

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПАШКО ІРИНА СТАНІСЛАВІВНА

УДК 342.9.08:35.083


**ПРАВОВА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

08 – Право

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 **І. С. Пашко**

Науковий керівник **Пастух Ігор Дмитрович,**
доктор юридичних наук, професор

Київ–2024

АНОТАЦІЯ

Пашко І. С. Правова інституціоналізація державної служби в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2024.

Дослідження спрямоване на виконання важливого науково-практичного завдання, що передбачає теоретичне обґрунтування особливостей інституціоналізації державної служби в сучасній Україні.

У роботі доведено, що укладені фахівцями з філософії, соціології, психології, менеджменту теоретичні положення щодо формування та функціонування державної служби як системного утворення можуть бути екстрапольовані на розроблення проблем інституціональних процесів у державному управлінні України. Констатовано, що інституціональний підхід є важливим елементом загальнометодологічних досліджень і сприяє глибшому усвідомленню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних зв'язків між собою та з навколишнім середовищем, різноманітних дій і факторів. Ідея інституціонального підходу полягає в зниженні рівня невизначеності, визнанні взаємозалежності елементів державного управління та зовнішнього середовища і їх взаємозв'язків, тобто із суспільством загалом.

З'ясовано, що правове регулювання державної служби є міжгалузевим, оскільки до його структури належать нормативно-правові норми як публічних, так і приватних галузей права; його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх підвидів цього виду служби, так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби. Правову основу державної служби становлять: а) Конституція України; б) міжнародні правові акти; в) закони; в) підзаконні нормативно-правові акти.

Дискусійність змісту й концептуального наповнення законодавства про державну службу надало можливість здійснити періодизацію, що ґрунтується

на симбіозі часового, просторового, подієвого та змістового критеріїв. Модернізація державної служби відбувається на засадах масиву прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління. Тому цей період схарактеризовано як євроорієнтований. Інституціоналізація державної служби на цьому періоді не завершилася.

Доведено, що на сучасному етапі розвитку суспільства державна служба постає як складний інституціональний комплекс, а отже, зазначено, що державна служба як інституціональна система охоплює основні структурні елементи та системоутворювальні чинники, загальними ознаками якої є: наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи своїх завдань, які впливають із загальної мети; ієрархічні відносини між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи. Цей перелік елементів інституту державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може набути іншої конфігурації. Інституційний характер державної служби засвідчує, що як інструмент реалізації завдань держави вона не вичерпується лише управлінням, а забезпечує певні гарантії життєдіяльності громадян, етичні цінності й норми, які впливають на суспільство загалом.

Аргументовано, що соціальний характер діяльності інститутів полягає в їх структурованості, організаційній системі зв'язків відповідно до панівних суспільних інтересів, що відображено в елементному складі, системі зв'язків між елементами, їх підпорядкованості меті й завданням. Зазначене обумовлює, з одного боку, їх життєздатність, а з другого – значущість, необхідність для суспільства.

Встановлено, що правова інституціоналізація державної служби – це процес визначення та закріплення соціальних норм, правил і впорядкування та формалізація сталих відносин між елементами державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб у вигляді законів, соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її

результативність й ефективність. Правова інституціоналізація державної служби є незавершеним процесом з ознаками європейської інтеграції.

Запропоновано авторську класифікацію завдань державної служби залежно від ключових сфер, у яких здійснюють публічне адміністрування. Зокрема, завдання розподілено на соціальні, правові, економічні, організаційні. Також завдання державної служби можна систематизувати за допомогою класифікації з використанням різноманітних критеріїв: за сферами суспільного життя – економічні, соціальні, політичні, духовні тощо; за часом реалізації або досягнення – короткострокові, середньострокові, довгострокові; відповідності до рівня суспільної важливості – стратегічні, пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням чи перетворенням, а також тактичні, що визначають конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань; за ступенем досягнення результатів – проміжні та кінцеві.

Обґрунтовано, що для досягнення завдань державної служби та управління ними значущими є декілька факторів, серед яких окремо розглянуто вплив зовнішніх факторів стосовно системи управління; психологічні чинники та ціннісні орієнтації державних службовців. Крім того, виокремлено функції завдань на державній службі: когнітивну, розподільну, ідентифікації мети, мотиваційну, перетворення, символічну, ідеологічну.

Аргументовано, що правове регулювання державної служби як соціального інституту покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів правового регулювання державної служби має бути спрямована на скоординоване вироблення політичних рішень і встановлення нормативів для своєї діяльності. Політична ефективність такого правового регулювання повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни, процесу адаптації державної служби європейських стандартів.

Доведено, що посилення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби безпосередньо залежить від такого індикатора професійних рис державного службовця, як опанування відповідних професійних навичок, які визначено в межах цього дослідження: розроблення організаційних і соціально-економічних проєктів; планування діяльності щодо реалізації завдань організаційних та соціально-економічних проєктів; планування й організація виконання персональних професійних завдань; регламентування дій у процесі виконання планів і виконання професійних завдань; нормування ресурсів відповідно до потреби виконання обов'язків державних службовців; формування організаційної структури, апарату організації тощо.

Зазначено, що на сучасному етапі для України одним з найважливіших завдань є збереження та вдосконалення інституту державної служби, з огляду на ціннісні засади розвитку українського суспільства й державності, закріпленого зовнішнього курсу країни на вступ до ЄС. Викладене засвідчує актуальність теми, зокрема необхідність встановлення особливостей інституціоналізації державної служби в сучасній Україні, що дало змогу обґрунтувати особливості інституціоналізації державної служби.

Ключові слова: правова інституціоналізація, державна служба, інститут державної служби, правове регулювання державної служби, публічне управління, реформа державної служби, .

ANNOTATION

Pashko I. S. Legal institutionalisation of Civil Service in Ukraine. - Qualification scientific work on the rights of a manuscript – Thesis for a Doctor of Philosophy Degree in Specialty 081 – Law. – National Academy of International Affairs, Kyiv, 2024.

The study solves an important scientific and practical task, which involves theoretical substantiation of the peculiarities of institutionalisation of the state service in modern Ukraine.

The paper proves that the theoretical provisions on the formation and functioning of the state service as a systemic entity developed by specialists in philosophy, sociology, psychology, and management can be extrapolated to the development of problems of institutional processes in the public administration of Ukraine. It is stated that the institutional approach is an important element of general methodological research and contributes to a deeper understanding of the structural and functional content of managerial phenomena, their multifaceted connections with each other and the environment, and various actions and factors. The idea of the institutional approach is to reduce uncertainty, recognise the interdependence of the elements of public administration and the external environment and their interrelationships, i.e. with society as a whole.

The author identifies the peculiarities of legal regulation of the state service: it is intersectoral, since its structure includes legal provisions of both public and private branches of law; its structure is made up of both general legal acts, i.e. those which apply to all subtypes of this type of service, and those which regulate specific subtypes of administrative service. Thus, the legal basis of the state service is comprised of: a) the Constitution of Ukraine; b) international legal acts; c) laws; and c) bylaws.

The controversy over the content and conceptual content of the state service legislation allowed us to make a periodisation based on a symbiosis of temporal, spatial, eventual and substantive criteria. The modernisation of the state service is

based on a large body of adopted legal acts that regulate the activities of the entire public administration system. Therefore, this period should be described as a period of European orientation. The institutionalisation of the state service was not completed during this period.

It is proved that at the present stage of development of society, the state service appears as a complex institutional complex, and therefore: it is noted that the state service as an institutional system includes the main structural elements and system-forming factors, the common features of which are: the presence of a common goal; awareness of the fulfilment by each element of the system of its tasks arising from the common goal; hierarchical relations between the elements of the system and their coordination; the presence of feedback between the governing and managed elements of the system. At the same time, the above list of elements of the state service institution is not exhaustive and may acquire a different configuration in the course of changes or reforms. The author establishes that the institutional nature of the state service indicates that, being an instrument for achieving the goals and objectives of the State, it is not limited to management alone. It develops certain guarantees of citizens' livelihoods, ethical values and norms which have a certain impact on society as a whole.

It is argued that the social nature of the institutions' activities lies in their structured nature, organisational system of relations in accordance with the dominant public interests, which is reflected in the elemental composition, the system of relations between the elements, their subordination to the goals and objectives, which determines, on the one hand, their viability, and on the other significance and necessity for society.

It is determined that the institutionalisation of the state service is the process of defining and consolidating social norms, rules and streamlining and formalising sustainable relations between the constituent elements of the state service, bringing them together into a system focused on meeting the most important public needs in the form of laws, social norms or established procedures, which increases its

efficiency and effectiveness. Institutionalisation of the state service is not a complete process with signs of European integration.

The author proposes her own classification of the goals of the state service depending on the key areas in which public administration is carried out, namely, division into: social goals; legal goals; economic goals; organisational goals. The objectives of the state service can also be systematised by classifying them using various criteria. By the spheres of public life, they can be divided into: economic, social, political, spiritual, etc. By the time of implementation or achievement: short-term, medium-term, long-term. In accordance with the level of social importance: strategic, related to the quality of life of society, its preservation or transformation, as well as tactical, defining specific actions in time and space to achieve strategic goals. By the degree of achievement of results: intermediate and final.

It is determined that several factors are important for achieving the goals of the state service and their management, among which the influence of external factors in relation to the management system; psychological factors and value orientations of state servants are separately considered. In addition, the author defines the functions of goals in the state service, among which are: cognitive function, distribution function, goal identification function, motivational function, transformation function, symbolic function, and ideological function.

It is argued that the legal regulation of the civil service as a social institution is designed to ensure the formation and implementation of state policy, constant contact between political power, civil servants and society through the regulatory regulation of the interaction of the totality of elements of the civil service. The interaction of the political and administrative levels of legal regulation of the civil service should be aimed at the coordinated development of political decisions and the establishment of standards for their activities. The political effectiveness of such legal regulation should be evaluated through the analysis of the real impact of the institute on the change in indicators of the socio-economic development of the country, the process of adapting the civil service to European standards.

It is proved that the strengthening of the role of state servants at the current stage of institutionalization of the state service directly depends on such an indicator of the professional traits of a civil servant as the acquisition of relevant professional skills, which are defined within the scope of this study: the development of organizational and socio-economic projects; planning of activities related to the implementation of tasks of organizational and socio-economic projects; planning and organization of personal professional tasks; regulation of actions in the process of executing plans and performing professional tasks; rationing of resources in accordance with the need to fulfill the duties of civil servants; formation of the organizational structure, apparatus of the organization, etc.

It is noted that at the present stage, one of the most important tasks for Ukraine is to preserve and improve the state service institution, taking into account the value principles of development of Ukrainian society and statehood, and the country's foreign policy towards EU membership. In view of the above, the relevance of the topic is confirmed, in particular, the need to identify the peculiarities of institutionalisation of the state service in modern Ukraine, which made it possible to substantiate the peculiarities of institutionalisation of the state service.

Keywords: legal institutionalisation, state service institution, state service, legal regulation of state service, public administration, state service reform.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Пашко І. С. Процедури дослідження державних політик. *Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики*. Авт. кол.: Л.В. Гонюкова та ін. ; за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018. С. 137–173. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/33449>
2. Пашко І. С. Гендерна політика в системі державної служби України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 3 (90). С. 165–170. (Серія «Державне управління»). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_3_23.
3. Пашко І. С. Характерні риси інституціоналізації державної служби України: реалії та тенденції. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 3 (19). С. 46–51. DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-3-7392>.
4. Пашко І. С. Тенденції державного управління: Інституціоналізація державної та публічної служб. *Наукові перспективи*. 2021. № 7 (13). С. 107–114. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-107-114](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-107-114).
5. Pashko I. Implementation of effective gender policy in the system of state service. *Colloquium-journal*. 2021. № 19 (106). С. 4–9. DOI: <https://doi.org/10.24412/2520-6990-2021-19106-4-9>.
6. Пашко І. С. Періодизація державної служби: зміни правового вектору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 749–753. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/182>.
7. Пашко І. С. Правове регулювання державної служби як соціального інституту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 575–578. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/142>.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Пашко І. С. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та*

перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. Київ, 2018. Т. 2. С. 46–48.

9. Пашко І. С. *Правова свідомість державних службовців. Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 7–8 верес. 2018 р.). Київ, 2018. Т. 2. С. 350–355.

10. Пашко І. С. *Прийняття управлінських рішень в контексті аналізу проблем інституціоналізації державної служби. Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 8 травня 2018 р.). Миколаїв, 2018. С. 194–200.

11. Пашко І. С. *Кореляція інституту державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (Кив; Лісабон, Португалія, 7 серп. 2021 р.). Київ; Лісабон, 2021. С. 49–53.

12. Пашко І. С. *Інститут державної служби: місце професійної компетентності у забезпеченні ефективності його роботи. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві* : зб. тез Міжнар. кругл. столу (Україна – Литовська Республіка, 8 лип. 2021 р.). Київ, 2021. С. 86–87.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. СТАН ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	22
1.1. Теоретичні підходи до правової інституціоналізації державної служби	22
1.2. Нормативний зміст державної служби України	35
1.3. Державна служба як правовий інституціональний комплекс.	61
Висновки до розділу 1	71
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	79
2.1. Поняття та завдання правової інституціоналізації державної служби в Україні	79
2.2. Правове регулювання інституціоналізації державної служби та фактори дестабілізації на державній службі.	100
2.3. Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби	116
Висновки до розділу 2	135
РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	139
3.1. Європейські стандарти правової інституціоналізації державної служби	139
3.2. Моделі правової інституціоналізації державної служби в США....	171
Висновки до розділу 3	183
ВИСНОВКИ	186
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	192
ДОДАТКИ.....	222

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Державна служба є ключовим елементом державного управління, від її ефективного функціонування залежить послідовний і сталий розвиток держави. За необхідності забезпечення в Україні ефективного державного управління, здійснення адміністративної реформи значущими стають теоретико-методологічні дослідження формування та розвитку правового інституту державної служби в сучасній Україні. Стратегічним напрямом інституційних змін у системі національного державного управління в Україні є трансформація наявної моделі державної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, упровадження в українські реалії ефективного міжнародного досвіду реформування правового інституту державної служби.

Для того щоб висвітлити сутність правового інституту державної служби, аспекти його сучасного стану, слід ретельно дослідити процес його становлення, виявити особливості процесу правової інституціоналізації. З'ясування особливостей правової інституціоналізації державної служби на різних історичних етапах державної служби є важливим з огляду на те, що досягнути стан й особливості державної служби в Україні можна лише керуючись тими фактами, які вже наявні та підлягають науковому осмисленню. Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні спонукають вітчизняну науку державного управління до пошуку таких моделей державної служби, що ґрунтуються на врахуванні визначальних особливостей становлення державно-владних інститутів.

Зазначене актуалізує необхідність пошуку наукового обґрунтування шляхів істотного поліпшення діяльності апарату державної служби, зміцнення потенціалу й авторитету держави, наближення його до потреб людей.

Вивченню теоретичних і практичних аспектів розвитку державної служби присвятили свої праці такі вітчизняні вчені: В. Бакуменко, М. Білинська, Т. Василевська, К. Ващенко, Н. Гончарук, Л. Гонюкова, С. Дубенко,

Н. Калашник, В.Козаков, І. Клименко, М. Лахижа, Д. Летучий, Н. Липовська, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Пантелейчук, Л. Пашко, Т. Пахомова, Л. Приходченко, А. Рачинський, А. Семенченко, С. Серьогін, А. Сіцінський, І. Сурай, С. Хаджирадєва, В. Чмига, І. Шпекторенко та ін.

З-поміж праць іноземних науковців слід виокремити роботи Л. Гофмана, Ж. Зіллера, Дж. Огера, К. Роджерса, Дж. Роланда, Д. Сьюпера, К. Худа, Е. Шейн. Досліджували проблематику інституту державної служби українські вчені С. Дубенко, Є. Літвінцев, В. Лобанов, а також іноземні науковці, а саме Н Меннінг, Н. Парісон та ін.

Проблематику правової інституціоналізації державної служби в Україні висвітлено в працях українських дослідників, а саме: В. Авер'янова, В. Бебика, Л. Гонюкової, І. Клименко, А. Семенченка та ін. Учені напрацювали теоретичні положення щодо модернізації державного управління та державної служби, розробили сучасну парадигму її розвитку. Превалює тенденція висвітлення процесів професіоналізації, розвитку лідерства на державній службі, упровадження європейських стандартів тощо.

Водночас недостатньо дослідженим є питання особливостей правової інституціоналізації державної служби в Україні в умовах трансформації системи публічної влади, зокрема в умовах чинників глобалізації, виконання зобов'язань, які взяла Україна за умовами співпраці із суб'єктами – партнерами щодо колективної безпеки, щодо асоціації з Європейським Союзом, реформи децентралізації в Україні.

Зазначене актуалізує обрану тему, яка передбачає обґрунтування теоретичних підходів правової інституціоналізації державної служби та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення механізмів правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційного дослідження пов'язана з реалізацією основних положень нормативно-правових актів і програмних документів, що визначають пріоритети наукових досліджень щодо реформування правоохоронної системи

в Україні, тому це дослідження узгоджується з положеннями указів Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; від 11 травня 2023 року № 273/2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки»; Тематикою наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженою наказом МВС України від 11 червня 2020 року № 454; Стратегічним планом розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2018–2024 роки, затвердженим рішенням Вченої ради НАВС від 27 лютого 2018 року; Основними напрямками наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2021–2024 роки, затвердженими рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 21 грудня 2020 року (протокол № 23).

Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 30 листопада 2023 року, протокол № 23.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є виявлення особливостей правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення механізмів правової інституціоналізації.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі *завдання*:

- розглянути теоретичні підходи до правової інституціоналізації державної служби;
- проаналізувати нормативний зміст державної служби України;
- дослідити державну службу як правовий інституціональний комплекс;
- висвітлити поняття та завдання правової інституціоналізації державної служби;
- дослідити правове регулювання інституціоналізації державної служби та окреслити фактори дестабілізації на державній службі;
- визначити напрями посилення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби;

– окреслити європейські стандарти правової інституціоналізації державної служби;

– схарактеризувати моделі правової інституціоналізації державної служби в США та розробити відповідні пропозиції для України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі правової інституціоналізації державної служби.

Предмет дослідження – правова інституціоналізація державної служби в Україні.

Методи дослідження. Дослідження особливостей правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні ґрунтується на застосуванні комплексу взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних загальнонаукових та спеціальних методів наукових досліджень, що спрямовані на досягнення високого ступеня обґрунтованості й достовірності наукових результатів. Метод узагальнення й систематизації сприяв з'ясуванню теоретико-методологічних засад дослідження особливостей правової інституціоналізації державної служби в Україні, зокрема встановлено ступінь дослідженості цієї проблеми, представлення її в науковій літературі. Історичний метод застосовано для висвітлення особливостей становлення державної служби, еволюції формування та розвитку інституту державної служби. Логіко-семантичний метод надав можливість визначити поняття за допомогою аналізу проблем державної служби. Методи аналізу й синтезу сприяли вчиненню об'єкта і предмета дослідження. Метод порівняння надав можливість уточнити й розширити понятійно-термінологічний апарат дисертаційної роботи. Також застосовано порівняльно-правовий підхід для визначення напрямів законодавчого забезпечення формування та розвитку інституту державної служби в Україні. За допомогою формально-логічного методу окреслено логіку нормативно-правового забезпечення розвитку інституту державної служби. Системно-структурний метод застосовано для аналізу сутності правової інституціоналізації державної служби в різноманітті зв'язків, системи цінностей, пріоритетів держави в цьому процесі.

Компаративний метод сприяв визначенню можливостей впровадження в Україні досягнень правової інституціоналізації державної служби в країнах Європейського Союзу, США, удосконалення системи державної служби в Україні, обґрунтування теоретико-правових основ подальшого розвитку державної служби. Методи прогнозування та моделювання надали можливість виявити основні тенденції правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні, визначити шляхи підвищення ефективності інституту державної служби та напрями реформування системи й розбудови структури законодавства про державну службу в Україні.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові праці фахівців у галузі адміністративного права, загальної теорії держави і права, інших галузевих наук, науки державного управління, теорії управління, філософії управління, політичних наук, а також норми Конституції України, чинних нормативно-правових актів, які визначають правові засади становлення, розвитку державної служби (публічної служби). Дослідження ґрунтується на даних офіційної статистики, результатах соціологічних вимірювань.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень, спрямованих на розроблення практичних рекомендацій з формування та удосконалення правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні. Зокрема, у роботі:

уперше:

– запропоновано класифікацію завдань державної служби залежно від ключових сфер, у яких здійснюють публічне управління: соціальні, політичні, правові, економічні, організаційні. За сферами суспільного життя їх розподілено на: економічні, соціальні, політичні, духовні тощо; за часом реалізації або досягнення: короткострокові, середньострокові, довгострокові; за рівнем суспільної важливості: стратегічні, що пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням чи перетворенням, тактичні, що визначають

конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань; за ступенем досягнення результатів: проміжні й кінцеві;

– на підставі дослідження симбіозу часового, просторового, подієвого та змістового критеріїв запропоновано періодизацію правового регулювання державної служби: перший період (1993–2010) – пострадянського формування державної служби в Україні; другий (2011–2015) – період концептуального осмислення державної служби в незалежній Україні; третій (з 2016 року й донині) – євроорієнтований, причому інституціоналізація державної служби на цьому періоді не набула завершеного вигляду;

– визначено поняття правової інституціоналізації державної служби, що полягає в нормотворчій, владній, цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів політичного й адміністративного рівнів щодо забезпечення формування та реалізації державної політики, підтримання постійного контакту між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом правового врегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби з метою забезпечення динамічного переходу цього інституту від одного етапу до іншого, підтримки чи зміни правового інституціонального стану державної служби. Взаємодія політичного й адміністративного рівнів управління державною службою має бути спрямована на недопущення автономного прийняття політичних рішень і встановлення правил для своєї діяльності. Політичну ефективність інституціонального управління державною службою слід оцінювати через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни;

удосконалено:

– наукові підходи до визначення понять «інституціоналізація державної служби», «правова інституціоналізація державної служби». Це процес визначення та закріплення правових норм, упорядкування і формалізації сталих відносин між складовими державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб у вигляді законів, інших соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її результативність та

ефективність. Правова інституціоналізація державної служби є незавершеним процесом з ознаками європейської інтеграції;

– характеристику ознак державної служби як правової інституціональної системи, що охоплює основні структурні елементи та системоутворювальні чинники: наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи власних завдань, які впливають із загальної мети; ієрархічні відносини між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи. Водночас цей перелік елементів інституту державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може мати іншу конфігурацію;

набули подальшого розвитку:

– підходи до визначення рівнів інституціональної організації державної служби як складного комплексного утворення, зокрема виокремлено особистісний, структурний, нормативний і технічний рівні;

– теоретичні положення щодо поняття «правовий інститут державної служби». Це цілісний інституціональний комплекс, у якому завдяки нормативно-правовим актам, нормам, правилам, традиціям регламентовано діяльність осіб, що забезпечують функціонування державних органів. Поєднання окремих компонентів інституту державної служби дає змогу набуту державній службі нових інституціональних рис, що не властиві окремим її компонентам, а виникають завдяки інституціональній взаємодії цих компонентів;

– характеристика міжнародного досвіду, передусім країн Європейського Союзу, США, а також відповідні пропозиції з удосконалення інституціонального середовища державної служби.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що обґрунтовані теоретичні та науково-практичні положення, висновки й рекомендації щодо правової інституціоналізації державної служби ураховані й використані в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового вивчення теоретико-методологічних проблем правової інституціоналізації державної служби (акти Національної академії внутрішніх справ, Національної академії державного управління при Президентові України);

– *законотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства про державну службу (акт впровадження Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин Верховної Ради України);

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення процедур прийняття громадян на державну службу, її проходження, звільнення з державної служби (акти впровадження Полтавської обласної державної адміністрації, Харківської обласної військової адміністрації, Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції у Миколаївській області Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції, Полтавського обласного центру зайнятості Державного центру зайнятості, Міжрегіонального управління Національного агентства України з питань державної служби у Полтавській та Кіровоградській областях, Департаменту суспільних комунікацій Київської міської державної адміністрації, Департаменту з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами Полтавської обласної державної адміністрації, Управління молоді і спорту Луганської обласної державної адміністрації);

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, усі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовано на підставі власних досліджень автора.

