.in.ua/1_2017/41.pdf (дата останнього звернення: 09.11.2022)
8. Даниленко Ю.С. Теоретико-правовая характеристика оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. *Leges si viata*. 2017. No 1 С. 48–52.
9. Дрешпак Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/>

jspui/bitstream/123456789/4421/1/11%20Дрешпак%20%20В.%20М..pdf (дата останнього звернення: 19.11.2022)

10. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / 3-34 авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.

11. Карпа М. І., Дудник А. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку. Науковий вісник. 2009. Вип. 3. URL : <https://cutt.ly/onfdGF6> (дата останнього звернення: 09.09.2022)

12. Карпа М. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 227–233.

13. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Демократичне врядування. 2011. Вип. 6. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/ (дата останнього звернення: 18.11.2022).

14. Карпунець А.С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2016. № 3 (55). С. 146–154.

15. Кізілов Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 57-65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_6-7_9 (дата останнього звернення: 29.10.2022)

16. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. №2747-IV. Редакція від 15.08.2020. База даних «Законодавство України. ВР України. URL : <https://cutt.ly/bnfd7nQ> (дата звернення 12.05.2021).

17. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради. 2005. № 35–37, ст. 446.

18. Колісніченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні. К.: Міленіум, 2009. 248с.

19. Коновалова В.Г. Развитие моделей управления карьерой государственных гражданских служащих в странах Европейского Союза:

тенденции, проблемы, полезный опыт. URL: www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf. (дата останнього звернення: 19.11.2022)

20. Линдюк О.А. Європейський досвід модернізації державної служби та перспективи його застосування в Україні. [Теоретичні та прикладні питання державотворення](#).2016. Вип. 19. С. 104-116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2016_19_11 (дата останнього звернення: 09.09.2022)

21. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України. URL: <http://www.kbuara.kha.pdf>. (дата останнього звернення: 05.11.2022)

22. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доп. і виправл. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

23. Малімон В., Шевченко Н. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. Науково-інформаційний вісник. Право. №11.2015. С.79-85

24. Національне агентство України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/diyalnist/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi> (дата останнього звернення: 03.06.2022)

25. Неліпа Д. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. Науковий Вісник Академії муніципального управління: серія «управління», випуск 1, 2014, с.55-62.

26. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : моногр. Харків : Факт, 1998. 168 с.

27. Покотило Т. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1(48). С. 185–191.

28. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. Форум права. 2011. № 4. С. 583–587. URL: http://nbuv.gov.ua-JRN/FP_index (дата останнього звернення: 07.07.2022)

29. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. No 3723. База даних «Законодавство України. ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>(дата звернення 25.07.2022).

30. Про державну службу: Закон України від 17 лист. 2011 р. No 4050-VI. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text> (дата останнього звернення: 04.01.2022)

31. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. No 2449-VIII. Редакція від 07.06.2018. База даних «Законодавство України» ВР

32. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби від 04.08.2010 No 214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>. (дата останнього звернення: 09.11.2022)

33. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 23 серпня 2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п#Text> (дата останнього звернення: 09.09.2022)

34. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 No 278/2004 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> (дата останнього звернення: 17.08.2022)

35. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. No280/97-ВР. Редакція від 30.12.2020. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 12.07.2022).

36. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. No 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради.1997. No24, ст. 170.

37. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001р. No2493. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://cutt.ly/Znffeu1> (дата останнього звернення: 05.09.2022)

38. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL: www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf (дата останнього звернення: 09.11.2022)
39. Публічна служба в модерній державі: Матеріали науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю державної служби України, Київ, 13 червня 2018 року / За заг. ред. Войтович Р.В., Ворони П.В. Київ, ІПК ДСЗУ, 2018. 270 с.
40. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розроб. / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. Київ : НАДУ, 2013. 64 с.
41. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с
42. Роз'яснення національне агентство україни з питань державної служби від 10.06.2022 р. N 154-р/з щодо моніторингу виконання державними службовцями завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності в умовах воєнного стану. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN073967> (дата останнього звернення: 08.01.2022)
43. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право. 2012. No 3. С. 269–273.
44. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2- ге вид. К.: НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.
45. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2- ге вид. К.: НАДУ, 2015. Ч. 2. 520 с.
46. Сурай І Публічна служба України: інституціональний підхід// Науковий вісник : державне управління No 2(8) 2021.С.111-132

47. Сурай І. Г. Генеза поняття “публічна служба”. Європейський вимір реформування публічного управління в Україні : матеріали Міжнар. наук.- практ. конф. 22 листоп. 2019 р. Київ : МАУП, 2019. С. 80–83.

48. Суший О. До методологічних засад соціокультурної парадигми державного управління: від казуальності до контекстуальності. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 30. С. 58–65.

49. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія. Львів : Львів. держ. ін-т новіт. технологій та упр. ім. В. Чорновола, 2010. 248 с.

50. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. Інвестиції: теорія і практика. 2012. № 3. С. 70-73. URL: <https://cutt.ly/dnfdS38> (дата останнього звернення: 09.01.2022)

51. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 140–150.

52. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL : <https://www.sigmaxweb.org/countries/ukraine-sigma.htm> (дата останнього звернення: 05.09.2022)

53. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т.П., 2017. 336 с.

54. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навчальний посібник. К.: Знання, 2008. 458 с.

55. Чумак А.Л. Етичні кодекси в контексті соціокультурної динаміки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук : спец. 09.00.07 «Етика». Київський національний університет ім. Т. Шевченка. К., 2008. 12 с.