Апробація матеріалів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження апробовані автором на науково-практичних конференціях за міжнародною участю, зокрема всеукраїнських, науково-практичних семінарах та круглих столах, серед яких: «Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку» (м. Київ, 25 травня 2018 року); «Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку» (м. Київ, 7–8 вересня 2018 року); «Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності» (м. Миколаїв, 22 січня 2018 року); «Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві» (м. Київ, 8 липня 2021 року); «Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку» (м. Лісабон, 7 серпня 2021 року).

Публікації. Загальні положення дослідження висвітлено в 12 наукових публікаціях, із них три статті опубліковано в наукових фахових виданнях України з права, одна стаття – у зарубіжному науковому фаховому виданні, окремий підрозділ у колективній монографії, а також п'ять тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій, семінарів і круглих столів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота має вступ, три розділи, що містять вісім підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки. Повний обсяг дисертації становить 241 сторінку, з яких основний текст – 190 сторінок. Робота містить 7 таблиць, один рисунок. Список використаних джерел налічує 280 найменувань на 30 сторінках.

РОЗДІЛ 1

СТАН ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Теоретичні підходи до правової інституціоналізації державної служби

У науковій літературі інститут (лат. *institutum* – устрій, організація, установа) визначено як форму організації та регулювання суспільних відносин і діяльності людини з властивими цій формі метою, функціями та засобами впливу на життя суспільства або окремих його частин; найзагальніший елемент соціальної структури [1].

Інституціоналізація (від слів «інституційний», «інституціональний») – процес визначення та закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти в напрямі задоволення певної суспільної потреби. У науці це етап, коли процес продукування нею знань стає методологічно впорядкованим, а також залежним від організаційних форм, у яких він набуває рис спеціалізованої суспільної практики; становлення різноманітних комунікативних органів науки – наукових інституцій, що відбувається в процесі перетворення наукових досліджень у спеціалізовану суспільну діяльність [2].

Формулюючи визначення поняття «інституційний розвиток», слід зауважити, що «розвиток» – це зміна, але не кількісна, а якісна (на відміну від зростання, удосконалення тощо), причому лише позитивна. Система, що змінилася, має характеризуватися новими властивостями, які забезпечуватимуть ефективне виконання всіх її функцій [3, с. 9]. Інституційний розвиток можна визначити як стійкий комплексний розвиток організації. Комплексність передбачає не тільки оновлення власне організаційної структури, а й форм, методів, засобів, принципів, норм і правил її

функціонування [4, с. 7]. Інститут у вузькому значенні – «організація», а в широкому – «особлива соціальна спільнота» [5, с. 32]. Саме принципи, норми та правила функціонування надають інституту особливого соціального, юридичного, а також політичного статусу.

Інституціоналізм як один із напрямів державознавства та правознавства ХХ ст. розглядає інституцію (сім'ю, освіту, науку, державу тощо) як основу проблем, що постають у процесі функціонування суспільства, держави та права [6, с. 285].

Становлення інституціонального підходу в історико-правовій науці, вивчення особливостей функціонування суспільства, його окремих сфер, життєдіяльності людини пов'язано з іменами видатних мислителів: М. Вебера, Т. Веблена, Е. Дюркгейма, О. Конта, Т. Парсонса, Г. Спенсера, Я. Щепанського та ін.

О. Конт розглядав основні соціальні інститути, передусім сім'ю, державу, релігію, як засоби забезпечення процесів соціальної інтеграції, виконання покладених на суспільство функцій. Основу для такого твердження О. Конт вбачав у тому, що інститути, вірування та моральні цінності суспільства, що є взаємопов'язаними, допоможуть пояснити будь-яке соціальне явище в його системному зв'язку з іншими подіями, фактами чи процесами відповідно до закономірностей розвитку суспільства. Запропонований ним інституційний підхід до з'ясування сутності соціальних явищ, системи зв'язків і відносин обумовлений специфікою позитивного методу як механізму забезпечення солідарності, суспільної злагоди. «Для нової філософії, – зазначав учений, – порядок завжди є умовою прогресу, і, навпаки, прогрес є необхідною метою порядку» [7, с. 8].

Інституціональний підхід до вивчення суспільства, його окремих структурних компонентів розвинено в працях американського вченого Г. Спенсера, який вперше запропонував термін «соціальний інститут», пов'язуючи його соціальну необхідність із завданнями нормативної протидії ускладненню структур суспільства й боротьби за виживання. Будь-який

соціальний інститут формується, на його думку, як стійка структура соціальної дії, що виконує певні, наперед визначені функції – регулятивну, продуктивну (виробничу) та розподільну. Соціальні інститути він класифікує на інститути спорідненості (шлюб і сім'я), економічні (розподільні) та регулятивні – релігія, політичні організації [8].

Будь-яку соціальну спільноту Т. Веблен розглядав як «виробничий або економічний механізм, структура якого складається із соціально-економічних інститутів. Такими інститутами є звичні способи здійснення процесу суспільного життя в його зв'язку з матеріальним оточенням, у якому живе суспільство». Інший інституціоналіст – Дж. Р. Коммонс – визначав інститут як колективну дію з контролю, звільнення та розширення індивідуальної дії. У. Мітчелл зазначав, що інститути – це панівні й стандартизовані суспільні звички. У. Гамільтон позначав так поширений і незмінний спосіб мислення або дії, який укорінений у звичках групи або звичаях народу. Дж. Ф. Фостер аналізував встановлені зразки узгодженої поведінки – стереотипи [9, с. 67]. П. Бергер призначення інститутів вбачав у забезпеченні процедур упорядкування поведінки людей та спонуканні до суспільно значущих дій. Дослідження функціональної значущості соціальних інститутів як засобів самореалізації особистості, формування механізмів солідарності за умов ринкового розподілу праці, діяльності корпорацій як професійних організацій пов'язано з іменем французького вченого Е. Дюркгейма. Саме корпорації, що охоплюють роботодавців і робітників, спроможні постати школою дисципліни, структурою з належним престижем і владою. Німецький дослідник М. Вебер, вивчаючи функціональні можливості соціальних інститутів, порівнював їх призначення, зокрема держави, релігії, права тощо, з діяльністю групи осіб, на які покладено виконання життєво важливих соціальних функцій [10, с. 54].

Дослідження проблем державного управління, вивчення організації та діяльності інституту державної служби є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору. В Україні сучасне

розуміння державної служби передбачає: формування організаційних і процесуальних основ діяльності державного апарату, побудову та правовий опис ієрархії посад, виявлення, відбір, підготовку, формування, розвиток, просування, оцінку, стимулювання і відповідальність державних службовців. Як невід'ємна частина державного апарату державна служба є системним державним інститутом, що охоплює відповідні інститути (економічний, соціальний, культурний, правовий, організаційний тощо), а також непростий процес забезпечення реалізації завдань суспільства й держави [9, с. 16].

Державна служба обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління нею. Тому що активніше розвивалася держава, то досконалішими та складнішими ставали державна служба, її правове й організаційне забезпечення. Серед дослідників розвитку та формування державної служби немає єдиної позиції стосовно тих етапів, які вона пройшла в процесі свого становлення (часи Київської Русі; Галицько-Волинської держави; період, коли Україна була під владою Литви і Польщі; період Української національної революції (1648–1654); період Руїни; період з ХІХ до початку ХХ століття, у якому є періоди влади Російської імперії та на деяких територіях України Австрійської імперії; період з початку ХХ століття до 1917 року; період з 1917-го до 1920 року (часи Центральної Ради, Української гетьманської держави, УНР, ЗУНР); період 1920–1991 років (становлення радянської влади та запровадження її режиму, довоєнний період, післявоєнний, періоди десталінізації, застою, перебудови та розпаду Радянського Союзу); період після здобуття Україною незалежності, що має початковий етап незалежності, перехідний період, період після прийняття Конституції; сучасна система організації публічної влади з 2004 року [11, с. 23–24].

Насамперед зазначене зумовлено різним підходом до етапів державотворення України. Єдиний аспект, який поділяють усі дослідники, полягає в тому, що державну службу не можна розглядати окремо від етапів

становлення та розвитку держави, оскільки вона наслідує всі її ознаки та відображає стан державності.

Головними напрямками інституціоналізації є: в економічному вимірі – досягнення сталості виробничих відносин та їхнього захисту від бюрократичної сваволі за рахунок демократизму у визначенні форм власності й засобів розподілу продукту єднання будь-якої форми власності з найманою робочою силою; у правовому вимірі – практичне вирішення питання про легальність і легітимність державної влади, тобто про її юридичну обґрунтованість, з одного боку, і справедливість, визнання та підтримку більшістю населення – з другого; у соціальному аспекті – упорядкування різновекторності соціальних інтересів через реалізацію концепції стримувань та противаг, за якої перевагу мають загальнонаціональні інтереси; в ідеологічній сфері – обґрунтування та популяризація завдань і методів здійснення влади з метою збереження і зміцнення її внутрішньої та зовнішньополітичної репутації демократичними засобами. Ідеться про пропагування сукупності світоглядних ідей, пов'язаних з інтересами панівних соціальних спільнот і всією практикою суспільного життя. Адже державницька ідеологія має на меті сформувати законослухняного громадянина в його ж інтересах і для обмеження сили державного примусу [12, с. 174–175].

Процес інституціоналізації охоплює три основні аспекти:

1. Однією з необхідних умов появи інститутів є відповідна соціальна потреба. Інститути призначені організувати спільну діяльність людей з метою задоволення певних потреб. Виникнення суспільних потреб, а також умови для їх задоволення є першими необхідними аспектами інституціоналізації.

2. Соціальний інститут утворюється на основі соціальних зв'язків, взаємодії та відносин конкретних індивідів, соціальних груп й інших спільнот. Проте він, як і інші соціальні системи, не може бути зведений до суми цих осіб

та їх взаємодій. До основних елементів інституту належить система цінностей, норм, ідеалів, а також зразків діяльності й поведінки людей.

3. Адаптація індивідів і колективів до нормативних вимог соціальних інститутів, у процесі якої формуються соціально-психологічні механізми, що забезпечують стабільність й усталеність суспільної організації [13, с. 180].

Існування держави без державної служби й державного управління неможливе. Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою та є органічною складовою останньої. Державна служба й держава взаємно обумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а головне – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [14, с. 144].

Трансформаційні процеси в сучасному українському суспільстві, що пов'язані із запровадженням інституту професійної державної служби, поставили в 90-ті роки ХХ ст. на порядок денний питання необхідності розроблення власного варіанта моделі регулювання політичної активності державних службовців. Інституціональна зміна формує шлях, яким суспільство еволюціонує з часом, і це ключ до розуміння історичних змін. Цим засвідчують важливість інституцій та їх еволюції для розвитку суспільства, що підтверджують численні дослідження в цій сфері [15, с. 122].

Інституціоналізація державної служби – складний багатовимірний процес. Крім вивчення правових нормативно-процедурних аспектів, вона передбачає розширення змісту соціально-управлінських параметрів, насамперед таких, як підвищення професіоналізму державних службовців, зміна їхніх соціальних цінностей та моральних установок, трансформації вікової, професійної структури державної служби.

На переконання О. Гудзинського, С. Судомир, Т. Гуренко, інституціоналізм як система є основним регулятором відносин у системі соціальних, соціально-трудова, власних, владних, власно-владних, системно-економічних. Його вплив залежить від гармонійної збалансованості складових

інституціональних систем як цілісностей з іншими та завданнями розвитку соціально-економічних систем у горизонтальних і вертикальних комунікаційних зв'язках [16, с. 8].

Чимало науковців запевняє, що найважливішим аспектом дослідження державного управління з методологічної позиції серед інших доцільно вважати інституційний підхід як сукупність інститутів, державних органів, організацій, які беруть участь у здійсненні управлінської діяльності [17, с. 558].

Інституційний підхід дає змогу по-новому розглянути предмет дослідження в державному управлінні й отримати нові знання. За такого підходу інститут постає як гнучка структура, здатна змінюватися під впливом практичної дії.

С. Дубенко зазначає, що інститут державної служби є головним вихідним правовим засобом у системі побудови державності, а також її функціонування. Сучасний правовий інститут державної служби – це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації державної служби, статус державних службовців, гарантії та процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби [18, с. 21].

Залежно від сфери застосування виокремлюють різновиди інститутів державної служби. За висновком В. Бурдяк, держслужба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в межах своєї компетенції реалізацію завдань і функцій органів влади й управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків та повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян у реалізації їхніх інтересів, прав та обов'язків [19, с. 144–145].

С. Серьогін доводить, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським і соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами й між державами, використовуючи владні ресурси. Коли послабилася роль різних політичних інститутів, саме державна служба залишається стабільною

інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права й інтереси [20, с. 63–64].

Ми поділяємо думку І. Коліушко та О. Петришина, які вважають, що інститут державної служби підлягає реформуванню в контексті загальніших завдань адміністративної та державно-правової реформ в Україні. Метою такого реформування є становлення вискоєфективного й авторитетного інституту державної служби на основі визначення та правового регламентування специфічних особливостей держслужбової діяльності [21, с. 94].

О. Луцький поняття «державна служба» тлумачить як сукупність соціальних інститутів, що здійснюють реалізацію різноманітних державних функцій, надання публічних послуг громадянам, забезпечуючи взаємодію громадян і держави. Державна служба – це політична інституція, що є «корпорацією» в тому розумінні, що як сукупність окремих установ є сукупним образом, системою зусиль, спрямованих на реалізацію інтересів цієї корпорації у внутрішньому й зовнішньому середовищі [22, с. 139].

У соціальному контексті інститут державної служби є органом взаємодії суспільства й держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця і громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами, схильностями та звичками. Саме на державну службу покладено виконання завдань щодо забезпечення соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством.

Витоками державної служби є соціальні умови її формування та розвитку. Її соціальна природа цілком визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найпослідовніших виразників і провідників державної волі. Державна служба є видом суспільно корисної діяльності. Соціальний характер державної служби правової, демократичної держави визначається її природою, метою, функціями та принципами організації. Тобто державну службу в сучасному вузькому

значенні розглядають не як служіння державі, а як професійну діяльність щодо забезпечення виконання функцій та повноважень держави [23, с. 46].

Л. Стельмашук доходить висновку, що найпоширенішими є чотири підходи до визначення державної служби, які сформувалися еволюційно в різні періоди розвитку суспільства. Першим за періодом виникнення вважається діяльнісний підхід, відповідно до якого акцентовано увагу на державній службі як процесі реалізації завдань держави. Згодом на його основі формується функціональний підхід. Із середини ХХ ст. розвивається ще два підходи: інституціональний (державну службу розглядають як політичний, правовий, соціальний, економічний, організаційний та культурний інститут) і системний (державна служба є системою, що складається із взаємопов'язаних елементів, водночас є частиною складнішої системи державного управління) [24, с. 85].

Визнаючи функції державної служби, слід урахувати, що державна служба є необхідним елементом усіх управлінських процесів у державі, саме вона має забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади. За її посередництва громадяни можуть реалізувати свої права, свободи й законні інтереси. Тобто функції, притаманні державній службі як суспільному інституту, відображають її роль і призначення в суспільстві [25, с. 114–115].

О. Гаража зауважує, що інституціоналізм – це окремий напрям в управлінській науці, а інституціоналізація управління в суспільному просторі відбувається за рахунок формування інституціональних норм, визначених державною політикою та закріплених правовими інститутами [26, с. 55]. За такого підходу державна служба набуває соціального забарвлення.

Державна служба – це механізм здійснення завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба є таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку [27, с. 20].

«Сучасний правовий інститут державної служби, – стверджував В. Б. Авер'янов, – це передусім система правових норм, що регулюють

відносини, які складаються в процесі організації державної служби, статусу державних службовців, гарантій та процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби» [28, с. 181–182].

В. Малиновський зазначав, що становлення правової, демократичної Української держави неможливе без становлення якісно нового інституту державної служби. У процесі розвитку держави в цьому напрямі кардинально змінюється призначення державної служби. Якщо в період панування комуністичної ідеології в Україні державна служба служила лише радянській бюрократії, тобто незначному прошарку населення, то головною її суттю на сучасному етапі стає реалізація законів держави, забезпечення захисту прав й інтересів громадян, сприяння у виконанні ними своїх обов'язків і допомога в реалізації ними прав. Тому, на думку вченого, державну службу слід розглядати не тільки як державно-правовий, а й як соціальний інститут багатофункціонального призначення. Об'єктивна природа цього соціального інституту зумовлена природою та призначенням демократичної, правової держави, у якій статус і завдання державної служби є похідними від інтересів, завдань і волі соціуму. Державні службовці реалізують у такій державі соціальну функцію, а не панують над народом. Головною рисою сучасної державної служби є пріоритет прав й інтересів особи зі зміною співвідношення державного та власного інтересів на користь останнього. Державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохоронна та інші головні компоненти держави – усе це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх. Тільки таке системне розуміння державної служби надає можливість зрозуміти всю глибину цього інституту державного управління» [29, с. 426].

Г. Леліков, досліджуючи юридичну природу державної служби, вважає, що вона є складною цілісною системою. Її державно-правова форма, адміністративно-правовий і процесуальний механізми реалізації ґрунтуються на дії соціальних функцій, соціальній природі та визначаються ними. Державна служба має такі аспекти: політичний – ланка, що пов'язує громадян з державою; юридичний – практичне виконання посадових обов'язків і повноважень у державному апараті; соціальний – здійснення завдань та функцій держави в суспільстві [30, с. 161].

А. Колдашов розглядає державну службу з позиції того, що вона є надзвичайно складною сферою людської діяльності. Державно-службова діяльність, на думку науковця, вирізняється високим рівнем інтелектуального та нервово-емоційного напруження, а належне виконання обов'язків передбачає наявність у державних службовців необхідних спеціальних знань, умінь і навичок, відповідних моральних та ділових рис [31, с. 108].

Соціальний аспект є первинним, порівняно з іншими характерними сутнісними ознаками державної служби. Слушно стверджує І. Греков, досліджуючи особливості правового регулювання праці державних службовців, що роль державної служби у функціонуванні держави й суспільства визначається функціями, які мають саме соціальний характер. Це функції соціальної організації, соціальної комунікації, соціальної інформації, контролю, регулювання, а також виховна функція. У політичному аспекті державна служба – це діяльність щодо реалізації державної політики, спрямована на досягнення сформованих спільними зусиллями всіх політичних сил державно-політичних завдань у суспільстві й державі. У цьому ключі державна служба – найважливіший фактор стабільності в суспільстві, адже від ефективності її функціонування залежить стабільність суспільних відносин. У соціологічному аспекті державна служба – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів. У цьому сенсі важливим є виявлення ступеня ефективності державної служби, практики та проблем її функціонування [32, с. 15].

Як соціальний інститут державна служба передбачає історично встановлену форму організації суспільної діяльності осіб, які перебувають на службі держави. У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби є процесом служіння Батьківщині, народу, тій політичній системі, яка створена народом. Важливо лише, щоб політична система, насамперед в особі держави, мала справді народний характер, жила інтересами й потребами народу. За нових історичних умов докорінно змінюється уявлення про силу держави. Тепер вона виявляється в забезпеченні справді демократичних порядків. Держава є сильною тоді, коли виражає інтереси народу, здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами державного суспільства. Своєю чергою державна служба, поєднуючи зусилля соціуму й держави, сприяє їх процвітанню, зміцненню міжнародних і внутрішніх позицій. Вдаючись до аналізу служби в органах державної влади, О. Петришин пропонує застосовувати класифікаційний принцип розподілу гілок влади, згідно з яким може йтися про державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади [33, с. 23].

Державна служба як система передбачає наявність різноманітних структурних елементів, своєрідність зв'язків, закономірностей та особливостей. Процес становлення державної служби в сучасній Україні є складним і багатоаспектним, проходить в умовах сучасного етапу реформування системи публічного адміністрування, посиленого інтересу зовнішнього середовища, виборчого процесу, нестабільності та зростання імовірності кризових явищ. Тому він пов'язаний зі зміною інститутів державної влади, оновленням законодавства, потребує ефективного законотворчого процесу і насамперед зміни ментальності суспільства [34, с. 152].

У працях українських учених державна служба з позицій інституціонального підходу за якісними ознаками різноманітності та поліфункціональності інституціональних виявів є складним багаторівневим явищем. По-перше, інституціональний підхід є формою і способом наукового вивчення історичної реальності за співвідношенням держави й державної

служби, де невпинно набуває поширення інституційний підхід до розуміння державної служби, який переносить акцент з розуміння державної служби не лише як процесу чи діяльності на бачення її як сукупності елементів, що взаємодіють. По-друге, узагальнення підходів до поняття «державна служба» у колах української наукової спільноти за її функціональними вимірами дає змогу стверджувати, що більшість авторів відчуває необхідність трансформації поняття «державна служба», оскільки державне управління не може ефективно працювати, якщо такі базові категорії будуть мати застарілий зміст, і так позбутися значної фрагментарності в розумінні поняття «державна служба», адже її відображають як «системний державний інститут», «орган взаємодії суспільства і держави», «вид суспільно корисної діяльності», «комплексний правовий інститут», «систему правових норм» тощо.

По-третє, об'єктом дослідження в межах інституціонального підходу до державної служби можуть бути: державні службовці, різні державні установи, норми поведінки, зв'язки тощо. По-четверте, логічним є твердження, що розуміння державної служби як системи соціальних інститутів дає змогу розглядати її як своєрідний інструмент реалізації потреб людини й громадянина. Адже до найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути, належать такі, що уможливають задоволення потреб членів суспільства, забезпечують соціальну інтеграцію, соціалізацію індивідів, розвиток суспільства тощо.

По-п'яте, державній службі притаманний відкритий інформаційно-комунікативний зв'язок як усередині своєї структури, так і з різними суб'єктами цивільного суспільства для ефективного реалізації завдань і функцій. Така відкритість державної служби дає змогу асоціювати соціальні потреби громадян для формування соціальних стандартів, забезпечення належного рівня життя. По-шосте, аналіз дає підстави виокремити чотири основні аспекти, які виокремлює переважна більшість дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний.

1.2. Нормативний зміст державної служби України

Використовуючи загальноприйняте в теорії права поняття «джерела права» стосовно державної служби, можна визначити, що законодавство про державну службу – це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють державно-службові відносини, пов'язані з організацією та функціонуванням державної служби, правовим статусом державних службовців, проходженням державної служби та її реформуванням [35, с. 282].

О. Любимов вважає, що одним з найважливіших напрямів реформування системи державної служби є створення ефективного законодавчого й нормативно-правового підґрунтя діяльності державних службовців і державної служби загалом [36, с. 205–206]. У сучасних умовах модернізація державної служби відбувається на засадах прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління, зокрема інституційні зміни передбачають створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки та прийняття державних управлінських рішень, коригування самих рішень і процедур їх реалізації органами влади, а також формування прийнятих та підтриманих суспільством механізмів зворотного зв'язку.

Конституція України визначає основні засади організації та діяльності державної служби, як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Конституція заклала основи, що стосуються функціонування державної служби, проте вони не визначають модель її розвитку. Зокрема, владу в Україні поділено на законодавчу, виконавчу та судову. Стаття 24 («не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового становища, місця проживання, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби всіх громадян України. Принципи державної служби відображено в статтях: 3 – «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні

найвищою соціальною цінністю»; 8 – принцип верховенства права; 19 – принцип законності («органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»); 35 (право на свободу світогляду і віросповідання) і 36 (право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації) – принцип політичної та релігійної нейтральності тощо. Важливість державної служби як правової інституції засвідчує п. 12 ст. 92, що встановлює: «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби». Стаття 55 є важливим конституційним гарантом законності діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному гарантовано право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [37].

Важливу роль у законодавчому регулюванні питань державної служби відіграли закони України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [38], «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI [39] та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [40].

За час становлення державної служби законодавець тричі вводив поняття «державна служба» в правову площину (табл. 1):

Таблиця 1

«Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII	«Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI	«Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII
Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують	Державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.	Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному,

<p>заробітну плату за рахунок державних коштів.</p>		<p>галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;</p> <p>2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;</p> <p>3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;</p> <p>4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;</p> <p>5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;</p> <p>6) управління персоналом державних органів;</p> <p>7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.</p>
---	--	--

Аналіз наявних трьох підходів законодавця до трактування державної служби дає підстави стверджувати, що триває становлення теоретичного конструкту цього феномену, а кожна із зазначених концепцій є значущою стороною майбутньої моделі державної служби. «Професійна діяльність осіб», «професійна діяльність державних службовців», «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність» – у законах, «інституція», «інститут», «складна цілісна система» – у працях вчених, розбіжність у трактуваннях державної служби не є випадковою. З одного боку, дискурсивні розбіжності в підходах до родовидової належності засвідчують, що означений феномен знаходиться в процесі становлення, з другого – відображає місце, точніше невизначеність місця державної служби в державі й суспільних відносинах.

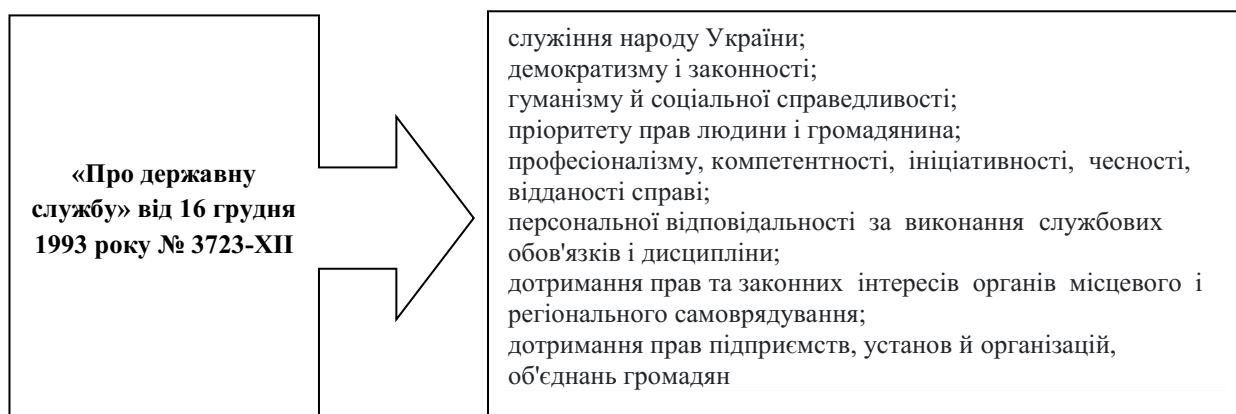
Натомість дефініція 2015 року відображає сутність поняття через функції. Визначаючи функції державної служби, слід керуватися тим, що державна служба є невід’ємною складовою всіх управлінських процесів, хоча її функції не тотожні функціям державного управління через своєрідну роль і призначення в суспільстві цього соціального інституту. Саме державна служба має забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади, саме за її посередництва громадяни можуть реалізувати свої інтереси, права та свободи. Водночас державна служба – інструмент упровадження в життя завдань держави, тому їй властиві функції, що виходять із загальних завдань держслужби як частини механізму державного управління. Законодавець конструктивно помістив їх у визначення, хоч воно й стало громіздким, однак, на нашу думку, найповніше відображає державну службу.

Загалом поняття «державна служба» в інших нормативно-правових актах законодавець використовує в такому співвідношенні (рис. 1):

Усі документи бази даних «Законодавство України» (станом на 14 липня 2024 року) – 267 191 документ	
Документи видавника та виду (Закон України) – 7619 документи	
параметри пошуку: слова в назві – знайти «державна служба». Результат пошуку: знайдено 68 документів [41]	параметри пошуку: слова в тексті – знайти «державна служба». Результат пошуку: знайдено 1901 документ [42]
Документи видавника та виду (постанова Кабінету Міністрів України) — 43 408 документів	
параметри пошуку: слова в назві – знайти «державна служба». Результат пошуку: знайдено 2075 документів [43]	параметри пошуку: слова в тексті – знайти «державна служба». Результат пошуку: Знайдено понад 5000 документів [44]
Документи видавника та виду (Указ Президента України) – 30 486 документів	
параметри пошуку: слова в назві – знайти «державна служба». Результат пошуку: знайдено 1412 документів [45]	параметри пошуку: слова в тексті – знайти «державна служба». Результат пошуку: знайдено понад 5000 документів [46]

Рис. 1

Здійснюючи аналіз основних положень, слід зауважити, що сучасний законодавець не дає визначення «принципи державної служби» в жодному із законів (1993, 2011, 2015), однак подає їх перелік. Очевидним є те, що правове закріплення принципів державної служби обумовлює стабільність функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу. У принципах еволюція державного службовця пішла від виконавця до виконавця-аналітика, який керується конституційними принципами. За такого бачення місії державної служби цікаво прослідкувати еволюцію її принципів за понад 30 років (рис. 2).



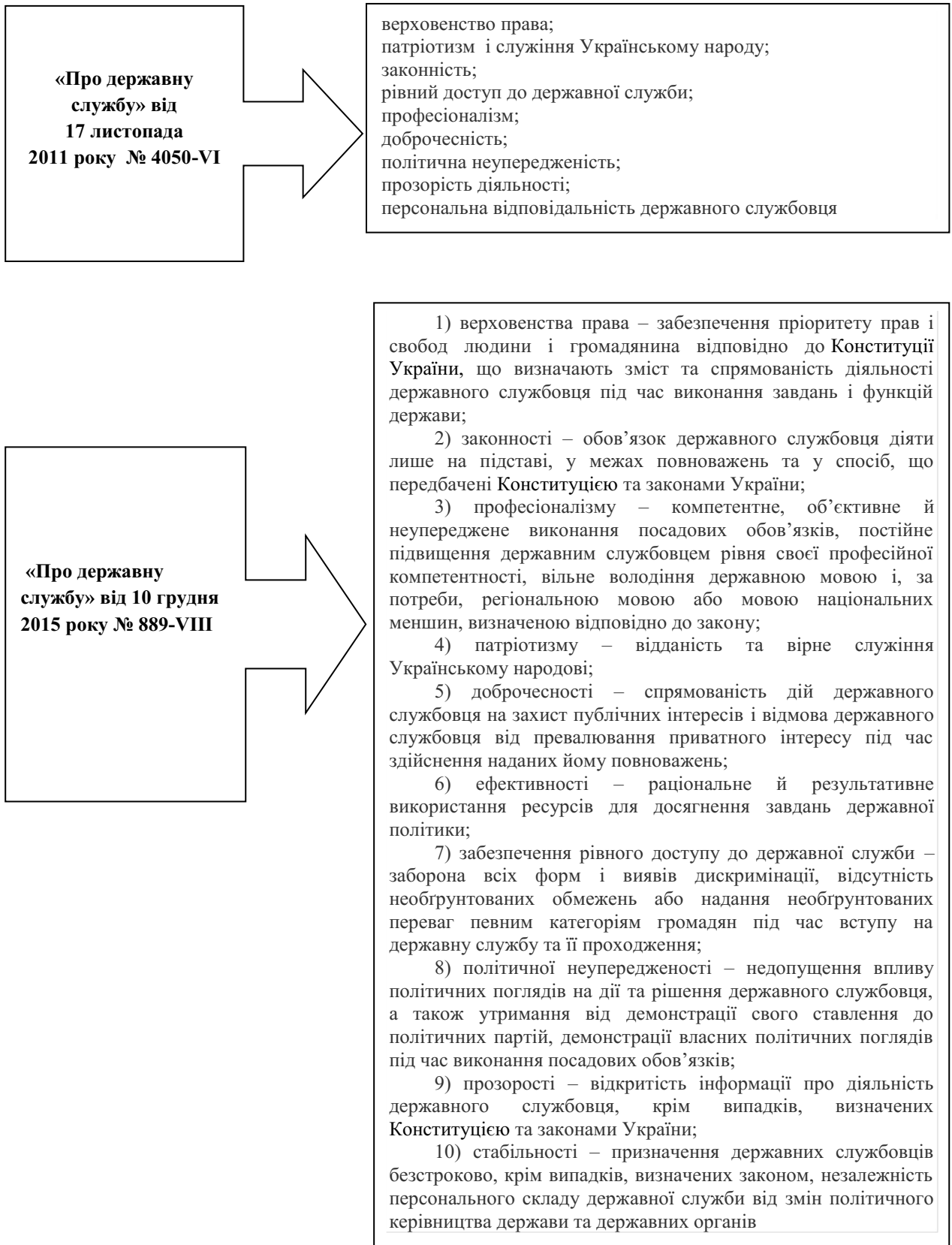


Рис. 2

З одного боку, формулювання та визначення принципів державної служби залежить від наявної моделі державної служби, а з другого – принципи обумовлюють модель державної служби, засади якої формуються законодавством. Принципи державної служби визначають: сутність державної служби та її найважливіші риси; загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та іншої діяльності державних службовців; закономірності в системі організації та функціонування державної служби; значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби; об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин.

Аналіз принципів державної служби, закріплених у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, дає підстави для висновку, що система цих основоположних ідей становить фундамент не тільки державної служби, а й усього інституту публічної служби, який повинен зорієнтувати свої завдання на людину, урахувати ті потенційні можливості та ресурси, які є в суспільстві й управлінському апараті. Вони повинні в обов'язковому порядку бути підґрунтям для прийняття змін і доповнень до законодавства про державну службу й удосконалення правового статусу державного службовця, виконання всіх професійних службових завдань.

Дискусійність змісту й концептуального наповнення кожного із законів дає змогу здійснити періодизацію, яка має виконувати свої пізнавальні функції, у її основі покладено симбіоз часового, просторового, подієвого та змістового критеріїв.

I період ознаменувався прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII. Мета його полягала в регулюванні суспільних відносин, які охоплювали діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних і соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Він визначав загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті [38]. Свого часу Закон зумовив прийняття 22 документів

[47]. У контексті цього документа державну службу було визначено як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Визначення поняття «державна служба» ґрунтувалося на тому, що державна служба – це різновид трудової діяльності людини, який регламентується і адміністративним, і трудовим законодавством. На думку Н. Панової, це визначення вирізнялося чіткістю та зрозумілістю [48, с. 179; 49, с. 53].

На думку І. Солопової, закон був далеким від досконалості, основне його значення полягало у факті інституціоналізації в Україні державної служби, що було своєю чергою важливим етапом українського державотворення. Проте як на час проголошення незалежності України, так і тоді залишалося проблемним розділення приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, а політичної діяльності – від державної служби [50, с. 98].

На переконання Н. Рунової, прийняття окремого закону про державну службу 1993 року надало можливість констатувати факт утворення інституту державної служби в Україні. Закон виконав завдання зі створення й законодавчого забезпечення основних напрямів функціонування інституту державної служби в Україні. Однак у ширшому контексті впровадження в життя закону не забезпечило очікуваних результатів. Державна служба за тих умов не стала підконтрольною суспільству демократичною та ефективною організацією державно-службової діяльності, спрямованою на розв'язання нагальних проблем, що стоять перед суспільством і державою [51, с. 150–151].

II період вирізняється прийняттям Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI. Цей документ визначив принципи, правові й організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу [39]. Свого часу Закон зумовив прийняття 18 документів, що відіграли важливу роль у формуванні інституту державної служби [52]. Першочергове значення під час характеристики процесу законодавства України мали документи, що втратили

чинність, а саме: укази Президента України від 25 травня 1994 року № 256 «Про ранги державного службовця народних депутатів України»; від 9 листопада 2000 року № 1212 «Про Комплексну програму підготовки державних службовців»; від 5 березня 2004 року № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»; від 20 лютого 2006 року № 140 «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні»; від 20 вересня 2007 року № 900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»; від 12 серпня 2010 року № 806 «Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики»; від 1 лютого 2012 року № 45 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки»; від 20 липня 2012 року № 453 «Про План заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки»; від 23 квітня 2013 року № 229 «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [53].

У визначенні поняття «державна служба» за Законом 2011 року слід акцентувати насамперед на тому, що державна служба – це діяльність щодо здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань і виконанням функцій державного органу. Водночас неможливо визначити поняття «державна служба» без поняття «державний службовець», які є взаємопов'язаними та взаємообумовленими як у Законі 1993 року, так і в Законі 2011 року. Відмінність цього взаємозв'язку полягає в тому, що в Законі 1993 року дефініцію поняття «державний службовець» сформульовано через поняття «державна служба», а в Законі 2011 року визначення поняття «державна служба» надано через поняття «державний службовець» [54, с. 8].

З огляду на зазначене, Закон 2011 року, на відміну від попереднього, передбачав перелік повноважень державного службовця, які, власне, дають підстави вважати його саме державним службовцем. С. Ківалов здійснив аналіз цих повноважень: 1) розроблення, експертиза та/або редагування проєктів

нормативно-правових актів; 2) надання адміністративних послуг; 3) здійснення державного нагляду (контролю); 4) управління державним майном або майном, що належить АРК, державними корпоративними правами; 5) управління персоналом державних органів, органів влади АРК або їх апарату; 6) реалізація інших повноважень відповідного органу [54, с. 8–12].

Важливим кроком на шляху до модернізації державної служби з метою вдосконалення управління державною службою в Україні Указом Президента України від 18 липня 2011 року «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [55] стало створення єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою, – Національного агентства України з питань державної служби. Згодом після проголошених реформ постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500 було затверджено нове Положення про Національне агентство України з питань державної служби [56].

Стратегія державної кадрової політики України на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року [57], регламентувала забезпечення всіх сфер життєдіяльності суспільства кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. У Стратегії було означено питання, які потребують вирішення: необхідність забезпечення взаємозв'язку між ринком освітніх послуг і ринком праці, приведення обсягів та якості професійної освіти й навчання у відповідність до потреб роботодавців; підвищення ролі соціальних партнерів, суб'єктів господарювання в реалізації стратегії навчання впродовж життя. Головною метою цієї програми було створення комплексного підходу до формування та реалізації державної кадрової політики й забезпечення ефективної реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки. 2012 року з метою розроблення комплексного підходу до створення людського капіталу, кадрової системи держави й забезпечення всіх сфер життєдіяльності

держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та ефективної держави, Національне агентство України з питань державної служби розробляє проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики». Розпорядження було схвалено з назвою «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року», проте згодом втратило чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 року № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [58]. 10 вересня 2014 року з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та відповідно до п. 9 і 91 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України затверджує постанову «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [59].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [60], реалізацію реформи державного управління визначено однією з першочергових реформ. Її мета – створення професійного інституту державної служби та забезпечення її ефективності. Водночас реформу державної служби Стратегією також включено до переліку реформ за вектором розвитку. Стратегією національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015 [61], «депрофесіоналізацію та деградацію державної служби» визначено однією з актуальних загроз національній безпеці України. Своєю чергою реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців є одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України.

Про загалом позитивний вплив Закону України «Про державну службу» на інституціоналізацію та професіоналізацію державної служби зауважує В. Федоренко [62, с. 201].

І. Іншин, аналізуючи Закон, зазначав, що сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатись у поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинно служити інтересам усього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу й служити усьому народові. Статус, завдання державної служби є похідними від інтересів, завдань і волі соціуму. У цьому й полягає соціальний характер державного управління та державної служби. Отже, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту обумовлена зміненою природою та призначенням нової демократичної і правової держави [63, с. 19–20]. Учений доходить висновку, що надане в Законі України «Про державну службу» 2011 року визначення державної служби потребує корегування та вдосконалення. Зокрема, слід передбачити основне призначення державної служби, а також покращити дефініцію адміністративних послуг. Як варіант учений пропонує таке визначення: державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг з метою захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин [63, с. 21–22].

Ю. Ковальчук, О. Мошак, М. Свірін, зіставляючи положення законів «Про державну службу» 1993-го та 2011 року, що регламентують адміністративно-правовий статус державного службовця, доходять таких висновків: у Законі 2011 року простежуються зміна погляду законодавця на статусний набір державного службовця, кількісно-якісна зміна юридичного складу адміністративно-правового статусу, його концептуальний розвиток і нормативне закріплення; посилення обмежень щодо вступу на державну службу; детальніша регламентація положень, пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю. Звісно, у Законі 2011 року істотно покращено регламентацію

адміністративно-правового статусу державного службовця, деякі його положення стали чіткішими та конкретнішими, однак, на думку науковців, необхідно включити до його структури відповідальність, яка виведена за його межі та подана в окремому розділі, й обмеження, пов'язані з проходженням державної служби [64, с. 65]. Зокрема, було здійснено спробу деполітизації державної служби [65, с. 17]

В. Тимошук, О. Курінний доходять висновку, що цей Закон увібрав у себе деякі позитивні напрацювання у сфері державної служби, сформовані науковцями та практиками з часу прийняття першого Закону України «Про державну службу» в грудні 1993 року. Важливим є змінений погляд на сутність державної служби. Зокрема, відображене в законодавчій дефініції призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, відтепер акцентоване на підготовку пропозицій щодо формування державної політики й надання адміністративних послуг. Тож за законом державна служба має сприйматися не як суто допоміжний інститут держави, який уможлиблює функціонування її органів, а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства.

Досягненням Закону стало подальше відмежування більшості політичних посад (президента, членів уряду, заступників міністрів, народних депутатів) від посад державної служби. Такий припис потенційно спрямований на посилення професійності й політичної неупередженості державної служби.

Водночас, на думку В. Тимошук, О. Курінного, прийнятий Закон, попри переваги деталізованого врегулювання низки інститутів державної служби, зберіг деякі системні проблеми законодавчого акта 1993 року, а подеколи запровадив і нові. Вочевидь, це пов'язано з небажанням влади відмовлятися від впливу політичного керівництва держави на систему державної служби. Серед найістотніших проблем Закону є неналежне забезпечення неупередженості та професійності службовців, зумовлене нечіткістю розмежування вищого

корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатніми обмеженнями для державних службовців на політичну діяльність [66].

І. Шульга, зіставляючи закони 1993-го і 2011 року, акцентує на тому, що в п. 2 ст. 7 Закону в новій редакції зазначено, що контроль за додержанням цього Закону й інших нормативно-правових актів про державну службу «здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби в межах його повноважень», проте положення про цей орган не було прийнято. Також, дискусійними, на думку науковця, є положення ст. 10 Закону щодо гарантованих прав [67, с. 176].

Критичним, на думку О. Шапран, є той факт, що у цьому Законі не було взято до уваги ключові рекомендації, розроблені програмою SIGMA, яку фінансує ЄС, що своєю чергою поставило під ризик програму підтримки публічної адміністрації вартістю 70 млн євро, про що офіційно повідомлено в щорічному звіті щодо України в межах Європейської політики сусідства, який оцінює стан виконання Україною Порядку денного Асоціації ЄС–Україна 2011 року, опублікованому Делегацією ЄС в Україні [68, с. 101].

М. Кузнецова, здійснивши аналіз тенденцій розвитку законодавства України про державну службу, виокремлює основні вектори його розвитку: інституціональні зміни, що передбачають створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки та прийняття державних управлінських рішень, коригування рішень і процедур їх реалізації органами влади, а також формування прийнятих і підтриманих суспільством механізмів зворотного зв'язку; кадрові зміни – полягають у підтриманні стабільності системи управління шляхом призначення керівників, орієнтованих на роботу з поточною управлінською командою, і мають чітко поставлені завдання розвитку (регулювання) сфери, що знаходиться в їх віданні. Це означає перерозподіл посад і повноважень між органами влади, зокрема створення нових, без зміни сутності їх діяльності в межах наявних функцій (повноважень); функціональні зміни – передбачають набір управлінських технологій, раціоналізують внутрішні процедури діяльності органів влади, але

не зачіпають рівень і якість політичних (стратегічних) рішень, а також спосіб виконання доручення «зверху» найекономічніше [69, с. 192–193].

Важливою в контексті періодизації є офіційна позиція пресслужби Нацдержслужби України.

Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI спрямований на створення сучасної правової бази для побудови в Україні професійної та ефективної державної служби. Закон чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю. Він визначає вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (зокрема, політичні посади), встановлює вимоги до політичної неупередженості державного службовця. Закон містить низку принципів новел, серед яких: чітке розмежування між адміністративним публічним правом і приватним правом, уведення системної класифікації посад залежно від характеру й обсягу посадових обов'язків, єдині стандарти прийняття на службу, підходи до управління персоналом та оцінювання службової діяльності, новели щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Новий Закон України «Про державну службу» застосовує компетентнісний підхід до оцінювання спроможності державних службовців виконувати посадові обов'язки, визначені в посадовій інструкції. На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби) і рівень професійної компетентності особи (характеристика особи). Зазначені характеристики є інструментом для використання в різних сферах управління людськими ресурсами, зокрема набір, просування кар'єрою та планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення [70].

III період означений тим, що 1 травня 2016 року набрав чинності новий Закон України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», що окреслив принципи, правові й організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної

служби, яка функціонує в інтересах держави й суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що ґрунтується на їхніх особистих рисах і досягненнях [40]. Закон 2016 року зумовив прийняття 51 документа [71].

Свого часу О. Дрозд і В. Павліченко зазначали, що Законом збережено закладену концепцію та ключові положення, запропоновані Кабінетом Міністрів України [72, с. 15; 73, с. 450]. Це стосується насамперед питань щодо: сфери дії Закону та виведення за його межі політичних посад і посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; запровадження посад державних секретарів міністерств, які є керівниками державної служби в цих органах; політичної неупередженості державних службовців як одного з ключових принципів державної служби, який передбачає недопущення впливу політичних поглядів державних службовців на їхню професійну діяльність і прийняті ними рішення; визначення повноважень керівника державної служби в державних органах, яким здійснюватиметься управління державною службою; системної класифікації посад державної служби залежно від характеру й обсягу повноважень державних службовців, їхньої кваліфікації та професійної компетентності; єдиних умов вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу та, зокрема, запровадження на законодавчому рівні можливості застосування тестів для відбору кандидатів на вакантні посади державної служби (нині тестування не унормоване жодним законом України); створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби як постійного колегіального органу, що працює на громадських засадах із широким залученням до роботи інститутів громадянського суспільства, має відповідні повноваження; щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця (замість наявної атестації державного службовця); розроблення нових підходів до оплати праці державних службовців, які ґрунтуються на класифікації посад державної служби за групами оплати праці та за юрисдикцією державних органів, а також значного посилення ролі

посадового окладу в структурі заробітної плати й оптимізації кількості її складових (за визначенням Програми SIGMA, така система оплати праці є прозорою та обґрунтованою, близька до стандартів ЄС); визначення вичерпного переліку підстав для припинення державної служби; встановлення пенсійного забезпечення державних службовців відповідно до вимог Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», що передбачено й іншими актами чинного законодавства [74, с. 49–50].

Ю. Кунєв пропонує власне бачення основних проблемних положень Закону України «Про державну службу» та їх відповідності демократичним стандартам і теоретичним моделям. У ст. 1 Закону визначено, що «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави». Виконання завдань і функцій держави передбачають їх попередню формалізованість у нормах права, а не прив'язку до не визначеного в цьому Законі терміна «політика», за допомогою якого визначають завдання та функції держави: «забезпечення реалізації державної політики»; «аналізу державної політики»; «забезпечує формування та реалізує державну політику» тощо. Тобто за неконкретного визначення функцій державної діяльності всі державні службовці можуть на законних підставах діяти, з огляду на основний принцип функціонування тоталітарної держави «політичної доцільності» [75, с. 39].

На підставі аналізу змісту основних положень і підходів Закону Ю. Кунєв констатує, що суттєвих системних змін щодо радянської парадигми побудови державної служби в підходах не передбачено. У Законі не відійшли від теорії номенклатури, або діяльності за посадою та чіткого підпорядкування державного чиновника за чіткою ієрархією посад, а не діяльності, спрямованої на результат. У документі передбачено додаткове посилення номенклатурного підходу за допомогою системи вузьковідомчої підготовки й добору номенклатури, закладено «провокацію» уповільненої дії, яка за наявності спеціальних дипломів, освітніх закладів і комісій перетворить цілком демократичний інструмент «конкурс на посаду» державного службовця на

умовну формальність. Такий підхід нагадує створення «закритої номенклатурної моделі» державної служби, від якої суспільство прагне позбутися. Основою, на думку науковця, для Закону повинні бути міжнародні стандарти публічної служби. Змінити якісно ситуацію можливо за наявності адекватних: 1) теорії; 2) законодавства; 3) правозастосовної практики. Щодо якості всіх трьох складових є чимало питань. Слід зазначити, що Закон не позбавлений певних позитивних положень, але вони неефективні без системних змін законодавства відповідно до демократичних стандартів [75, с. 34].

О. Петришин, досліджуючи інституційні новації державної служби за законодавством України, привертає увагу до теоретико-правових підходів до розуміння державної служби як складного політико-правового явища, що забезпечує належне функціонування держави, виконання покладених на неї завдань і функцій. У теорії права державну службу розглядають як урегульовану законодавством професійну діяльність осіб, які обіймають у встановленому порядку посади в державних органах та інших державних організаціях, щодо практичного здійснення їхніх функцій і завдань, що оплачується з коштів державного бюджету. Її основними принципами є: 1) пріоритет прав і свобод людини й громадянина; 2) єдність і розподіл влади; 3) верховенство права; 4) правова пов'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [76, с. 18].

Водночас, зауважує В. Костюк, нова редакція Закону України «Про державну службу» дещо поглиблює та конкретизує розуміння державної служби. За змістом Закону (ст. 1) державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання

законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Уточнене законодавче визначення державної служби є доволі дискусійним. По-перше, таке визначення видається достатньо громіздким і суперечливим. По-друге, зі змісту пропонованого визначення (державна служба як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність») не зрозуміло, які суб'єкти її мають здійснювати та в якому порядку. По-третє, державна служба є основоположним інститутом держави. Тому логічно було б, щоб державна служба охоплювала весь комплекс завдань і функцій держави, а не деякі з них. По-четверте, недостатньо переконливим видається спрямування державної служби на реалізацію повноважень окремого державного органу. За таких обставин пропоноване визначення потребує якісної конкретизації, з огляду на те, що інститут державної служби є своєрідним правовим механізмом реалізації завдань і функцій держави. Водночас цей інститут функціонує через професійну, неупереджену, публічну та прозору діяльність уповноважених осіб (державних службовців), на нього поширюються державний нагляд і громадський контроль [77, с. 27].

Деякі новели Закону 2015 року, зазначає І. Солопова, на практиці призвели до різного застосування одних і тих самих норм закону та порушення прав державних службовців і громадян, які виявили бажання скористатися своїм конституційним правом доступу до державної служби. Цілковито досконалим цей закон вважати не можна. Підтвердженням цього є як низка законопроектів про внесення змін до нього, так і критичні зауваження науковців та практиків, тож в умовах євроінтеграції України ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, передусім це стосується формування нової нормативно-правової бази з питань проходження

державної служби відповідно до Закону та розроблення механізмів забезпечення його впровадження. Також у процесі їх реалізації державними органами виявилася й низка інших проблем, які необхідно розв'язати. Про це свідчить, зокрема, і те, що суб'єкти законодавчої ініціативи до Верховної Ради України внесли понад двадцять законопроектів про внесення змін як до самого Закону України «Про державну службу», так і до інших законів України у зв'язку з його прийняттям [50, с. 106–107].

Унаслідок прийняття та практичного втілення Закону 2016 року більшість науковців державну службу й систему управління загалом розглядають у контексті модернізації [78–89]. Модернізація здійснюється з метою приведення в сучасний і конкурентоздатний вигляд окремих її складових. На думку О. Линдюк, термін «модернізація» як соціально-філософська й управлінська категорія означає осучаснення, відмову від традицій, злам і повну перебудову застарілої структури суспільства, суспільних відносин, створення нових інститутів, узгодження їх із сучасністю тощо. Модернізація державної служби передбачає різні зрушення та перетворення такої системи в напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення, наближення до максимально можливого рівня розвиненості. Тобто модернізацією державної служби слід вважати глобальний, прогресивний процес системних змін, унаслідок яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи й інструменти роботи, гармонійно поєднуючись із традиціями та цінностями суспільства [90, с. 72].

На думку Н. Гончарук, Л. Прудіус, модернізація державної служби – це системний процес зрушень і перетворень у сфері державної служби, що забезпечує перехід інституту державної служби від стабільного, «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різномірних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів державної служби; це

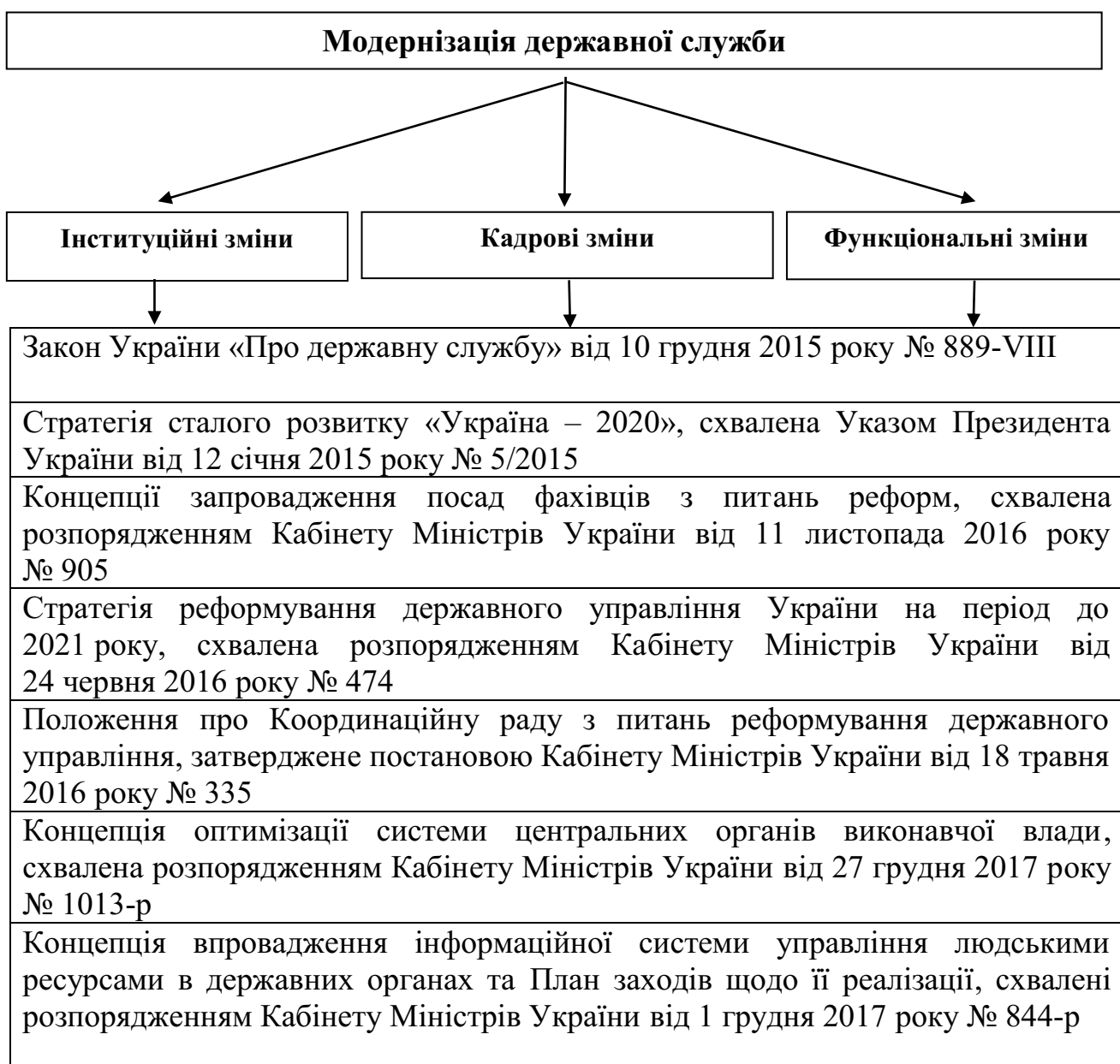
прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту державної служби, здійснюваний з метою приведення в конкурентоздатний вигляд окремих його складових і створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами і трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів та способів управлінської діяльності у сфері державної служби з метою реалізації нових завдань, пріоритетів, стратегій, набуття нової позитивної якості, наближення до максимально можливого рівня розвиненості, адаптації інституту державної служби до європейських стандартів і цінностей [91, с. 44].

Відповідно, створення нової соціально орієнтованої, сервісної моделі державної служби в Україні має ґрунтуватися передусім на використанні новітніх підходів до організації взаємодії публічної адміністрації з громадянами через надання можливостей реального впливу суспільства на формування сутнісно-змістових характеристик розбудови інституту державної служби за принципами соціальної орієнтованості та людиноцентризму в інтересах всіх членів соціальної спільноти. У цьому сенсі доцільність переформатування моделі державної служби України повинна керуватися такими позиціями: 1) розроблення ефективної державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації потенційних можливостей усіх членів соціальної спільноти, контрольованої інститутами громадянського суспільства; 2) підвищення рівня конкурентоздатності й авторитету державно-владних структур на тлі динамічних видозмін і трансформації суспільних відносин; 3) стимулювання розвитку особистісних рис державних службовців, зокрема: інноваційного стилю мислення, професіоналізму, абстрактної неупередженості в прийнятті рішень, патріотизму та служіння національним інтересам; 4) підвищення якості надання соціальних й адміністративних послуг через удосконалення системи мотивації та розроблення чітких критеріїв і показників ефективності професійної діяльності державних службовців тощо [92, с. 11].

О. Євсюкова, Т. Михайлова, з огляду на функції, що реалізує державна служба, доходять висновку, що на сучасному етапі розвитку суспільства вона

постає як складний інституціональний комплекс, у процесі модернізації якого слід активно використовувати мережеві організаційні структури, співпрацювати з громадянським суспільством через його інституції, усебічно підтримувати діалог органів державної влади з населенням і залучати його до прийняття управлінських рішень, використовуючи багаторівневе узгодження проблемних питань з громадськими організаціями, політичними партіями, інтелектуальними елітами тощо [93, с. 9].

Отже, інституційні зміни можна розглядати через модернізацію державної служби. Для третього періоду становлення державної служби вони можуть виглядати так (рис. 3):



Концепція реформування системи оплати праці державних службовців, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 року № 622-р
Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р
Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р

Рис. 3

Щодо періодизації, раціонального способу впорядкування масиву емпіричної і теоретичної інформації за часовою протяжністю характерними для усіх трьох періодів становлення державної служби є внутрішні та зовнішні відносини державної служби. Звісно, у кожен період вони були відображені по-різному, мали індивідуальну структуру й наповнення.

Внутрішніми відносинами державної служби є відносини, пов'язані із формуванням кадрового корпусу державної служби, просуванням, стажуванням, підвищенням кваліфікації державних службовців, розмежуванням посад державної служби на політичні, адміністративні й патронатні, визначенням компетенції конкретних державних службовців, чіткою регламентацією їхніх посадових повноважень, проведенням атестацій, щорічних оцінок державних службовців, декларуванням доходів державних службовців, профілактикою корупції та боротьбою з корупційними виявами. Такі відносини є основою організації внутрішньої побудови та забезпечення якості системи державної служби. Внутрішні відносини в державній службі важливі в контексті забезпечення належного функціонування державної служби як механізму виконання державним апаратом завдань і функцій держави та задоволення потреб окремих людей, їх об'єднань, підприємств, установ й організацій в адміністративних послугах.

Своєю чергою зовнішні відносини державної служби пов'язані з оперативністю, результативністю та якістю виконання завдань державної

служби, покладених на органи державної влади, і забезпеченням відкритості, прозорості, інформування громадськості про їх діяльність, чіткістю і зрозумілістю процедур надання адміністративних послуг. Зовнішній вектор з правової позиції представляють насамперед міжнародні угоди, законодавство з питань виконання міжнародних зобов'язань, а також надання державною службою послуг громадянам і взаємодії з громадськістю. Зовнішні відносини умовно можна відобразити «інститут державної служби – громадянин (людина)». Зовнішніми відносинами державної служби опікуються переважно Президент України й уповноважені на те особи, Кабінет Міністрів України. Внутрішні відносини представляє законодавство з питань функціонування державної служби в межах державного управління. Їх можна умовно відобразити «державний службовець – державний службовець». Розвиток внутрішніх і зовнішніх відносин державної служби характеризує стан інституційного розвитку державної служби.

Аналізуючи визначення сутності державної служби, її функціонального, статусного й цілеорієнтованого призначення в суспільстві, доцільно акцентувати на основній тенденції її еволюції, яка полягає в посиленні стійкості нормативно-правової регламентації соціальних зв'язків та організаційних засад, конкретних форм регулювання поведінки суб'єктів соціально-правової дії. Зазначена характеристика поширюється як на регламентацію дій держави, так і на громадян.

На нашу думку, державна служба передусім є інститутом реалізації державної влади. Генеза інституту державної служби зумовлена об'єктивними умовами існування держави, які під впливом ендогенних і екзогенних чинників постійно трансформуються.

Під впливом розвитку української державності можна зауважити якісно нову тенденцію і в нормативно-правовому закріпленні основ державної служби. Якщо Закон України «Про державну службу» 1993 року керується діяльнісно-функціональним трактуванням державної служби, то Закон 2011 року пропонує нове визначення державної служби, а саме як інституту – «публічно-правовий

та соціальний інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації, надання якісних державних та адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а також інша професійна діяльність, пов'язана з досягненням мети, виконанням завдань та функцій держави». Редакція Закону 2015 року розширює поняття і розглядає його через аналіз державної політики та підготовку пропозицій стосовно її формування, забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства, управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролем за їх використанням, персоналом державних органів, а також реалізацію інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Правову інституціоналізацію державної служби України слід розглядати не лише як форму організації правового забезпечення її діяльності, а й як засіб її функціонування як соціальної організації, що має свою законодавчо визначену та внутрішньо сформовану структуру (ієрархію) з персоніфікованими статусами (посадами) й уніфікованими та персоналізованими (для окремих службових і посадових осіб цих органів (структур) базами даних тощо. З огляду на правове закріплення статусів і ролей державної служби як суспільної організації, важливо визначитися з розподілом ролей (функцій) у частині сприяння, підтримання суспільно значущих зусиль, задоволення суспільних потреб загалом, чого досягають скоординованими діями як кожного окремого посадовця, так і структурними підрозділами – секторами, відділами, управліннями, інспекціями, адміністраціями, департаментами тощо. Можна стверджувати, що нині інституціоналізація державної служби розгортається за двома основними напрямками одночасно – правовим і соціальним (суспільним), які, доповнюючи один одного, спроможні надати її діяльності ознак ефективності щонайменше у двох вимірах – наповненні бюджету та формуванні сприятливого клімату з перспективою формування нової системної якості – гуманізації правовідносин.

Зокрема, становлення та розвиток державної служби як інституту, що забезпечує практичне виконання завдань і функцій держави, тісно пов'язані зі становленням держави та її управлінських структур. Кожен період за його найсуттєвішими ознаками та характеристиками передбачає специфічні підходи до з'ясування ролі й місця, політичного, юридичного, економічного та соціального статусу осіб, що репрезентують державну владу й забезпечують функціонування держави загалом.

Перший період хоча частково й відображає ідеологію та засадничі принципи організації діяльності державного апарату радянської епохи, проте відіграв прогресивну роль у становленні та функціонуванні інституту вітчизняної державної служби, а отже, і в становленні та розбудові молодшої незалежної Української держави в перехідний період. Уперше надано законодавче визначення поняття державної служби, окреслено її ознаки та принципи, права й обов'язки державних службовців. Його можна визначити як період пострадянського формування державної служби в Україні.

Другий на той час доволі ґрунтовно визначив суть підходів до формування адміністративного апарату в Україні, характеризував ситуацію, яка склалася в країні, щодо завдань і функцій державної служби та її представників. Тогочасна теорія державної служби зазнала певної трансформації та відповідала загальній тенденції демократизації управління, орієнтованості владних установ на розв'язання проблем громадян, надання послуг населенню, забезпечення його потреб. Тому цей період слід характеризувати як період концептуального осмислення державної служби в незалежній Україні.

Третій період означений ідеальною моделлю організації управління, яку протягом тривалого часу враховували під час створення професійної державної служби за рекомендаціями ЄС. Модернізація державної служби відбувається на засадах масиву прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління, зокрема: а) інституційні зміни передбачають створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки та прийняття державних управлінських рішень, коригування самих

рішень і процедур їх реалізації органами влади, а також формування прийнятих і підтриманих суспільством механізмів зворотного зв'язку; б) кадрові зміни полягають у підтриманні стабільності системи управління шляхом призначення керівників, орієнтованих на роботу з поточною управлінською командою і мають чітко поставлені завдання розвитку (регулювання) сфери, що знаходиться в їх віданні. Це означає перерозподіл посад і повноважень між органами влади, зокрема створення нових, без зміни сутності їх діяльності в межах наявних функцій (повноважень); в) функціональні зміни передбачають набір управлінських технологій, раціоналізують внутрішні процедури діяльності органів влади, але не зачіпають рівень і якість політичних (стратегічних) рішень, а також спосіб виконання доручення «зверху» найекономічніше.

Тому цей період слід схарактеризувати як період, де відбувається поширення європейського політичного простору, ідей, цінностей і традицій у державну службу, тобто євроорієнтований. Інституціоналізація державної служби в цьому періоді не завершилася.

1.3. Державна служба як правовий інституціональний комплекс

Державна служба – багатогранне поняття, для дослідження якого необхідний науковий підхід, що допоможе зрозуміти, з позицій яких уявлень про об'єкт здійснювати аналіз, яких дотримуватися принципів і які використовувати методи дослідження. Розгляд державної служби з позицій інституціонального підходу, бачення того, як функціонує ця інституційна система, потребує врахування складних взаємозв'язків між суспільством й інститутами. Саме інститути є основними та рушійними факторами функціонування різних систем у довгостроковій перспективі.

Розуміння державної служби як інституту дасть змогу тлумачити її як своєрідний інструмент реалізації потреб суспільства. Тлумачення феномену

державної служби через категорію «інститут» відображає потребу в інтеграційному понятті, яке уможливило б застосування ширшого спектру методологічного інструментарію.

Інституційний підхід як такий, що пропонує нові пізнавальні можливості, є актуальним як для теоретичних розвідок, так і для практичної реалізації функцій державної служби в суспільстві. Інституалізація полягає в упорядкуванні та формалізації усталених відносин між її елементами. Державна служба як система соціальних інститутів охоплює такі інститути, як організаційно-управлінський, соціально-економічний, соціально-правовий, державних соціальних послуг, інформаційно-комунікативний, інтелектуально-духовний [94, с. 259].

Сучасні підходи до визначення сутності поняття «інститут» пов'язані: а) з їх характеристикою як «ціннісно-нормативних комплексів», що дає змогу спрямовувати й контролювати дії людей у життєво важливих сферах – економіці, політиці, культурі, сім'ї тощо; б) з визначенням їх місця (як центрального чи другорядного, допоміжного) в системно-структурному забезпеченні функціонування суспільного життя; в) з передбаченням, а також утвердженням свідомо регульованої, організованої форми діяльності численних груп людей, відтворенням та успадкуванням усталених зразків поведінки, звичаїв, традицій тощо; г) з нормативно-правовою та морально-етичною реалізацією ціледосягальної функції як однієї з визначальних у процесі інституціоналізації [95, с. 13].

Сутність соціальних інститутів, на думку Н. Осипової, В. Воднік, Г. Клімової, відображається у двох основних значеннях: а) як специфічних, історично обумовлених форм організації спільної діяльності людей, які забезпечують певну стійкість зв'язків і відносин, форми організації та регулювання суспільного життя. У такому контексті призначення соціальних інститутів ми вбачаємо в забезпеченні стійкості, надійності, регулярності задоволення потреб людини, певних суб'єктів діяльності, соціальних груп, суспільства загалом; б) як упорядкування, формалізація суспільних відносин на

засадах забезпечення постійності й міцності взаємодії між його суб'єктами з чітким визначенням функцій, прав та обов'язків, регламентацією і контролем за взаємодією його суб'єктів [96, с. 70].

В. Воронкова обґрунтовує такі функції соціальних інститутів: а) закріплення та відтворення суспільних відносин; б) інтеграції та згуртування суспільства на засадах систематизації основних норм і правил поведінки, відбору й утвердження суспільних цінностей; в) регулювання та соціального контролю; г) комунікативну [97, с. 696]. До структурних елементів, що формують каркас соціальних інститутів, обумовлюють їх елементну частину, вітчизняні науковці відносять, зокрема: а) мету і сферу діяльності інституту; б) функції, що «працюють» на досягнення мети; в) нормативно визначені соціальні ролі й статуси; г) засоби та установи, що спрямовані на досягнення завдань, реалізацію функцій, зокрема відповідні санкції [96, с. 71].

Аргументуючи корисність інституційного підходу до вивчення державної служби, О. Петренко припускає, що він є один із базових компонентів методології державного управління, оскільки: 1) дослідження державного управління на мікрорівні дають змогу виокремити й описати наявні соціальні практики, що надалі інституалізуються та починають формувати новий простір соціальних обмежень, можливостей і переваг; 2) дослідження на макрорівні надають можливість визначити базові інститути, що формують межі соціоетальних перетворень у процесі безпосередньої економічної, політичної та соціальної діяльності; 3) поєднання макро- та мікрорівнів дослідження дають змогу визначити не тільки характер, а й глибину інституціональних змін і соціальних трансформацій, що утворює базу для побудови прогнозів та перспектив подальших суспільних змін [98].

Головне призначення інституціонального підходу в дослідженні такого феномену, як державна служба, полягає не просто в аналізі, а в системному розгляді сукупностей її інституціональних елементів і зв'язків між ними, які відповідно до своїх завдань визначають державну службу як інститут. Державна служба як інституціональна система охоплює основні структурні

елементи й системоутворювальні чинники, загальними ознаками якої є: наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи своїх завдань, які впливають із загальної мети; ієрархічні відносини між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи [99, с. 69–70].

З позиції інституційного підходу О. Гладунової державна служба є інструментом реалізації завдань і функцій держави в різних сферах. Цей інститут формує певні гарантії життєдіяльності суспільства, етичні норми та цінності, що мають значний вплив на громадян, забезпечує задоволення їхніх основних потреб і вимог, сприяє належному та якісному рівню життя, формуючи водночас відповідні стандарти через надання певних державних послуг [100, с. 162]. З огляду на здійснений аналіз державної служби з позицій інституційного підходу, О. Гладунова структуровано відображає її в такому вигляді (табл. 2) [100, с. 161]:

Таблиця 2

Науковець	Різновид інституту	Короткий зміст поняття (визначення)
В. Бурдяк	Правовий інститут Соціальний інститут	реалізація завдань і функцій органів влади й управління
С. Серьогін	Політичний інститут Організаційно-управлінський інститут Соціальний інститут	забезпечує комплекс відносин за умови використання владних ресурсів
В. Ковалик	Правовий інститут	регулює організацію та діяльність державних службовців
В. Бурдяк	Організаційний інститут	наявність апарату управління, що має певний правовий статус, особливі ознаки та функції
Н. Грінівецька	Соціальний інститут Управлінський інститут	виконує функцію державного регулювання, за якою державна служба забезпечує участь здібних управлінців, найкращих громадян суспільства у виконанні завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави

В. Михайлова	Культурний інститут	створює, акумулює та транслює суспільні норми й цінності в надання адміністративних послуг
Н. Липовська	Духовно-культурний інститут	неформальна структура: вияв особистісних факторів, ціннісних орієнтацій службовців, їхніх потреб, інтересів і психологічних особливостей
В. Ковалик	Суспільний інститут	функції відображають роль і призначення державної служби в суспільстві
Я. Золотарьова	Державно-правовий інститут Соціальний інститут	встановлює і регулює відносини держави із судьями
В. Ковалик	Соціально-правовий інститут	має власні завдання, виконує певні функції через розкриття своєї соціальної природи та створення системи організації роботи державного апарату

Доходимо висновку, що державна служба тісно пов'язана з такими інститутами: інститутом права, оскільки сама піддається достатньо жорсткій правовій регламентації, що надає державній службі ознак соціально-правового інституту; економічними інститутами, оскільки має забезпечувати проведення державної політики в економічній сфері, здійснювати підтримку реального сектору економіки, гарантувати дотримання економічних прав і свобод, регулювати ринкові відносини тощо, що наділяє державну службу статусом соціально-економічного інституту; інститутами громадянського суспільства, адже вона є опосередкованою ланкою в системі взаємодії держави та громадянського суспільства як соціальний інститут, з одного боку, реалізуючи функції державного регулювання суспільних процесів, зокрема в діяльності інститутів громадянського суспільства, а з другого – піддягаючи соціальному (суспільному) контролю; інститутами, що належать до соціальної сфери суспільства, тому що регулювання широкого кола соціальних проблем, що стосуються питань соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, створення сучасної соціальної інфраструктури тощо,

знаходяться в безпосередньому віданні державної служби за їх відомчої приналежності, у зв'язку з цим державна служба є інститутом державних соціальних послуг; інститутами культурно-духовної сфери суспільства, оскільки державна служба сприймає наявні в суспільстві системи цінностей і моральних норм, а її особливе місце в системі відносин «суспільство – держава» передбачає культивування в середовищі державних службовців високих етичних рис, здатних бути соціальними орієнтирами в суспільстві, що надає державній службі рис соціально-культурного інституту.

Загальна характеристика сучасної держави як особливого інституту політичної системи суспільства в межах дисертаційного дослідження надає можливість здійснити подальший аналіз інституційного виміру шляхом дослідження та класифікації її елементів і розширити їх, відобразивши в табл. 3.

Таблиця 3

Науковець	Різнovid інституту	Стислий зміст поняття (визначення)
Н. Липовська [101]	Інститут статусу	кожен державний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту державної служби, оскільки інші елементи мають «обслуговувати» функціонування державної служби та службовців (кадрового персоналу). Такі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних службовців і дають змогу цілком реалізувати його потенціал. Статус – категорія багатоаспектна й багатоелементна
Н. Липовська [101]	Інститут процедури	офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь

О. Луцький [22; 94; 102]	Організаційно-управлінський інститут	державна служба є професійною діяльністю з виконання і забезпечення виконання завдань і функцій держави, виконує роль соціального механізму їх реалізації, що є гарантом розвитку соціуму
Ю. Сурмин [103]	Політичний організаційно-управлінський, регулятивний та інтегральний інститут суспільства	забезпечує взаємодію громадян і держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ й організацій, у яких працюють спеціально підготовлені службовці, що керуються у своїй діяльності відповідними нормами та цінностями
К. Сидорова [104]	Інститут професійного навчання державних службовців	регулює здійснення професійного навчання державних службовців
Т. Мельничук [105] О. Любимов [106] А. Гаркуша [107]	Інститут принципів державної служби	принципи відображають найсуттєвіші аспекти організації та функціонування не тільки державної служби, а й усієї системи державних органів, визначають зміст складних взаємозв'язків усередині системи
Т. Аніщенко [108] М. Карпа [109; 110] Д. Ушверідзе [111] О. Пархоменко-Куцевіл [112; 113] В. Ємельянов [114]	Інститут статусу посади в державному апараті	головним компонентом державної служби як юридичного інституту є посада. Нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Посада визначає коло службових обов'язків, права й межі відповідальності державного службовця, вимоги щодо його професійної підготовки
О. Яра [115] О. Жила [116] І. Олійник [117]	Інститут статусу посадової особи в державній службі	статус посадової особи поєднує елементи адміністративного, службового, професійно-етичного і трудового суб'єкта правового регулювання
Л. Перевалова [118] І. Хомишин [119]	Інститут правового статусу державного службовця	правовий статус службовця в Україні – це спеціальний

А. Грищук [120]		правовий статус, який урегулюється трудовим й адміністративним законодавством, зумовлений змістом публічно-владних правовідносин, юридичною природою державної служби та відображає правосуб'єктність, права й обов'язки службовця, гарантії діяльності, які впливають із службово-трудових відносин у сфері державної служби, а також юридичну відповідальність за неналежне виконання покладених обов'язків, сукупно характеризує правове становище
В. Федоренко [121] В. Хома [122] М. Войтюк [123] А. Черкасова [124] М. Весоловська [125]	Інститут державно-службових відносин	охоплює окремі складові як додаткові підінститути: прийому, проходження, переміщення та просування державною службою, мотивації, атестації, критеріїв і порядку оцінювання професійної діяльності службовців (поточної оцінки та у формі атестації), присвоєння рангів (спеціальних звань) тощо, стимулювання (заохочення) та відповідальності службовців, припинення державно-службових відносин
Т. Василевська [126; 127]	Інститут етики державного службовця	перетворення у професійній етиці державних службовців, мають відбуватися у двох напрямках: – через особистісну моральнісну саморегуляцію державних службовців; – через інституціональні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення
С. Соха [128] А. Фомінова [129] Н. Береза [130] Т. Сугак [131] А. Неселєвська [132]	Інститут державної дисципліни	організація адміністративно-правових заходів профілактики проступків, які вчиняють посадові особи органів

<p>І. Серкевич [133] У. Русанюк [134]</p>		<p>публічного управління, потребує чіткої формалізації та управління. Ця стадія втілюється через формулювання певних правил реалізації профілактичної роботи, розроблення та прийняття управлінських рішень, формування правових засад структурованості майбутньої профілактичної діяльності, домінування керівного начала з чітким розподілом повноважень підпорядкованих суб'єктів</p>
<p>М. Невмержицька [135] О. Соколова [136] С. Заболотна [137] О. Обривкіна [138]</p>	<p>Інститут умов державної служби (грошове утримання, відпустка, пенсійне забезпечення тощо)</p>	<p>професійний соціальний захист – це встановлені державою приписи, що спрямовані на забезпечення додаткових і підвищених гарантій працівників, пов'язаних із здійсненням трудової діяльності, та осіб, які з огляду на природні та професійні ризики припинили виконання такої діяльності</p>
<p>П. Хаїтов [139] І. Хожило [140] О. Акімов [141]</p>	<p>Інститут підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців</p>	<p>підвищення кваліфікації державних службовців і навчання проводять з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі</p>
<p>М. Іжа [142] Є. Овчаренко [143] О. Глазун [144] Н. Рунова [145] А. Студенецька [146]</p>	<p>Інститут управління державною службою</p>	<p>забезпечувати формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснювати функціональне управління державною службою, керуючись Конституцією та законами України</p>
<p>В. Грушевський [147]</p>	<p>Сервісний інститут</p>	<p>органи своєю головною метою ставлять сприяння фізичним і юридичним особам у задоволенні їхніх інтересів і реалізації основних прав</p>

На підставі аналізу наукової літератури можна констатувати, що такий перелік елементів державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може набути іншої конфігурації.

Державну службу як багатоаспектне явище слід розглядати в різних вимірах: соціальному, політичному, організаційному, структурному, правовому, процесуальному, соціологічному, моральному, сервісному, управлінському, кадровому, процедурному тощо.

Висвітлюючи інституційний характер державної служби, зауважимо, що цим елементам (інститутам) на практиці не відведено строго визначеного місця в структурі державної служби, адже вся державна служба виконує роль певного соціального інституту, чим відображає свою багатогранну сутність, ураховувати яку принципово важливо у вивченні питання державної служби.

Отже, інституційний характер державної служби засвідчує, що як інструмент реалізації завдань держави вона не вичерпується лише управлінням, розробляє певні гарантії життєдіяльності громадян, етичні цінності й норми, які впливають на суспільство загалом.

Особливість функціонування інститутів полягає, по-перше, в їх соціальному характері, адже їх вплив поширюється на великі групи людей – класи, соціальні верстви, населення, а також окремих індивідів, що дає підстави характеризувати їх як соціальні формування, що діють за певними правилами, нормами й стандартами; контроль за їх діяльністю, що забезпечує передбачуваність їх впливу та характеру поведінки суб'єкта цього впливу. Зазначене може стосуватися як життєдіяльності держави загалом, так і окремих суспільних сфер, галузей суспільних відносин. По-друге, соціальний характер діяльності інститутів полягає в їх структурованості, організаційній системі зв'язків відповідно до панівних суспільних інтересів, що відображається в елементному складі, системі зв'язків між елементами, їх підпорядкованості меті та завданням, і це обумовлює, з одного боку, їх життєздатність, а з другого – значущість, необхідність для суспільства. По-третє, діяльність інститутів має враховувати особливості інтересів різних соціальних груп у їхній

підпорядкованості завданням формування правової держави та громадянського суспільства, що втілюється передусім у частині формування середнього класу як визначальної складової ринкової економіки, демократичної держави.

По-четверте, функціонування інститутів постає як сукупність ролей і функцій, які вони виконують відповідно до чинних нормативно-правових актів, соціальних норм і традицій, що склалися історично, тощо. Їхня діяльність не може не сприяти забезпеченню як індивідуальних, так і колективних потреб різних суб'єктів соціальної дії, які сукупно уособлюють суспільство чи його сфери, окремі сегменти як його складові.

Державна служба є системою інститутів, злагоджена робота яких унаслідок синергетичного ефекту дає змогу регулювати загальне становище в економічному, політичному, духовному й соціальному житті суспільства, задовольняти соціальні потреби громадян. Її можна представити як модель управління інституціональним розвитком державної служби (рис. 4). Тож управління інституціональним розвитком державної служби полягає в регулюванні взаємодії сукупності елементів і підсистем інституту державної служби з метою забезпечення переходу інституту з одного етапу на інший, підтримки чи зміни інституціонального стану державної служби в загальній інституціональній конфігурації державного управління, держави й суспільства.

У контексті обґрунтування комплексного характеру державної служби як інституціональної організації та складного комплексного утворення слід виокремити кілька рівнів: особистісний, структурний, нормативний, технічний.

Висновки до розділу 1

Напрацьовані фахівцями з філософії, соціології, психології, менеджменту теоретичні положення щодо формування та функціонування державної служби як системного утворення екстрапольовано на розроблення проблем інституціональних процесів у державному управлінні України.

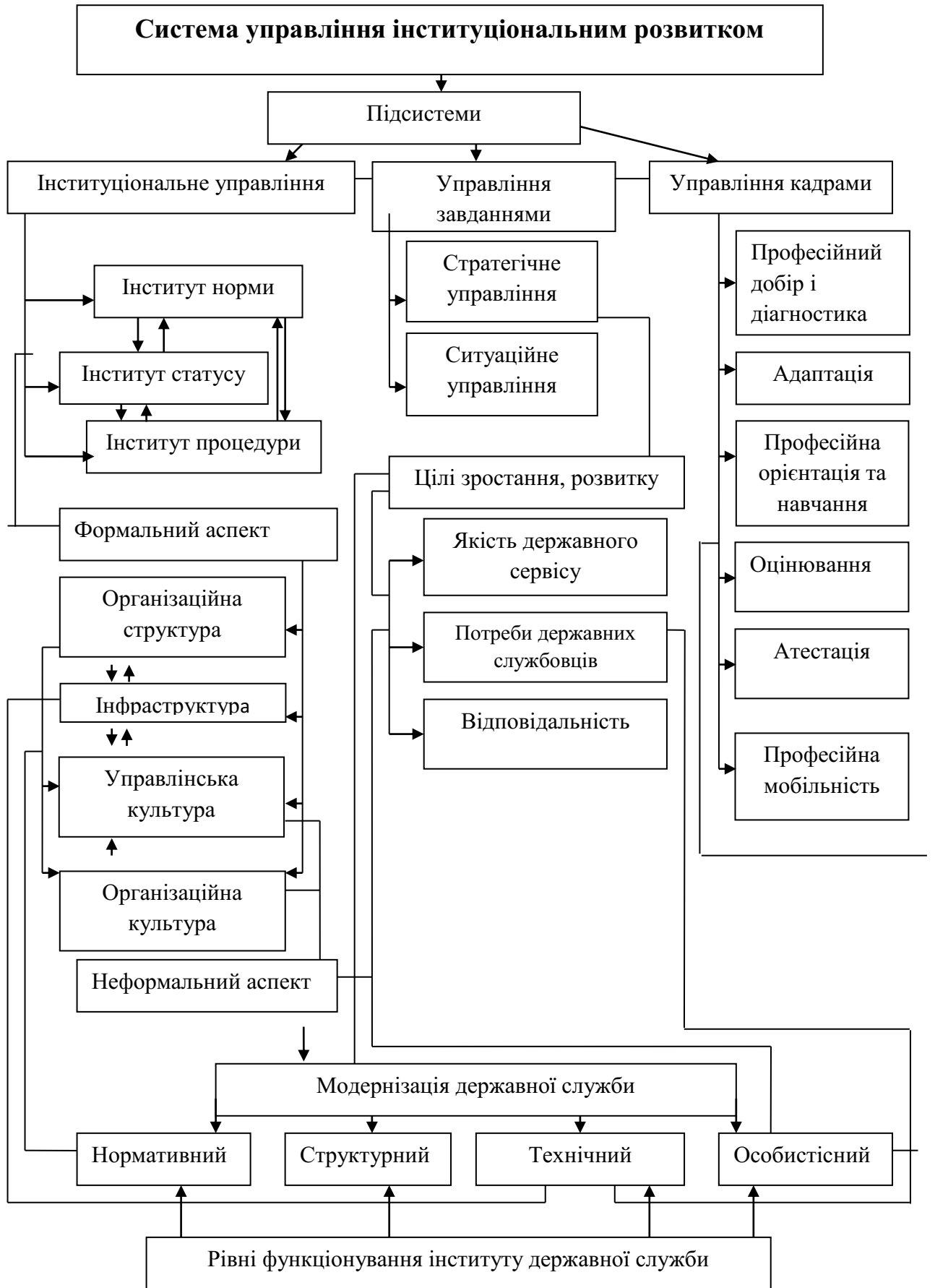


Рис. 4

Інституціональний підхід є важливим елементом загальнометодологічних досліджень і сприяє глибшому усвідомленню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних зв'язків між собою та з навколишнім середовищем, різноманітних дій і факторів. Ідея інституціонального підходу полягає в обмеженні невизначеності, визнанні взаємозалежності елементів державного управління та зовнішнього середовища, їх взаємозв'язків, тобто із суспільством загалом.

У працях українських вчених державна служба з позицій інституціонального підходу за якісними ознаками різноманітності та поліфункціональності інституціональних виявів є складним багаторівневим явищем:

- інституційний підхід є формою та способом наукового вивчення історичної реальності за співвідношенням держави й державної служби, де невпинно поширюється інституційний підхід до розуміння державної служби, який переносить акцент з розуміння державної служби не лише як процесу чи діяльності на бачення її як сукупності елементів, що взаємодіють між собою;

- узагальнення підходів до поняття «державна служба» у колах української наукової спільноти за її функціональними вимірами дає змогу стверджувати, що більшість авторів обстоює необхідність трансформації поняття «державна служба», оскільки державне управління не може ефективно функціонувати, якщо такі базові категорії будуть мати застарілий зміст. У такий спосіб позбутися фрагментарності в розумінні поняття «державна служба», адже її розкривають як «системний державний інститут», «орган взаємодії суспільства і держави», «видом суспільно корисної діяльності», «комплексний правовий інститут», «система правових норм» тощо;

- об'єктом дослідження в межах інституційного підходу до державної служби є: державні службовці, різні державні установи, норми поведінки, зв'язки та ін.;

- логічним є твердження, що розуміння державної служби як системи соціальних інститутів дає змогу розглядати її як своєрідний інструмент

реалізації потреб людини і громадянина. Адже до найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути, відносять такі, що уможлиблюють задоволення потреб членів суспільства, забезпечують соціальну інтеграцію, соціалізацію індивідів, розвиток суспільства тощо;

– державній службі притаманний відкритий інформаційно-комунікативний зв'язок як усередині своєї структури, так і з різними суб'єктами цивільного суспільства для ефективної реалізації завдань і функцій. Така відкритість державної служби дає змогу асоціювати соціальні потреби громадян для формування соціальних стандартів, забезпечення належного рівня життя;

– аналіз дає змогу виокремити чотири основні аспекти, про які зазначають переважна більшість дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний.

Аналізуючи законодавство про державну службу, слід зазначити, що воно є доволі роздрібненим і становить сукупність нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання її функціонування та проходження. Окреслене спричинене передусім прийняттям законів України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII, «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, що зумовило: а) становлення і розвиток інституту державної служби з метою його адаптації до європейських стандартів; б) розроблення системи правових актів у сфері регулювання державної служби з огляду на ті політичні, економічні та правові реалії, які наявні в сучасній Україні.

Правове регулювання державної служби передбачає такі особливості: воно є міжгалузевим, оскільки до його структури належать нормативно-правові норми як публічних, так і приватних галузей права; його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх підвидів цього виду служби, так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби. Отже, правову основу державної служби становлять:

а) Конституція України; б) міжнародні правові акти; в) закони; г) підзаконні нормативно-правові акти.

Дискусійність змісту й концептуального наповнення кожного із законів надала можливість здійснити періодизацію, яка має виконувати пізнавальні функції та ґрунтуватися на симбіозі часового, просторового, подієвого та змістового критеріїв:

– перший період (1993–2010) частково відображав ідеологію та засадничі принципи організації діяльності державного апарату радянської епохи, однак відіграв важливу роль у становленні та функціонуванні інституту вітчизняної державної служби. Його можна визначити як період пострадянського формування державної служби в Україні. Другий період (2011–2015) доволі ґрунтовно на той час визначив суть підходів до формування адміністративного апарату в Україні й характеризував ситуацію, яка склалася в країні, із завданнями та функціями державної служби та її представників. Тому цей період схарактеризовано як період концептуального осмислення державної служби в незалежній Україні. Третій період (з 2016 року) передбачав ідеальну модель організації управління, яку протягом тривалого часу враховували під час створення професійної державної служби за рекомендаціями ЄС. Модернізація державної служби відбувається на засадах масиву прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність системи державного управління загалом. Тому цей період є євроорієнтованим. Інституціоналізація державної служби на цьому періоді не завершилася.

Також сформульовано висновки про те, що:

– сучасний правовий інститут державної служби – це комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації державної служби, статусу державних службовців, гарантій та процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Правове регулювання охоплює три сфери в системі державно-службових відносин: формування системи державної служби; закріплення статусу державного

службовця та гарантій його здійснення; механізм проходження державної служби;

– аналіз змісту інституту державної служби дає змогу відобразити її як систему, що передбачає такі елементи: поняття державної служби; її принципи та види; поняття державного службовця і посадової особи; вступ на державну службу; просування службою, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінювання державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби;

– для висвітлення змісту інституту державної служби визначено її принципи, що акцентують на сутнісних характеристиках, найважливішому в змісті та значенні державної служби. Правове регламентування принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стійкість правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу;

– державна служба – це механізм здійснення завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба є інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку.

На сучасному етапі розвитку суспільства державна служба постає як складний інституціональний комплекс, а отже:

– державна служба як інституціональна система охоплює основні структурні елементи та системоутворювальні чинники, загальними ознаками якої є: наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи своїх завдань, які впливають із загальної мети; ієрархічні відносини

між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи;

– на підставі аналізу наукової літератури можна констатувати, що перелік елементів інституту державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може набути іншої конфігурації. У цьому контексті державну службу як багатовимірне й багатоаспектне явище слід розглядати в різних вимірах: соціальному, політичному, організаційному, структурному, правовому, процесуальному, соціологічному, моральному, сервісному, управлінському, кадровому, процедурному тощо. Таким елементам на практиці не відведено чітко визначеного місця в структурі державної служби, адже державна служба виконує роль соціального інституту, відображаючи свою багатогранну сутність, урахувати яку принципово важливо у вивченні питання державної служби;

– інституційний характер державної служби засвідчує, що як інструмент реалізації завдань держави вона не вичерпується лише управлінням, а забезпечує певні гарантії життєдіяльності громадян, етичні цінності й норми, які впливають на суспільство загалом;

– аргументовано, що соціальний характер діяльності інститутів полягає в їх структурованості, організаційній системі зв'язків відповідно до панівних суспільних інтересів, що відображається в елементному складі, системі зв'язків між елементами, їх підпорядкованості меті й завданням, що обумовлює, з одного боку, їх життєздатність, а з другого – значущість, необхідність для суспільства;

– управління інституціональним розвитком державної служби полягає в регулюванні взаємодії сукупності елементів і підсистем інституту державної служби з метою забезпечення переходу інституту з одного етапу на інший, підтримки чи зміни інституціонального стану державної служби в загальній інституціональній конфігурації державного управління, держави і суспільства;

– у контексті обґрунтування комплексного характеру державної служби як інституціональної організації та складного комплексного утворення виокремлено особистісний, структурний, нормативний і технічний рівні.

Отже, інституціоналізація державної служби – це процес визначення та закріплення соціальних норм, правил, упорядкування і формалізації сталих відносин між елементами державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб, у вигляді законів, соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її результативність та ефективність. Інституціоналізація державної служби є незавершеним процесом з ознаками європейської інтеграції.

Інститут державної служби – це цілісний інституціональний комплекс, у якому завдяки нормативно-правовим актам, нормам, правилам, традиціям регламентовано діяльність осіб, що забезпечують функціонування державних органів. Поєднання окремих компонентів інституту державної служби дає змогу набути державній службі нових інституціональних рис, які не властиві окремим її компонентам, а виникають завдяки інституціональній взаємодії цих компонентів.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття та завдання правової інституціоналізації державної служби в Україні

Питання завдань державної служби у зв'язку з їх значущістю потребують ґрунтовного вивчення, оскільки методологія цілепокладання в управлінні загалом і публічному управлінні зокрема недостатньо розроблена з погляду сучасної науки.

Завдання державної служби можна розглядати як певну форму визначення та закріплення у відповідних нормативно-правових актах органами державної влади суспільно важливих актуальних проблем [9, с. 9–10].

Головною метою державної служби є практичне здійснення функцій держави, виконання її завдань, забезпечення добробуту суспільства, задоволення громадських інтересів на основі принципів і положень, встановлених у Конституції та законодавстві України.

З огляду на положення законодавства, що визначає основні засади діяльності державних службовців, а також наукові розробки в цій сфері, слід зазначити, що до основних завдань державної служби належать такі:

- охорона конституційного ладу в державі, створення умов для розвитку громадянського суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особистості;
- захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
- формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій публічної адміністрації;
- забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції;

- удосконалення умов державної служби та професійної діяльності державних службовців;
- забезпечення дії принципу відкритості в діяльності державних службовців і державних органів;
- створення та підтримання в державних органах сприятливих міжособистісних відносин, які забезпечували б розвиток позитивних особистих рис державних службовців.

Теоретичних напрацювань щодо визначення завдань державної служби обмаль, зазначене питання детально в наукових джерелах майже не висвітлено, хоча деякі автори вважають, що головною метою державної служби є практичне здійснення функцій держави, реалізація її завдань, забезпечення добробуту суспільства, задоволення громадських інтересів на основі принципів і положень, встановлених у Конституції та законодавстві України [148].

Науковці зазначають, що державній службі можуть бути притаманні завдання, які пов'язані з упорядкуванням роботи державного апарату; встановленням вимог до функцій та повноважень, що реалізуються на державній службі; визначенням компетентності та професійної підготовленості державних службовців; регламентацією методів і процедур аналізу та оцінювання ефективності функціонування державного апарату; створенням умов забезпечення державних службовців тощо [20, с. 62–63].

У такій інтерпретації визначення завдань державної служби вбачається, що державні службовці визначають пріоритетом потреби державного апарату, а забезпечення реалізації прав, свобод й інтересів людини має вторинне значення. Тому доцільніше завдання державної служби визначати крізь призму національних завдань, що ґрунтуються на основних конституційних засадах функціонування держави. У зв'язку з цим слушною видається думка про те, що «сенс і цілі нормальної держави полягають у тому і лише в тому, щоб сприяти матеріальному та духовному розвитку свого народу» [149, с. 39].

Кожна соціальна підсистема має власну основну мету, проте вона підпорядкована характеру щодо основної мети держави. Основною метою

демократичної правової держави слід вважати створення умов, які дають змогу громадянам досягати високих стандартів цивілізованого життя, вільно розвиватися як особистості й мати гарантії забезпечення своїх прав, свобод та інтересів, що відповідає основним конституційним положенням про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [37]. Публічна адміністрація повинна прагнути до досягнення своїх завдань, орієнтуючись на основну мету держави, в іншому випадку це може призвести до руйнування держави.

У системі державного управління державна служба призначена передусім для виконання завдань щодо надання адміністративної (апаратної) підтримки політичному керівництву країни, а також вивчення проблем управління та інтересів усіх верств населення. Для забезпечення цього в нормативно-правових актах визначено завдання державної служби, що пов'язані з реалізацією такого призначення.

Формулювання завдань державної служби є складним і суперечливим питанням. Раціональний підхід до формування завдань для державної служби передбачає єдність поглядів політичної еліти та більшості громадян на ключові потреби й інтереси людей, об'єднаних у державу. За відсутності такої єдності державний апарат буде керуватися тільки метою існування державного режиму, захищаючи власні, відомчі, «кланові», без урахування інтересів численних соціальних груп або суспільства загалом.

Під час визначення завдань державної служби слід враховувати, що державні службовці залучені до формування та реалізації державної політики в різноманітних сферах, також їхня діяльність пов'язана із забезпеченням функціонування публічної адміністрації та реалізацією її владних повноважень. Тому серед основних завдань державної служби, які безпосередньо впливають на визначення її мети, слід виокремити: забезпечення правового регулювання діяльності публічної адміністрації; створення організаційних структур публічної адміністрації та добір кадрів до таких структур; створення

необхідних умов для реалізації функцій публічної адміністрації; захист прав, свобод і законних інтересів громадян; розроблення та реалізація стратегії політичного, економічного й соціального розвитку тощо.

Досягнення ефективності після прийняття управлінських рішень неможливе без правильної постановки завдань. Значущість цілепокладання засвідчує фахівець у галузі управління складними системами П. Друкер [150, с. 85]. Щоб з'ясувати роль цього механізму для практики державного управління, необхідно враховувати порядок визначення завдань управління соціальними процесами в суспільстві, коли мета є запланованим результатом, якого досягають завдяки відповідним засобам. Такий підхід є важливим, оскільки трапляються випадки, коли під час постановки завдань не враховано реалістичність і необхідність їх досягнення, а також ігноруються умови, дотримання яких необхідне для ефективної діяльності в процесі досягнення завдань.

Професіоналізм державних службовців виявляється під час виконання обох складових механізму досягнення мети, коли діяльність спрямована не лише на отримання результату, а й на оптимальне використання засобів досягнення відповідної мети. Під час формування та реалізації ефективної державної політики використовують широкий набір засобів досягнення мети. Ефективність застосування таких засобів залежить від взаємопов'язаних складових публічного адміністрування, які умовно можна розділити на декілька ключових сфер і на підставі яких формуються завдання державної служби. Зазначені сфери може бути розподілено так:

1. Соціальна сфера, до якої слід віднести виконання, а також забезпечення повноважень держави та її органів; практичну реалізацію функції держави; виконання загальнодержавних завдань щодо публічного управління; створення передумов взаємодії держави з громадськістю тощо. Сюди також можливо віднести побудову правової соціальної держави, виконання законодавчих вимог щодо державної підтримки соціальної сфери, забезпечення добробуту суспільства.

Правильно побудована система соціальних завдань сприятиме ефективній роботі державних структур, оскільки за умови розумного контролю дотримання соціальних норм можливо досягти сприятливих умов функціонування системи державного управління.

2. Правова сфера, що охоплює реалізацію державними службовцями законодавства, а також його розроблення та впровадження, завдяки чому формуються правові засади нормального функціонування державного апарату. Нормативна складова державного управління майже повністю пов'язана з бюрократичною основою його здійснення.

2. Економічна сфера, яка визначає ефективність державного регулювання економіки, підтримання підприємництва, забезпечення та оптимізація фінансування витрат на державний апарат і державну службу, забезпечення управління державною власністю тощо. Зазначена категорія безпосередньо пов'язана з розподілом матеріальних ресурсів у суспільстві, що є найсуперечливішою та найконфліктнішою складовою в досягненні ефективності державної управлінської діяльності. Усі види ресурсів (політичні, економічні, інформаційні, соціальні) необхідно розподіляти відповідно до функціонального внеску окремої одиниці в розвиток системи як цілого. Це важлива умова підвищення ефективності діяльності управлінських структур. Тому ефективною буде діяльність з реалізації завдань управління, коли суб'єкти управління правильно враховують функціональний внесок кожної структурної одиниці та відповідно до цього розподіляють наявні ресурси [151, с. 46–48].

4. Організаційна сфера, що забезпечує реалізацію повноважень державних органів й організаційно-технічне забезпечення органів у структурі державної влади. Крім того, вони можуть охоплювати приведення структури державного апарату у відповідність до завдань державної служби, з одночасним удосконаленням норм, стандартів, правил регулювання складу державного апарату та просування службою. Дотримання певних нормативних вимог не може бути здійснено без необхідних засобів контролю та застосування

владного впливу. Для підвищення ефективності досягнення завдань у цій сфері важливо використовувати складові владного впливу, до яких належать: повноваження, надані представникам різних структурних підрозділів державної служби, і безпосередньо владний вплив. Поєднання їх у межах управлінської діяльності на державній службі дає змогу максимально ефективно використовувати наявні ресурси задля досягнення відповідної мети.

Завдання державної служби можна систематизувати за допомогою класифікації з використанням різноманітних критеріїв. За сферами суспільного життя їх можна розділити на: економічні, соціальні, політичні, духовні тощо. За часом реалізації або досягнення: короткострокові, середньострокові, довгострокові. Відповідно до рівня суспільної важливості: стратегічні, що пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням чи перетворенням, а також тактичні, що визначають конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань. За ступенем досягнення результатів: проміжні та кінцеві. Водночас слід урахувувати, що завдання, які належать до різних груп класифікації, необхідно узгоджувати для того, щоб вони підтримували та зумовлювали одна одну.

Є певні фактори, що мають значення для досягнення завдань державної служби та управління ними. Це передусім вплив зовнішніх факторів стосовно системи управління (структур вищого рівня чи міжнародної обстановки). Досягнення результату будь-якою структурною одиницею в межах державного управління може виявитися неповним (а іноді й неможливим), якщо вона не здатна залучати зовнішні джерела (здійснювати повноцінний обмін із системними одиницями зовнішнього оточення) для збагачення або доповнення власних ресурсів [152, с. 211].

Сучасне державне управління не можна вважати ефективним без активного обміну із зовнішнім середовищем, оскільки життєдіяльність будь-якої структурної одиниці в суспільстві може бути самодостатньою. Мистецтво налагодження відносин, позитивний обмін із зовнішнім оточенням є однією із суттєвих складових прийняття ефективних управлінських рішень.

Важливими є і психологічні чинники. На жаль, у практиці публічного управління психологічний фактор не становить значущої підстави для прийняття певних рішень. Проте сучасні технології менеджменту включають його до основних стратегічних складових діяльності управлінських структур [153, с. 225]. Ці чинники відіграють важливу роль у реалізації управлінського впливу в складних, а також конфліктних ситуаціях, коли саме психологічний фактор можна вважати пріоритетною складовою управлінського впливу.

Також необхідно акцентувати увагу на ціннісних орієнтаціях державних службовців. Державний апарат не може ефективно здійснювати управлінську діяльність без підтримання прийняття управлінських рішень з боку державних службовців, які до нього входять, а також різних верств населення. Позитивне ставлення з боку державних службовців і населення до певних виявів державної політики є найважливішим показником ефективності ухвалення управлінських рішень. Позитивні ціннісні орієнтації забезпечують підтримання публічної адміністрації та її управлінського впливу з боку представників різних соціальних верств. Тому необхідно зважати на формування позитивних цінностей як у державних службовців, так і в різних соціальних груп населення щодо діяльності публічної адміністрації.

Ефективна робота державних службовців має ґрунтуватися на чіткому виконанні функціональних вимог, пов'язаних з метою публічного управління. Успішна робота із завданнями може бути визначена як найважливіша складова ефективного управлінського впливу в межах системи управління. Тому доцільно розглянути функції управління завданнями.

Найвідомішою для більшості керівників у сфері державної служби є когнітивна функція управління завданнями. Вона безпосередньо пов'язана з результативністю управлінського впливу. Наприклад, якщо суб'єкт управління хоче отримати визначений у кількісних чи якісних показниках результат, то його отримання найпоспідовніше відображає наявність когнітивної функції завдання [154]. Під час постановки такого завдання враховують переважно

наявність тих ресурсів, які спрямовані на досягнення чистого результату, що відповідає когнітивній меті діяльності органів державної влади.

Розподільна функція управління завданнями наближає до ефективного виконання управлінських рішень з боку державних службовців. Кожен суттєвий захід у межах управлінської діяльності передбачає обґрунтований розподіл ресурсів між окремими елементами організаційних структур для спільного досягнення завдань управлінського впливу [155]. Під час державного управління розподіл ресурсів слід здійснювати ефективно, з огляду на поставлену мету (а не престиж структурної одиниці, її близькість до центральних органів влади, наявність корупційної складової тощо). Для більшості керівників цільовий розподіл ресурсів є проблемою, оскільки реалізація розподільної функції передбачає ймовірність виникнення конфліктних ситуацій.

У процесі державного управління також наявна така важлива складова, як функція ідентифікації мети. Це передбачає співвідношення завдань окремих системних (структурних) одиниць і системи (структури) як цілого (місцеві органи управління та центральні державні органи). У разі відсутності ідентифікації місцевих органів із центральними органами влади ефективність управління зводиться нанівець. Завдання, які не враховують можливостей відокремлення частин від цілого, не можуть бути не тільки ефективними, а й результативними [156, с. 58–62].

Функцією, яка створює умови для ефективного управління, є мотиваційна. За своєю суттю завдання повинно мотивувати представників різних державних службовців. Виразним прикладом цього може бути введення воєнного стану в Україні з 24 лютого 2022 року у зв'язку з воєнною агресією Російської Федерації проти України [157]. Можна спостерігати високі інтенсивність й ефективність управлінських дій у цьому напрямі. Зазначене обумовлене тим, що було забезпечено загальну мотивацію представників різних соціальних груп, зокрема й серед державних службовців. Така вмотивованість дій може стати частиною ефективної політики управління в разі, якщо буде

створено умови для задоволення потреб представників соціальних груп, які відповідають завданням державної служби.

Ще однією функцією управління завданнями є функція перетворення. Її зміст полягає в інноваційному характері управлінської діяльності. Управлінська діяльність на будь-якому рівні має бути орієнтована на формування нових соціальних відносин, структур, форм взаємодії тощо, що повинно бути відображено в змісті завдання управління.

Катектичні (чи емоційні) функції підтримують ефективне ухвалення завдань шляхом створення представниками державних структур певного емоційного стану. Будь-які завдання стають неефективними, якщо члени соціальних груп не мотивовані на здійснення дій, які відповідають меті, визначеній суб'єктами управління [158, с. 210].

Ефективність управлінської діяльності також залежить від виконання символічної функції завдань управління. Кожна значуща мета має бути «візитною картою» публічної адміністрації. Управлінські рішення державного апарату не можуть бути реалізовані цілком в умовах, коли ці завдання не сприймають члени соціальних груп і державні службовці як значні, необхідні й досяжні [159, с. 95]. Ефективність завдань безпосередньо залежить від можливості управлінських структур показати значущість своєї діяльності в потрібному контексті, щоб відповідні завдання були орієнтирами під час реалізації певних проектів. Цільові напрями державних структур є важливою складовою PR-діяльності у сфері публічного управління. Сучасні теорії менеджменту зосереджують на цьому питанні неабияку увагу, тому кожне формалізоване та прийняте завдання в діяльності державних службовців має супроводжуватися необхідним комунікативним забезпеченням з боку публічної адміністрації.

Ідеологічна функція управління завданнями державного управління полягає в тому, що кожна мета, визначена суб'єктами управління, має бути ідеологічно орієнтованою, пов'язаною зі здійсненням загальних завдань державного управління. Для розуміння цієї функції завдань слід урахувати

таку обставину: ідеологія має не лише вказувати на те, як повинні діяти члени соціальних груп, а й пояснювати, чому вони мають діяти саме так [160, с. 24]. Ідеологічну складову використовують неоднаково в різні історичні періоди. Водночас ідеологія є важливим і необхідним елементом ефективної управлінської стратегії, яку використовують у сучасній практичній діяльності державних управлінських структур.

Також доцільно розглянути питання постановки завдань на державній службі, на чому акцентують зарубіжні вчені, які проводили дослідження щодо визначення впливу постановки завдань на роботу службовців [161, с. 711]. За результатами прикладних досліджень деякі дослідники дійшли висновку щодо впливу поставлених завдань на роботу державних службовців. Було відзначено позитивний вплив постановки значних за обсягами завдань у роботі окремих державних службовців або їх колективів, у зв'язку з тим, що це стимулює ділову активність і процеси вибору, тобто вимагає виявити наполегливість, а також не дозволяє нічого відкладати, оскільки є потреба зосередитися на досягненні ґрунтовної мети [162, с. 265].

Необхідною умовою (*sine qua non*) цілепокладання науковці визначають зобов'язання виконати поставлену мету. Оцінювання результату діяльності здійснюють для того, щоб визначити й зрозуміти, чи досягнуто мети, або ж необхідно внести зміни в плани щодо її досягнення. Якщо службовець не може досягти поставленої мети через брак компетентності, регуляційні змінні не працюють, тому мотивації, зусиль і наполегливості буде недостатньо, що зумовлює потребу коригувати плани й стратегії досягнення завдань, а також долучення додаткових ресурсів [163].

За результатами проведених експериментів науковці встановили, що наявності проблем з цілепокладанням жодна мотивація не додає переваг або ефективності в досягненні мети доти, доки не буде здійснено логічне, розумне й обґрунтоване коригування визначеного завдання [164, с. 762]. Також з'ясовано, що участь безпосередніх виконавців у прийнятті управлінських рішень під час реалізації завдань має пізнавальне значення. Коли певній групі осіб визначено

мету або вони брали участь у її визначенні, діяльність з досягнення мети була як індивідуальною, так і в групах. Одночасно визначені завдання були доволі складними в реалізації. У тих випадках, коли досягнення мети здійснювали шляхом колективного прийняття рішень, роботу виконували краще, ніж у тих випадках, коли приймали індивідуально [165, с. 212]. Тобто участь у прийнятті колективних рішень з досягнення складної мети підвищувала ефективність діяльності, оскільки формувалася впевненість, що мети можливо досягти.

Також у зазначеній сфері проводили інші експерименти, за результатами яких виявлено, що стимулом для високої продуктивності професійної діяльності є конкретні значущі завдання та висока самоефективність. Саме вони змушують людей шукати ресурси та розробляти стратегію для досягнень цих завдань. Такі фактори, як здібності, особисті зобов'язання, зворотний зв'язок, умови роботи й можливості кар'єрного зростання, сприяють ефективнішому досягненню значущої мети. Інтенсивну роботу щодо виконання завдань, які передбачають підвищення на службі, оцінюють і заохочують як в установі чи організації, так і за їх межами. Винагороди за працю приносять задоволення від роботи, а вона своєю чергою формує бажання залишитися і продовжувати працювати в тому самому органі чи установі, шукати нові шляхи подолання проблем [166, с. 716]. У такий спосіб забезпечують циклічність виробництва, цикл високої продуктивності праці (High Performance Cycle, HPC). Практичне значення цієї моделі полягає в тому, що вона дає підґрунтя для створення ефективного та задоволеного своїм робочим місцем трудового колективу.

Позитивний ефект зворотної залежності визначається ставленням зворотного зв'язку до завдань, які ставить людина. Люди не припиняють інтенсивно працювати навіть після досягнення значущої мети, вони можуть прагнути, щоб їхня праця відповідала попереднім завданням, а тому визначають ще глобальнішу мету. 2000 року фахівці перевіряли модель HPC на матеріалі соціологічного опитування працівників федеральної цивільної служби, проведеного Департаментом управління кадрів США. Результати перевірки засвідчили, що:

1) високі конкретні вимоги мають позитивний вплив на трудову діяльність працівників публічної служби, оскільки вони вірять, що можуть зробити щось надзвичайно важливе (ідеться про значущість мети);

2) службовці, які не знали, як правильно виконати поставлене завдання, працювали гірше за своїх колег, які мали чітке уявлення про те, що потрібно робити;

3) службовці, задоволені роботою та її результатами, виявили високу відданість своїй організації.

Це дало дослідникам підстави для висновку, що модель НРС має важливе значення для політиків і державних службовців [167, с. 545].

Згодом Б. Райт, досліджуючи діяльність державних службовців, підтвердив основні положення цієї моделі. Результати його дослідження засвідчили, що структури державного сектору, які зацікавлені в мотивації своїх службовців, повинні ставити перед ними конкретні завдання, що стимулюватимуть їх інтерес. Такі завдання зосереджують увагу та зусилля службовців на отриманні результату. Учений виявив, що обмеження та контроль поведінки службовців у деяких ситуаціях призводять до зниження позитивних результатів, які зазвичай отримують за умови постановки значущої мети [168, с. 74].

Вчені довели, що знання того, що від тебе вимагають і як це виконувати, позитивно співвідноситься з високою продуктивністю праці державних службовців. Це відкриття було спочатку зроблено в лабораторних, а згодом – у робочих змодельованих умовах. За результатами проведених експериментів встановлено, що мета має позитивний вплив на трудову активність працівника, якщо той знає, що потрібно зробити для її досягнення, і має необхідне для цього вміння [169, с. 545].

Також науковці вивчали питання отримання державними службовцями нових знань, умінь і навичок під час реалізації мети. З'ясовано, що коли особа має відповідні знання, вміння та навички, вона фокусує увагу на кінцевому результаті, а за їх відсутності всі свої пізнавальні ресурси особа зосереджує на

процесі пізнання та пошуку шляхів найкращого виконання завдання, без відволікання на проблему досягнення саме кінцевого результату [170, с. 128].

Постановка та досягнення мети в контексті високої продуктивності праці означає, що від особи вимагають докласти всіх сил, застосувати наявні знання та здібності, щоб їх реалізувати. У разі необхідності отримання нових знань, умінь і навичок увага особи відволікається від кінцевого результату, визначають передусім потребу отримати необхідні знання і майстерність, яких поки що бракує, щоб потім добре виконати свою роботу, тобто така ситуація стимулює інтелект особи на постійний пошук нової інформації, постановку нових завдань, аби мислити масштабно й активно шукати зворотний зв'язок [171, с. 226].

Значно більшу кількість емпіричних досліджень щодо виявлення позитивного впливу мети на діяльність працівників проводили в приватному, а не державному секторі, проте результати цих досліджень цілком прийнятні для використання публічною адміністрацією.

У роботах С. Метезенбаума зазначено, що корисно ставити конкретні завдання, «працювати ефективно на кінцевий результат» у всій державній установі чи одному-двох його відділах. Слід бути обачними з основними засобами мотивації працівників у державному та приватному секторах. Основна мета управління за результатами – дати оцінку й підготувати кожного окремого працівника, а не організацію, яка наймає його. Доволі складно знайти універсальні показники кінцевого результату, необхідні для підготовки працівника. Проте результати аналізу, отримані в процесі роботи, будуть засвідчувати, що саме співробітник організації повинен робити, аби виконувати її стратегію та відповідати її вимогам [172, с. 46].

З огляду на викладене, слід зазначити, що державним службовцям в окремих сферах доцільно використовувати підхід так званих поведінкових завдань, а не виробничих. Це стосується правоохоронної сфери, сфер соціального захисту, охорони навколишнього середовища, а також обслуговування, де доцільнішими є поведінкові завдання, а не виробничі. Не

слід використовувати для заохочення як визначальні показники, наприклад, рівень злочинності, якість життя, стан екології, оскільки на них впливають фактори, які не залежать від волі службовця, крім того, вони також не враховують вплив факторів, які залежать безпосередньо від службовців. Низка показників у цих сферах, на відміну від показників поведінкових, не визначають, що саме службовцям слід робити, аби отримати позитивний результат, а просто змушують їх працювати більше заради власне праці.

Відповідно до розглянутих теорій постановки завдань, ситуативний чинник відіграє роль посередника у впливі мети на процес управління. Рівень управління, на якому ставлять завдання, також може бути змінним, що впливає на співвідношення між цілепокладанням і продуктивністю праці службовців. У розглянутих дослідженнях зазначено, що постановка конкретних завдань на державному рівні може вимагати від суб'єктів управління робити вибір між конкурентними завданнями. Зазначене може зумовлювати невизначеність поставлених завдань, оскільки, якщо суб'єкти управління конкретизують їх, то інші особи вважають, що будь-яка неконкретизована мета має другорядне значення, отже, її навряд чи буде реалізовано. На місцевому рівні ситуація інша: тут функції керівників є оперативнішими, ніж на державному рівні, тому й постановка значущої мети для окремої людини або групи відбувається майже так само, як і в приватному секторі [173].

Незалежно від рівня управління процес постановки мети відіграє важливу роль у практиці державного управління. Проблему нечітко поставлених завдань управління за результатами можна розв'язати специфікацією значущих поведінкових завдань. Загалом теорія постановки завдань є однією з обґрунтованих і практично значущих теорій, вона, як і решта теорій підвищення продуктивності праці службовців, має вагоме наукове значення, а тому є однією з найважливіших теорій для подальшого наукового дослідження кадрових проблем на державній службі.

У масиві наукових джерел з актуальних питань державного управління обґрунтовують твердження про можливість застосовувати теорію постановки завдань як у державному, так і в приватному секторі управління.

Подолання проблеми неясності мети може стати переходом від управління за результатами до управління з навчальними чи поведінковими завданнями. Поведінкові завдання успішно застосовують у приватному секторі, тому необхідно проводити подальший аналіз щодо застосування поведінкових моделей для покращення таких складових, як ефективність управління, продуктивність праці та якість роботи. Наприклад, у приватному секторі доволі активно використовують технологію проведення коучингу (навчання) для підвищення самоефективності співробітника, тобто формування його впевненості в тому, що значущі завдання, поставлені перед ним, цілком досяжні.

Технологія управління завданнями була запозичена публічною адміністрацією в 80-х роках минулого століття в приватного сектору з метою модернізації систем публічного управління в розвинутих зарубіжних країнах. Зазначене зумовлено тим, що, як і бізнес-структури, органи державної влади й органи місцевого самоврядування – організації, які повинні виконувати свої функції, реалізувати суспільно значущі завдання в середовищі, яке постійно змінюється, де одночасно діє безліч різноспрямованих факторів, а тому підтримання стабільних процесів іноді є неможливим або неефективним.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) цю категорію визначає як управлінський цикл, у межах якого визначають цільові значення в галузі ефективності й результативності; менеджери мають можливості для їх досягнення; проводять вимірювання та звітують про досягнуті результати, а потім цю інформацію використовують для рішень про фінансування, структуру, функціонування програм, а також щодо заохочення та санкцій [174].

Публічна адміністрація розвинених зарубіжних країн також визначає цю категорію. У Великій Британії, що має давню традицію управління завданнями

в приватному секторі, використовують як надто стислі, так і доволі розгорнуті визначення. Наприклад, управління завданнями визначають як управління результативністю та ефективністю діяльності організації чи індивіда, що передбачає чотири цикли: планування (обрання пріоритетів і планування з метою оптимізації), виконання (допомога в досягненні кращих результатів), оцінювання (оцінювання результатів/ефекту діяльності), перегляд (внесення корективів відповідно до результатів) [175].

В Австралії, яка також використовує досвід управління завданнями в державному секторі, Комісія з національного аудиту пропонує таке визначення: управління завданнями – це вміння робити те, що потрібно, так, як потрібно. Зазначене має передбачати три основні стадії: планування (угода за стандартами ефективності та результативності), виконання, а також оцінювання (порівняння досягнутого з тим, що було заплановано) [177, с. 27].

У Новій Зеландії управління завданнями визначають як цикл із чотирьох етапів: вибір напрямку (чого ми хочемо досягти в найближчі три–п'ять років і чому); планування (як краще досягти бажаного та чи є необхідні ресурси); упровадження та надання послуг (упровадження, моніторинг, внесення коректив); оцінювання (оцінювання ефективності й результативності вжитих дій, оцінка непередбачених побічних ефектів) [176, с. 30].

Отже, управління завданнями передбачає обов'язкову постановку мети й завдань, розуміння очікуваного результату, а також облік отриманих результатів під час виконання наміченого та подальшого планування.

Упроваджуючи управління завданнями, усі країни постають перед певними проблемами. Головна з них пов'язана з необхідністю вдосконалення технології декомпозиції завдань й очікуваних результатів, а також технології розподілу відповідальності за досягнення поставлених завдань і результатів.

Поняття «декомпозиція» передбачає, що процес управління відбувається згори донизу, хоча в системі органів влади так має відбуватися не завжди. Досвід управління в державному секторі України засвідчує, що переважно

завдання та цільові показники визначають у певному вигляді, з огляду на ієрархічну побудову системи управління публічною адміністрацією.

У різних країнах діють різні процедури: або завдання та цільові показники узгоджують з урядами, центральними відомствами, або ж ні, однак частина процесу відбувається знизу вгору, а частина – від рівня органу влади й донизу [177]. Централізовану практику постановки завдань для органів виконавчої влади прийнято лише в п'яти країнах ОЕСР.

Проблему декомпозиції завдань можна розглядати в різних площинах. Зокрема, є управлінська ієрархія органів влади: уряд – суб'єкти бюджетного планування – підвідомчі їм органи виконавчої влади та підвідомчі організації. Можна аналізувати питання декомпозиції цілей і з погляду внутрішньої структури: орган державної влади – структурний підрозділ – державний службовець. Це складніше питання, тому що тут завдання та цільові показники мають видозмінюватися та прив'язуватися вже до конкретної діяльності.

Крім того, є проблеми узгодження, тому що і цілі, й очікувані результати часто мають міжвідомчий, а також міжрівневий характер. Тому виникає необхідність узгодження завдань між різними рівнями державного управління. Можна додати й місцеве самоврядування, оскільки частина повноважень, які забезпечують досягнення спільних завдань, пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування. Необхідно визначати, як у цьому випадку враховують регіональні й місцеві пріоритети, чи повинна центральна влада повністю визначати ключові завдання, чи потрібен механізм їх узгодження, чи слід застосовувати диференційований підхід, коли під час постановки певних завдань використовують принцип централізації, а інших – децентралізації.

Під час декомпозиції завдань складно визначити індивідуальну відповідальність за досягнення мети й результатів. У розвинених країнах, де запроваджено показники діяльності органів державної влади, використовують також цільові показники керівників, які працюють у цих органах державної влади [177, с. 54].

Тобто проблема декомпозиції завдань та очікуваних результатів охоплює низку питань, вирішити які можна за допомогою таких заходів:

- узагальнення наявного досвіду, формування та поступове поширення практики управління завданнями та їх декомпозиції;

- упровадження у сфері публічного управління таких засобів, як управління завданнями й управління за результатами, що надало б можливість чітко визначити завдання кожного рівня публічної влади, способи та засоби їх досягнення, а також розмежувало б відповідальність за досягнення результатів;

- навчання та обмін досвідом для формування в державних службовців відповідних знань, умінь і навичок щодо управління завданнями.

Запровадження управління завданнями в діяльності публічної адміністрації може бути ускладнено через необхідність забезпечити узгодженість різних нормативних документів щодо планування та регламентації діяльності публічної адміністрації. Це стосується як рівня стратегічного планування чи планування, пов'язаного з упровадженням окремих проєктів, так й оперативного планування в межах повсякденної діяльності. Адже інформація про те, які результати очікують від органів державної влади в довгостроковій, середньостроковій та короткостроковій перспективі, частково міститься в документах, які приймають у системі державного управління, а саме це: стратегії розвитку в окремих галузях життєдіяльності; довгострокові та середньострокові стратегії та програми соціально-економічного розвитку; програмні документи уряду; звітні документи щодо результатів реалізації державної політики за окремими напрямами; положення про органи державної влади та їх структурні підрозділи; адміністративні й посадові регламенти діяльності; плани нормотворчої діяльності; плани діяльності підрозділів тощо.

Для того щоб розв'язати цю проблему, необхідно розробити єдину методологію, яку використовували б у стратегічному плануванні й управлінні за результатами, а також було запроваджено в системі міжвідомчого та міжрівневого планування.

Однією з актуальних проблем управління завданнями є «парадокс доручень». Для впровадження механізмів управління завданнями необхідно скоригувати співвідношення планової діяльності (визначених у посадових регламентах, програмах, положеннях тощо), і тієї діяльності, яка пов'язана з виконанням разових доручень. За деякими оцінками, до 80 % зусиль держслужбовців затрачається на виконання разових доручень, поточну роботу [178 , с. 68]. Постає закономірне питання стосовно доцільності запровадження в нашій країні управління завданнями, якщо воно стосуватиметься лише 20 % діяльності державних службовців. Причому за невиконання позапланової діяльності може бути суворіше покарання, ніж за невиконання планової. Тож у цьому контексті гостро постає питання мотивації на індивідуальному рівні, що спричинено такими факторами:

- відсутність формалізованої об'єктивної оцінки індивідуальних результатів діяльності;
- слабкий зв'язок оплати праці за результатами діяльності;
- неочевидний зв'язок результатів діяльності з рішеннями про подальше просування службою.

Розв'язати цю проблему можна шляхом розроблення концепції впровадження механізмів управління завданнями та внесення змін до нормативних документів щодо виконання доручень та їх співвіднесення із завданнями, результатами та ресурсами. Для поліпшення мотивації можна було б виконати формалізовану прив'язку рішень про преміювання до результатів діяльності, ширше використовувати нематеріальні методи стимулювання.

Упровадження управління завданнями ускладнене також необхідністю оцінювання результатів, тому під час запровадження управління завданнями потрібна система моніторингу. Крім того, результати моніторингу повинні забезпечувати сумісність результатів у часі та відображати ступінь досягнення завдань [179 , с. 71]. Необхідні також порівняльний аналіз та оцінювання системи стимулювання, тому що у відриві від економічних механізмів

діяльності органів виконавчої влади управління за результатами буде лише автоматичним заповненням звітів і планів.

Ще один важливий аспект – організація зворотного зв'язку зі споживачами державних послуг, суспільством, а це висуває нові вимоги до показників оцінювання, їх точності, зрозумілості й однозначності. Стейкхолдери мають розуміти, про які результати йдеться, щоб бути зацікавленими в забезпеченні цих результатів органами виконавчої влади.

У різних країнах функціонує чимала кількість суб'єктів, що здійснюють моніторинг та оцінювання результатів управління. Наприклад, у Швеції здійснюють оцінювання фінансово-адміністративної спроможності відомств. Потреба такого оцінювання постала після того, як уряд цієї країни запровадив нові принципи бюджетування та надав ширшу фінансову свободу органам виконавчої влади. Було розроблено принципи або параметри оцінювання отриманого результату: відповідність встановленому плану дій («регулятивні листи»); оцінювання якості фінансового управління (дотримання термінів, форм звітності, стандартів обліку). За цими двома параметрами шведи виставляють відомствам рейтингові оцінки, що здійснює спеціальна служба – Національне ревізійне бюро [180], а її оцінки використовують у «діалозі управління» – подальшому визначенні бюджетів на наступний рік, коригуванні планів діяльності відповідного державного органу, який оцінювали.

Інший приклад – Бельгія, де є служба адміністративного спрощення, яка, крім іншого, вимірює індекс Кафки, законодавчо встановлений та офіційно затверджений. Його використовують для визначення рівня неефективності державної бюрократії, а його вагоме значення стає підставою для перегляду наявних адміністративних процедур і внесення змін до законодавства [181, с. 301]. Усі проекти законів, які вносить уряд, також проходять перевірку на надлишкові адміністративні процедури [182, с. 26–28].

Вирішення питання оцінювання результатів, моніторингу діяльності державних органів шляхом створення національної урядової організації, схожої до наявних у Бельгії та Швеції, є можливим також і в Україні.

Також запровадження управління завданнями передбачає підвищення якості публічних послуг. Проблема в тому, що немає єдиних стандартів і методів оцінювання якості їх надання. Сьогодні адміністрації органів державного управління різних країн усвідомлюють необхідність запровадження в державний сектор концепції управління завданнями, щоб якість публічних послуг максимально повно задовольняла споживачів.

Досвід зарубіжних країн засвідчує необхідність розроблення систем управління публічними послугами, що ґрунтується на ретельно розроблених методиках визначення індикаторів ефективності й результативності послуг.

З огляду на досвід зарубіжних країн, основними напрямками вдосконалення управління завданнями державної служби можна виокремити такі:

- проведення дослідження та аналізу функцій, поточної діяльності кожного органу виконавчої влади;

- визначення стратегічних завдань кожного органу державної влади залежно від політичних пріоритетів держави;

- розроблення та реалізація відповідних освітніх програм, консультацій та семінарів, що сприятиме усвідомленню державними службовцями необхідності переходу до системи управління, орієнтованої на результат;

- утворення служб або підрозділів, які здійснювали б контроль за ефективністю реалізації завдань, забезпечували постійний моніторинг індикаторів оцінювання якості роботи державних службовців, аудит і розроблення рекомендацій для вдосконалення управлінської діяльності.

Збільшення ефективності управління завданнями дасть змогу підвищити загальну якість управлінської діяльності на державній службі. Це має бути відображено в поліпшенні таких характеристик, як оперативність, строки виконання завдань; ясність і прозорість процесу; послідовність політики здійснення управлінської діяльності; надійність (передбачуваність, рівень поінформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих рішень); якість культури прийняття рішень та загальнолюдська культура.

2.2. Правове регулювання інституціоналізації державної служби та фактори дестабілізації на державній службі

В умовах сьогодення інтенсивно розвивається комплекс соціальних управлінських практик, що обумовлено змінами соціальної та політичної ролі держави, трансформацією суспільної свідомості, активним запозиченням управлінського досвіду розвинутих країн, з огляду на визначений Україною зовнішньополітичний курс на вступ до Європейського Союзу. Однак правове регулювання державної служби як соціального інституту відстає від реальної практики та досі не спроможна оцінити зміни в системі державного управління загалом ц інституціонального розвитку управління державною службою зокрема.

Проаналізуємо визначальні ознаки державної служби як інституту, керуючись первинним змістом терміна «інститут», що означало встановлення, запровадження, звичаї, і розвиненим в інституційній теорії осмисленням інститутів як певних конструктів, що склалися внаслідок послідовно проведеної людьми об'єктивації реальності, і сукупності специфічних нормативних комплексів, задіяних у процесі регуляції статусно-рольової поведінки індивідів, та його характерними ознаками:

- наявністю порівняно стійкої форми регулювання життєдіяльності суспільства, спрямованої на задоволення суспільної потреби;
- існуванням регульованої системи з норм і правил, що забезпечують дотримання виконання певних процедур;
- встановленням системи санкцій для підтримання норм і правил з визначеною диференційованою системою їх застосування;
- існуванням системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту.

По-перше, державна служба є соціальним інститутом, який передбачає комплекс формальних і неформальних правил поведінки, принципів,

культурних норм, які регулюють різні сфери діяльності індивідів у суспільстві (сферу економіки, політики, освіти) й упорядковують індивідуальні дії людей відповідно до суспільних інтересів, сприяючи їх трансформації в соціальні дії; вони охоплюють певну сукупність соціальних, більш або менш офіціалізованих статусно-рольових комплексів, які, набуваючи нормативно-ціннісної легітимованості, мають на меті виконувати важливі для розвитку суспільства завдання. Державна служба як соціальний інститут забезпечує стійкість соціальних відносин, є подвійним соціальним утворенням: за формою – це організаційний механізм (сукупність організацій, спеціалістів, матеріальних та інформаційних засобів), за змістом – це функціональний механізм (сукупність соціальних норм у конкретній сфері соціальних відносин). Отже, державна служба підтримує наявність порівняно стійкої форми регулювання життєдіяльності суспільства, спрямованої на задоволення суспільної потреби.

По-друге, існування регульованої системи з норм і правил, що забезпечують дотримання виконання певних процедур, обумовлене державно-правовою природою державної служби, її спрямуванням на практичне виконання функцій та завдань конкретних органів, апаратом цих органів (державними службовцями), відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби, що завжди вимагає правового регулювання та реалізується за допомогою правових норм.

По-третє, державна служба регулюється правом, системою правових норм, що регламентують державно-службові відносини стосовно встановлення прав та обов'язків, зарахування і проходження державної служби, обмежень, заборон, стимулювання та відповідальності, звільнення, припинення державно-службових відносин, матеріального та соціального забезпечення державних службовців та осіб, які службу припинили. Так забезпечують встановлення системи санкцій для підтримання норм і правил з визначеною диференційованою системою їх застосування та існуванням системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту.

Ми можемо констатувати, що державна служба в Україні не лише за наявними формальними ознаками є інститутом. Її визнають одним із важливих інститутів формування та розвитку державності, від якого залежать функціонування всієї суспільно-політичної системи, реалізація різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, суттєво впливає на всі найважливіші конституційно-правові формування.

Системи державної служби необхідно тлумачити не тільки як системи управління людськими ресурсами, а і як конституційні інструменти управління державою. Ідеться про те, що в систем державного управління є щонайменше два аспекти – інституційний та управлінський. Перший розглядає державну службу як інститут держави, призначений для управління країною, і принципово важливий для захисту основних цінностей держави, прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, демократії, верховенства права. З управлінської позиції державна служба – схема управління людськими ресурсами, у якій повинні застосовувати управлінські методи. Державну службу сприймають як людський капітал – найважливіший потенціал держави, яким необхідно керувати з максимально можливою ефективністю та результативністю. Інституціональна й управлінська складові мають бути включені до системи державної служби збалансовано, але як до аспектів реформ до них треба підходити по-різному.

Управління державною службою має бути спрямоване на досягнення основних політичних та конституційних цінностей на основі принципів рівності перед законом, справедливості, рівних можливостей для праці та підвищення на державній службі. Верховенство права й відкриті процедури конкурсного відбору, з огляду на якість персоналу, є необхідними складовими цього процесу. Керівна ланка державної служби має захищати її неупередженість, забезпечувати законність правової процедури в державному управлінні. Так забезпечують передбачуваність дій та рішень держави, сталість управління державними справами і професіоналізм державної служби. Державна служба –

не просто система, що знаходиться в розпорядженні політиків і призначена для управління людськими ресурсами, це інститут держави, призначений для демократичного управління нею. Необхідно віднайти рівновагу між розумінням державної служби як системи управління людськими ресурсами (управлінський аспект) й інститутом держави (конституційний аспект). І перший, і другий аспекти потребують відповідної регламентації як функції управління, ігнорування якої є виявом загальнішої проблеми – браку сутнісної системи управлінських знань. Хоча в науковій літературі сформовано певні підходи до класифікації рішень (наприклад, традиційні й нетрадиційні, політичні й економічні тощо) [183, с. 163], вони ґрунтуються не на внутрішніх, а на зовнішніх ознаках рішення. Це призводить до спрощеного розуміння видів управління. Не заперечуючи значення зовнішніх критеріїв класифікації управлінських рішень, вважаємо, що вони не можуть підміняти класифікації рішень із внутрішніх підстав (якими є їх предмет, його оцінювання, мета й інституційне значення). Предмет характеризує властивості системи державної служби, виявляється в теоріях, конкретних фактах. Мета й інституційне значення утворюють зміст усієї множини різних рішень, охоплюючи й управлінські. Причому оцінні рішення є сервісними, вони є основою для прийняття цільових та інституційних рішень.

Такі види рішень дають змогу визначити види управління державною службою – інституційне та цільове. Правове регулювання державної служби як соціального інституту полягає у створенні системи норм і забезпеченні організації їх виконання. Цільове управління передбачає створення цільових проєктів, а також організацію їх реалізації. Інституційне управління охоплює низку функцій: облік, аналіз, регламентацію, нагляд, мотивацію. Інституційне управління можна класифікувати за його об'єктом (спрямоване на поведінку громадян або на службовців держави), суб'єктами (центральне, місцеве), видами регламентованої діяльності (регулюється нормами галузей конституційного, адміністративного, трудового права тощо).

Отже, правове регулювання державної служби передбачає управлінські зобов'язання, спрямовані на забезпечення дії принципу верховенства права, ефективну реалізацію державної політики, гарантування яких забезпечують галузі публічного права, переважно адміністративного.

Управління державною службою своєю чергою має бути належно інституціоналізовано, якість цього процесу має вирішальне значення для результативності всієї системи в майбутньому. Якщо управління державною службою вважають звичайною управлінською функцією держави, то добір, просування службою, заохочення та дисциплінарні заходи щодо державних службовців повинні відповідати загальним нормам, що стосуються професійних досягнень, конкуренції, законності та справедливості. Встановлення таких норм і контролю за державною службою є важливими функціями центрального рівня управління державною службою. Звісно, суб'єкти такого рівня не повинні безпосередньо здійснювати добір кадрів на місцевому рівні, їм слід зосередитися на нормативно-правовому забезпеченні державної служби, формувати спільні принципи й норми, консультувати та стежити за управлінням кар'єрним зростанням у різних державних органах.

Політичний рівень управління спрямований на виконання стратегічних завдань, зокрема шляхом формування політики у сфері державної служби з ключових її питань. Такими повноваженнями наділена Верховна Рада України, приймаючи закони у відповідній сфері, базовим серед них є, звісно, Закон України «Про державну службу [40], яким визначено принципи, правові й організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави та суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, вступ, добір, кар'єрне зростання, оплата праці, категорії посад тощо. Продовженням політичного рівня управління є Кабінет Міністрів України, який відповідно до законодавства наділений повноваженнями у сфері вдосконалення державної служби: формує та організовує проведення єдиної державної політики у сфері

державної служби; здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ і підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового й начальницького складу), поліцейських [184].

Політичний рівень правового регулювання державної служби відіграє важливу роль у забезпеченні дотримання конституційних принципів і завдань державної кадрової політики. Якщо ж у системі державної служби буде децентралізація, то це може несприятливо позначитися на реалізації принципів справедливості, рівності перед законом, оплати рівноцінної праці тощо.

Наступний рівень управління – адміністративний, представлений державними інституціями, повноваження яких спрямовані переважно на реалізацію політичної волі держави у сфері державної служби. Особливість цього рівня полягає в тому, що на ньому в Україні спостерігається множинність суб'єктів управління видами державної служби, кожен з яких відповідає за власний напрям реалізації кадрової політики. Крім того, кожен з майже декількох десятків державних органів (беремо до уваги види державної служби, на які не поширюється базовий закон про державну службу) прагнуть і проводять власну кадрову політику на своєму сегменті державної служби.

Як приклад розглянемо систему адміністративного управління державною службою відповідно до Закону України «Про державну службу», що представлена:

1) центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, – Національне агентство України з питань державної служби;

2) Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідними конкурсними комісіями;

3) керівниками державної служби;

4) службами управління персоналом.

Національне агентство України з питань державної служби забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. З цією метою він:

- 1) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;
- 2) видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону й інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;
- 3) здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;
- 4) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;
- 5) організовує із залученням освітніх закладів навчання державних службовців для вдосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;
- 6) формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів;
- 7) уживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування службою державних службовців категорій «Б» і «В» тощо [40].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом, що:

- 1) погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної

служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А»;

2) проводить конкурс на зайняття посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше ніж три особи;

3) здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

Керівник державної служби в державному органі (державні секретарі Кабінету Міністрів України, міністерств, керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади та інші):

1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, зокрема проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість й об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону;

2) забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування службою;

3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передання центральному органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою укладення єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюють;

4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до цього Закону;

5) укладає та розриває контракти про проходження державної служби;

6) присвоює ранги державним службовцям;

7) здійснює інші повноваження відповідно до законів України [40].

Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством [40].

Відповідні суб'єкти управління є і в інших сферах державної служби, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу». Децентралізація адміністративного управління призводить до того, що цілісну державну кадрову політику не розроблена, як і концептуальний документ у цій сфері та механізми її реалізації. За таких умов кадрову політику в системі державної служби здійснюють децентралізовано, передають у відання кадрових служб окремих органів влади, їх керівників. Це призводить до того, що таку реформу здійснюють державні службовці, що, на думку дослідників, спричиняє її неефективність.

Звісно, політика й адміністрування – різні соціальні виміри, які не доцільно змішувати, оскільки це сприяє їх ефективному співіснуванню – підпорядкуванню адміністрування політиці. Ефективність державної кадрової політики забезпечують її результатами, яких досягають у процесі її реалізації. Саме тому постає необхідність у напрацюванні механізмів взаємодії між ними.

Інституціональне управління, слушно зазначає Н. А. Липовська, впливає на процес прийняття рішень, що з позицій системного підходу є найважливішим засобом регулювання і стратегічного управління. Процедура ухвалення рішення і структура організації знаходяться в тісному зв'язку. Розвиток державної служби як системи залежить не від ізольованих рішень, а від структури, характеру взаємозв'язків між елементами організації. Тому організаційна структура державних органів є об'єктом інституціонального

управління поряд із процесами проходження державної служби та визначення державних посад [185, с. 5].

Отже, правове регулювання державної служби покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби з метою забезпечення динамічного переходу цього інституту від одного етапу до іншого, підтримці чи зміні інституціонального стану державної служби. Взаємодія політичного й адміністративного рівнів управління державною службою має бути спрямована на недопущення автономного прийняття політичних рішень і встановлення норми для власної діяльності. Політичну ефективність інституціонального управління державною службою слід оцінювати через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни. Суть управлінських змін має зводитися до адаптації моделі державної служби до процесів, що відбуваються в економіці й суспільстві України.

Розглядаючи правове регулювання державної служби як соціального інституту, доцільно також акцентувати на окремих факторах її дестабілізації (проблеми гендера, корупції, кар'єризму тощо). В умовах адаптації до загальноєвропейських вимог до державної служби в Україні впроваджується гендерна політика в системі державного управління. Це складова державної гендерної політики, що спрямована на утвердження гендерної рівності в органах державної влади шляхом реалізації гендерної паритетності у владних структурах і досягнення гендерно збалансованої участі в прийнятті управлінських рішень на національному, регіональному й місцевому рівнях. Гендерну політику в системі державної служби можна визначити як комплекс дій органів державної влади щодо забезпечення державним службовцям відповідного соціального статусу згідно з освітою, особистими та професійними рисами та культурно-інтелектуальним потенціалом на основі інституційного гарантування рівних можливостей жінкам і чоловікам у

контексті гендерної демократії. Гендерна політика в системі державної служби України має бути спрямована на забезпечення збалансованої участі жінок і чоловіків у прийнятті рішень. Це сприятиме формуванню нового світогляду щодо ролі жінки у сфері управління, а отже, утвердженню гендерної рівності.

Сутність гендерної політики в системі державної служби полягає в послідовному здійсненні конструктивних дій, спрямованих на утвердження гендерної рівності в органах державної влади, що передбачає: гарантування прав та свобод жінок і чоловіків, рівних можливостей у користуванні цими правами й свободами; створення однакових умов для самореалізації, розвитку лідерських рис і набуття людиною соціального статусу відповідно до потреб, інтересів та здібностей жінки й чоловіка; визнання того, що мають бути враховані специфічні інтереси жінок і чоловіків під час розроблення програм і проєктів; справедливе ставлення до жінок і чоловіків, до оцінювання результатів їхньої діяльності; забезпечення однакових можливостей для жінок і чоловіків робити власний внесок у політичний, соціальний, економічний і культурний розвиток; гарантування прав щодо доступу чоловіків і жінок до розподілу економічних і соціальних ресурсів; сприяння розвитку партнерства між жінками й чоловіками на основі принципів демократії; створення передумов формування гендерно збалансованого державного кадрового апарату, передусім його керівного складу [186].

Забезпечення гендерної рівності було визнано одним із першочергових завдань реалізації державної кадрової політики відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [57]. Стаття 16 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» проголошує забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а саме:

1. Призначення на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням представництва кандидатур кожної статі.

2. Дискримінація за ознакою статі під час прийняття на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування і під час її проходження забороняється.

3. Керівники органів державної влади й органів місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити рівний доступ громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до кваліфікації, професійної підготовки незалежно від статі претендента.

4. Формування кадрового резерву для заміщення посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування, просування їх службою здійснюється із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків.

5. Дозволено застосування позитивних дій з метою досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі й службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад службовців [187].

Через проблеми гендерної стереотипізації на державній службі виникає переважно дискримінація жінок, що виявляється в недостатньому рівні врахування їх пропозицій у процесі ухвалення управлінських рішень, а також стійкій тенденції швидшого кар'єрного просування чоловіків, порівняно з представницями жіночої статі. Для впровадження гендерних підходів у діяльність органів державної влади органи державної статистики проводять моніторинг та аналіз складу працівників державної служби. Однією з особливостей функціонування державної служби на сучасному етапі в Україні є переважна зайнятість у ній жінок, яка постійно зростає. Співвідношення державних службовців за категоріями посад засвідчує: що вища посада, то менша кількість жінок її обіймає. Це може бути ознакою дискримінації жінок у процесі прийняття управлінських рішень. І хоча кількість жінок-керівників останніми роками збільшується, однак це збільшення потребує подальшого стимулювання для подолання відповідної дискримінації у сфері державної служби. Показники представленості жінок серед керівників усіх рівнів влади

поки що свідчать про відсутність рівноваги між жінками й чоловіками у політичній сфері, яка є переважно одностатевою, пропонує виключно чоловічі цінності й стандарти для всього суспільства. Воля чоловіків фактично стає панівною в усіх сферах державного та громадсько-політичного життя.

Основними перепонами на шляху кар'єрного зростання жінки є:

- традиційні стереотипи суспільства щодо соціальної ролі жінки як матері, виховательки дітей та домогосподарки;
- подвійна зайнятість жінки – поєднання сімейних обов'язків і професійних функцій;
- ненормований робочий день керівника.

Загальна тенденція така, що загалом в Україні гендерна рівність існує лише серед керівників найнижчого рівня. Проте глибший аналіз засвідчує, що причина цього полягає в низькому рівні заробітної плати й не цілком комфортних умовах праці саме на найнижчому рівні державної служби.

Забезпеченню гендерного паритету в державній службі можуть сприяти такі заходи:

1. Здійснення соціологічних досліджень для визначення складових проблеми, з'ясування особливостей ставлення до жінок-керівників і політиків.
2. Включення завдань досягнення гендерного паритету в державному управлінні до урядових програм за прикладом відповідної практики Євросоюзу й усунення виявів дискримінації жінок.
3. Раціональне використання тимчасової позитивної дискримінації. З огляду на значну кількість бар'єрів для жінок на шляху їх кар'єрного зростання, ефективним засобом рівного доступу до вищих керівних посад є запровадження спеціальних квот і підкріплення їх здійснення інформаційно-роз'яснювальними заходами.
4. Державна підтримка природної функції жінки, запровадження заходів щодо вдосконалення системи охорони здоров'я матерів і дітей, а також розширення мережі соціальних послуг. Це дасть змогу жінкам (і чоловікам)

збалансувати свою роль як батьків і розширити можливості кар'єрного зростання жінок.

5. Створення сприятливого для жінок психологічного клімату в структурах управління, подолання гендерних стереотипів, тобто патріархальні уявлення про роль та місце жінки й чоловіка в суспільстві.

6. Формування позитивного іміджу жінки-керівника в суспільстві. Жінки, яким вдалося досягти успіху в політичній діяльності та обійняти впливові посади в політичних і управлінських структурах, можуть забезпечити істотний вплив на державному рівні, заохочуючи інших жінок до участі в політичних процесах, за умови активної популяризації їхнього досвіду, зокрема й через медіапростір.

7. Освітні програми щодо підвищення політичної активності жінок і заохочення їх до кар'єрного просування. Водночас слід усвідомлювати, що чимало чоловіків-керівників і політиків також потребують навчання за тими самими напрямками, зокрема з питань інтеграції підходу соціальної та гендерної справедливості в політику [188]. Цей підхід дасть змогу створити сприятливіше й доброзичливіше до жінок середовище в структурах державного управління.

У нашій державі досягнуто суттєвого прогресу у вивченні й осмисленні жіночої та гендерної проблематики, розв'язанні гендерних проблем. Утілення гендерних засад ґрунтується на конституційних положеннях, нормах Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» та інших нормативно-правових актів, що враховують гендерний аспект.

Україна впевнено прямує в ЄС і впроваджує гендерну політику, проте 2023 року Україна посіла 66 місце серед 146 країн згідно з Глобальним звітом про стан гендерної рівності у світі за індикаторами «гендерне співвідношення серед депутатів Верховної Ради України та депутатів місцевих органів влади», «співвідношення середнього рівня заробітної плати жінок та середнього рівня заробітної плати чоловіків». Отже, попри законодавче закріплення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у громадсько-політичній та соціально-економічній сферах, в Україні є реальна потреба вдосконалення механізмів

реалізації гендерної державної політики, які ще не спроможні на належному рівні забезпечити збалансоване представництво працівників різної статі в органах державного управління. Л. Гонюкова та Н. Педченко визначили механізм забезпечення гендерної рівності як упорядковану систему міжнародних, регіональних і національних організаційних структур державного й громадського спрямування [190]. **Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 116].

Зміни в становищі жінок в Україні можливі лише за умови послідовної державної гендерної політики. Розроблення та впровадження ефективних державних стратегій дали б змогу жінкам урівноважити свою суспільну діяльність і сімейне життя, тим самим підвищити ефективність державного управління. Основою таких стратегій має стати відродження демократичних традицій історично високого суспільного статусу української жінки, підтримка прагнень жінок розширити свої можливості й заявити про свій повноцінний статус членів громадянського суспільства.

Водночас державна служба України має низку проблемних питань, що перешкоджають проведенню процесу адаптації на високому рівні. Зокрема, експерти ЄС неодноразово акцентували на проблемі боротьби з корупцією в Україні, яка досі залишається неподоланою. З 2014 року розроблено комплексну правову базу, яка відповідає європейським вимогам, зокрема передбачає створення нових антикорупційних установ. Проте Європейська комісія дійшла висновку, що фактична реалізація цієї структури та створення нових інститутів виявилися складнішим завданням, ніж очікувалося. Причиною цього стали внутрішній опір через особисті інтереси, дефіцит фінансових коштів від центрального уряду й обмежений досвід, слабкий парламентський нагляд [189]. Безумовно, громадянське суспільство та медіа відіграють важливу роль у становленні демократичної України, проте слід визнати, що вони мають обмежені ресурси.

З метою розв'язання такої глобальної для України проблеми було затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки [190]. Одним із

напрямів протидії корупцією проголошено створення добросесної публічної служби. Потребують вирішення питання конфлікту інтересів, інституційне забезпечення виконання відповідних правил, упровадження належних санкцій в разі порушення правил вирішення ситуацій з конфліктом інтересів. Також у межах протидії корупції відбувається регулювання прозорості доходів і видатків державних службовців. Передбачено впровадження інституту добросесних викривачів фактів корупції.

Зазначимо, що спроби подолати деякі аспекти вияву корупції містяться в положеннях Закону України «Про державну службу» 2015 року. Запровадження рівного доступу до державної служби на основі професійних здобутків шляхом проведення конкурсу має забезпечити утвердження професійної, політично нейтральної та добросесної державної служби в Україні.

Європейська комісія, визнаючи пріоритетність розв'язання проблем з корупцією в Україні, надає активну фінансову та технічну підтримку. У своєму рішенні від 26 липня 2016 року Комісія визначає три основні сфери, у яких заплановано надання відповідної допомоги:

1) підтримання здатності України для запобігання та боротьби з корупцією та направлення корупційних справ на розгляд до суду. Прямими бенефіціарами допомоги є новостворені антикорупційні органи (Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції) та інші відповідні зацікавлені сторони;

2) посилення парламентського нагляду за здійсненням реформ і спроможність парламенту розглядати й удосконалювати стратегічну та законодавчу базу;

3) посилення залучення громадянського суспільства та медіа до антикорупційних ініціатив, зокрема шляхом підтримання інформаційно-просвітницьких кампаній, аналізів і досліджень, моніторингу антикорупційної політики, медіарозслідування у справах про корупцію та журналістських розслідувань [191].

Пропозиції щодо зниження впливу корупційних чинників на процес інституалізації публічної служби буде висловлено в подальших підрозділах, з огляду на дослідження досвіду зарубіжних країн у цій сфері.

Отже, правове регулювання державної служби як соціального інституту покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів правового регулювання державної служби має бути спрямована на скоординоване вироблення політичних рішень і встановлення нормативів для своєї діяльності. Політична ефективність такого правового регулювання повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни, процесу адаптації державної служби європейських стандартів.

Крім цього, правове регулювання державної служби та фактори дестабілізації на ній є взаємопов'язаними процесами. Залежно від того, наскільки стійким і гнучким до впливу зовнішніх факторів буде інститут державної служби, настільки якісно буде досягнуто визначеної мети правового регулювання інституціоналізації державної служби.

2.3. Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби

Проведення в Україні адміністративної реформи, а також законотворчий процес у сфері публічного управління потребують фахівців нової генерації, які були б здатними підвищувати ефективність процесів публічного управління загалом [191, с. 177; 192, с. 4]. Умови сьогодення вимагають підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби, що своєю чергою потребує від них здатності визначати, а також

пред'являти суспільству новітні технології відповідного управління – уміння критично оцінювати проблеми суспільства й успішно їх долати [193, с. 4].

Розглядаючи питання ролі державного службовця на сучасному етапі інституціоналізації державної служби, слід зазначити, що в розвинутих демократичних країнах керівні кадри розглядають з позицій меритократії [194], як еліту, що має вищу освіту, здобуту в престижних вишах, і наділена певними особистими здібностями.

Роль, а також місце державного службовця співвідносяться з його практичною діяльністю, яка ґрунтується на здатності керівних кадрів досягати результатів у різноманітних галузях управлінської діяльності. Відповідні здібності полягають у здатності приймати, а також реалізовувати ефективні рішення, зокрема, ставити суспільно значущу й досяжну мету. Можливо, у зв'язку з цим автор методу динамічного моделювання Д. Форестер вважав однією з ключових причин недостатньої реалізації прийнятих управлінських рішень на практиці те, що «більшу частину досліджень прийняття рішень починали люди, які недостатньо ознайомлені з практикою управління» [193, с. 128].

Тому в сучасних дослідженнях ролі державних службовців в інституціоналізації державної служби науковці стверджують, що підвищення такої ролі – це передусім якість підготовки кадрів, комплектування органів державного управління кваліфікованими спеціалістами [123].

Водночас стан державної служби в Україні не цілком відповідає вимогам ефективної організації, а також іншим характеристикам, які мають бути притаманні цьому інституту. Актуальними є проблеми недостатньої правової та управлінської культури державних службовців. Негативним чинником є політизація керівників органів державної влади, які не завжди на достатньому рівні реалізують свої професійні здібності.

Також гострою залишається проблема затребуваності професійних кадрів державної служби, насамперед конструктивно налаштованих, високомобільних і працездатних. Неefективними виявилися механізми соціальної захищеності

державних службовців, їх матеріального забезпечення. В органах державної влади досі існують проблеми забезпечення кадрового потенціалу та підтримання високого рівня доброчесності [195].

У наукових джерелах увагу привертають до проблеми функціонування державної служби, зокрема йдеться про ефективність механізмів реалізації основних принципів державної служби, передусім верховенства закону, єдності системи державної влади, гласності, професіоналізму, компетентності тощо [196, с. 101–102]; ефективність системи управління державною службою України, яка буде забезпечувати дотримання єдиних основних вимог, що висувають до державної служби на всій території держави [9, с. 30–31]; відсутність у нормативно-правових актах відповідних положень, які сприяли б розвитку державної служби, а також визначали засади відповідальності за ефективність її функціонування [197, с. 38].

Поточному стану державної служби також притаманні такі негативні фактори: уповільнення процесу розвитку її нормативно-правової бази; неефективність системи управління; концептуальна невизначеність моделі управління; недостатня розробленість державної кадрової політики; відсутність єдиної нормативно-правової основи реалізації кадрових технологій, стабільності кадрового складу, його соціальної захищеності; слабка науково-методична забезпеченість і недостатня інформатизація процесів управління державною службою. У розробленні проблем державної служби досі навіть не склалося єдиного підходу до розуміння сутності державної служби.

Сутність державної служби як соціального явища та інституту не може бути однозначно визначена ні з позицій, наприклад, правового, ні з позицій політичного підходу. Адже це складне соціальне явище, зміст та істинність якого з позицій певного підходу завжди відносна і є варіативною. Соціальна сутність державної служби зумовлена її цільовим призначенням насамперед як соціально-правового інституту, найважливішого механізму держави.

Цілком обґрунтованим є погляд, що державна служба створюється на користь суспільства, її мета – обслуговувати не інтереси публічної

адміністрації, а інтереси держави й суспільства [198, с. 16–17]. Тому діяльність державних службовців і діяльність стосовно державних службовців, насамперед з боку суб'єктів публічного управління, наділених відповідними повноваженнями, повинну бути правового характеру.

Відповідно до характеру виконуваної роботи діяльність державних службовців повинна бути професійною. Діяльність держави загалом та органів державної влади за спрямованістю має політичний характер. Однак за якістю цього змісту вона також має бути професійною. Ось цю професійність діяльності й мають забезпечувати державні службовці та державна служба загалом.

З такої позиції державну службу можна визначити як систему законодавчо регульованої діяльності й відносин службовців органів державної влади та державного управління щодо забезпечення і виконання їх повноважень. Можна також додати, що підвищення ролі державного службовця – це передусім якість підготовки кадрів, а також комплектування органів державної влади кваліфікованими спеціалістами.

Професіоналізація є чітко визначеною в Україні тенденцією розвитку державної служби. Це засвідчують як низка стратегічних, так і програмних документів, які визначають розвиток цієї сфери, у положеннях яких професіоналізм задекларовано як один з базових принципів. Зі значної кількості нормативно-правових актів і методичних видань як приклад слід навести такі: Стратегія реформування системи державної служби, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 [199]; Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 [200]; Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій, Комплексна програма підготовки державних службовців, затверджені Указом Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 [201]; Стратегічний

план діяльності Національного агентства державної служби на 2021–2023 роки [202] тощо.

Для України є широкі можливості вивчати й запроваджувати досвід розвинутих демократичних держав у сфері розбудови державної служби, які були перевірені на практиці, а також пройшли випробування часом, наприклад, використовувати концепцію професіоналізації державної служби та профілів лідерства [203].

Питання професіоналізації державних службовців є одним з пріоритетних у формуванні та реалізації державної політики щодо державної служби, про що свідчить поступове вдосконалення нормативно-правової бази шляхом розроблення, затвердження та впровадження змін до законодавства, реалізація яких сприятиме підвищенню професіоналізму державних службовців в Україні [204].

Водночас підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби має відбуватися з огляду на те, що державна служба створюється як публічний інститут в інтересах усіх громадян і має забезпечувати та здійснювати реалізацію державної влади й публічного управління, акумулювати, інтегрувати інтереси громадян України. Державна служба розвивається як соціальний інститут. Вона представлена громадянами України – державними службовцями, має досягати мети й реалізовувати функції соціальної держави. Через державних службовців щодо здійснення влади виконують волю народу та реалізують повноваження органів держави, що мають виконувати соціальні завдання й обслуговувати інтереси населення.

Державна служба розвивається та зміцнюється як правовий інститут, оскільки державні службовці діють відповідно до законів й інших нормативно-правових актів від імені держави; наслідки їх діяльності набувають політичного значення. Взаємини й організація діяльності держави щодо державних службовців здійснюються в межах національного законодавства про державну службу.

Крім того, державна служба формується як організаційний інститут, що має здійснювати та забезпечувати впорядковане й ефективне функціонування системи державної влади і державного управління. Його організація має відповідати завданням держави.

Також вона повинна мати демократичний характер і бути підконтрольною громадянському суспільству, тобто максимально враховувати й виконувати волю та інтереси народу, виконувати завдання обраних ним органів державної влади, ґрунтуватися на принципах підконтрольності громадянському суспільству, поваги честі й гідності державних службовців, їх правового статусу, а також соціальної та матеріальної захищеності.

Тому діяльність державного службовця та державної служби має бути професійною. Суспільство зацікавлене в якісному публічному управлінні, що забезпечують високими вимогами до державних службовців, ефективною державною кадровою політикою щодо державної служби. Встановлено доволі високі вимоги до рівня професійної підготовки державних службовців. Як принцип добору, розстановки та просування службою професіоналізм є важливим для державних органів усіх гілок влади.

Закон України «Про державну службу» визначає необхідність наявності в державних службовців певної професійної підготовки та кваліфікації, без конкретизації відповідних рівнів кваліфікації або критеріїв її оцінювання, чому присвячено вже окремі підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 затверджено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що визначає організаційні засади функціонування системи професійного навчання державних службовців [205].

У сучасних умовах виконання професійних завдань державними службовцями від них вимагають наявності високої компетентності, опанування прогресивних методів управлінської діяльності, ініціативності та нового

формату мислення. У зв'язку з цим система професійної підготовки, а також підвищення кваліфікації державних службовців повинна забезпечити випереджальне постійне професійне зростання управлінських кадрів протягом усього періоду проходження служби, з огляду на прогрес і динамізм соціальних змін.

Технологічні зміни, що відбуваються, впливають на структуру вимог, які пред'являють до рівня кваліфікації співробітників державних структур. Упровадження цифрових технологій розширює інструментарій роботи державних службовців, що потребує оновлення компетентнісних профілів. Унаслідок цього постає потреба перегляду кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення посад державної служби шляхом розширення переліку компетентностей.

Розвиток інформаційних технологій, посилення інтенсивності інформаційних потоків сприяють переформатування світової економіки. Масштабне проникнення технологій у всі сфери діяльності тягне за собою автоматизацію процесів, трансформацію моделей управління, як наслідок – ускладнення професійної структури державних управлінців. Тож ідеальним державним службовцем є спеціаліст, який має і юридичні, і економічні знання, і знаннями науки державного (муніципального) управління, який володіє інформаційно-комунікаційними технологіями.

Ефективність системи управління залежить від рівня результативності професійної діяльності державних службовців, якості реалізації державних рішень. На сучасному етапі світ знаходиться на стадії трансформації інститутів державного управління, що зумовлена розвитком цифрових технологій, які є ключовим фактором, що визначає темпи економічного зростання, відіграючи вирішальну роль у підвищенні конкурентоспроможності держави.

Професійний розвиток державних службовців – це певний процес, унаслідок якого людина здатна набувати та реалізувати професійно значущі риси та здібності протягом усього життя [206, с. 184].

Професійний розвиток державних службовців має низку особливостей, зокрема, цей процес є динамічним і безперервним процесом розвитку особистості в системі взаємопов'язаних професійно значущих видів діяльності. Ефективність державного управління визначається передусім професіоналізмом державних службовців. Низький рівень професіоналізму й компетентності службовця призведе до низькоякісних управлінських рішень, які можуть негативно позначитися на якості управління країною, галуззю, регіоном тощо.

За умов постійної трансформації сучасного українського суспільства виправданою є увага до розроблення організаційно-правової концепції щодо кадрового забезпечення у сфері публічного управління, оскільки підвищення його результативності безпосередньо пов'язане з реформуванням державного апарату. Однією з умов утворення в Україні сучасного апарату державної служби має стати сучасна виважена система професійної підготовки державних службовців, їх перепідготовки, а також підвищення кваліфікації. Метою відповідної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації має бути досягнення високого рівня професіоналізму державних службовців, що обумовить їх здатність продуктивніше забезпечувати виконання покладених на них завдань. Водночас зазначена система має надати кожному державному службовцю можливість реалізувати право на отримання знань, відповідних умінь і навичок, кар'єрне зростання, інтелектуальний та особистісний розвиток тощо [207].

Професійна діяльність державних службовців має приносити йому задоволення і давати впевненість у необхідності та важливості їх місії. У зв'язку з цим дослідники пропонують розглядати державного службовця безпосередньо як особистість із власними індивідуально-психологічними особливостями, а також світоглядом, що потрібно враховувати під час забезпечення організації професійної діяльності державних службовців [123]. Важливою складовою професійної діяльності є вміння державних службовців, відповідно до наявних знань, умінь і навичок, організувати роботу так, щоб вона відповідала вимогам сучасності.

Оскільки державні службовці мають володіти певною сукупністю знань, умінь і навичок, а також бути наділеними певними етичними та моральними рисами, під час добору кандидатів на посади державної служби необхідно ретельно з'ясувати відповідні показники, цінності й установки кожного з претендентів на посаду, їх бажання бути державними службовцями, а також психологічну готовність та усвідомленість вибору.

У наукових джерелах виокремлюють низку завдань державної кадрової політики, серед яких:

- реалізація державної політики й законодавства України про державну службу органами влади;

- структуризація та оптимізація діяльності органів управління, розмежування повноважень й усунення дублювання функцій державних службовців та інших категорій публічних службовців, демократизація службових відносин, перехід від адміністративно-розпорядчих відносин до координаційно-регуляторних, надання переваги економічним методам управління та соціальним орієнтирам;

- добір, підготовка, перепідготовка, а також підвищення кваліфікації кадрів, формування політичної, управлінської, морально-етичної, правової культури, національного світогляду, економічних знань, планування кар'єри тощо [208, с. 101].

Тож посилення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби пов'язане з підготовкою та комплектуванням органів державної влади кваліфікованими спеціалістами.

Поточну ситуацію в державній політиці можна схарактеризувати тим, що пріоритети розвитку державного управління пов'язані з побудовою системи кадрового забезпечення, основу якої формує безперервне вдосконалення механізмів й інструментів планування та відбору державних службовців, їх найму, розподілу на місцях, зокрема профільного навчання, підготовки та перепідготовки, кадрового розвитку.

Дослідження, присвячені проблематиці кадрового забезпечення державного управління, переважно фокусуються на необхідності впровадження сучасних кадрових технологій у роботі кадрових служб органів державної влади [209]. У практичній діяльності поширеним є формалізм у процесі їх застосування, що виявляється на всіх етапах прийняття кадрових рішень, зокрема під час процедури атестації, оцінювання компетентності державних службовців, що спричиняє залучення до державного апарату непрофесійних фахівців, які приймають неефективні державні рішення або не забезпечують належного їх виконання [210].

Також слід зауважити, що завданням кадрових підрозділів також є аналіз необхідності навчання персоналу, що зазнає впливу такого негативного фактора, як залежність проходження навчання від наявності для цього ресурсів, а також від ступеня підтримки керівництвом процесу навчання, водночас підвищення кваліфікації не сприяє просуванню службою.

Сучасна парадигма кадрового забезпечення державного управління ґрунтується на компетентнісному підході, що є основою розроблення посадових моделей, компетентнісних портретів державних службовців, методик оцінювання їхньої компетентності. Рівень розвиненості професійних компетентностей як сукупності знань, навичок, що дають змогу результативно реалізовувати функціонал за певним напрямом діяльності органу влади, стає визначальним критерієм в оцінюванні кадрового забезпечення державної служби.

Розширення масштабів завдань, для розв'язання яких упроваджують нові прогресивні формати й механізми державного управління, посилюють вимоги до професіоналізму та компетентності державних службовців, їх особистих рис, що також нормативно його визначають як один з головних принципів державної служби [211, с. 177–178], а забезпечення виконання посадових обов'язків на високому професійному рівні визначає сучасні вимоги до службової поведінки державного службовця.

Проблема забезпечення апарату державного управління кваліфікованими кадрами загострюється внаслідок розширення функціоналу й зони відповідальності державних службовців із забезпечення виконання державних завдань в умовах обмеженості ресурсів, передусім у надзвичайних умовах воєнного стану, який запроваджено в Україні.

Аналіз можливих пріоритетів у сфері вдосконалення кадрового забезпечення органів державної влади як передумова підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби дає змогу виокремити такі з них:

- удосконалення системи управління державою на основі сучасних принципів і технології управління персоналом;

- формування деталізованої системи кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення посад державної служби й державних службовців, орієнтованої на результативне та ефективне здійснення функцій державного органу;

- підвищення якості процедури добору громадян, які претендують на заміщення посад державної служби;

- розвиток системи комплексного оцінювання державних службовців, зокрема оцінювання особистісно-професійного потенціалу;

- забезпечення безперервного професійного розвитку державних службовців;

- підвищення престижу державної служби серед молоді, зокрема за рахунок удосконалення системи мотивації державних службовців;

- розширення інформаційної відкритості державної служби та громадської участі, зокрема за рахунок розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Досягнення професіоналізму та компетентності державними службовцями як передумова підвищення їх ролі на сучасному етапі інституціоналізації державної служби є цілком можливим, з урахуванням

досвіду демократичних європейських держав, який можна запроваджувати для того, щоб в Україні було сформовано професійну кадрову еліту.

У зв'язку з цим проблему професіоналізму детально досліджують науковці, вона є об'єктом окремих наукових досліджень. Проте ключовою умовою для формування в державних службовців необхідного рівня професіоналізму є зацікавленість саме держави, яка має визначати в нормативно-правовій базі основні потреби у професійних кадрах і здійснювати загальне управління відповідними процесами досягнення цієї мети.

Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби можливе за наявності або формування в державних службовців системи відповідних знань, умінь і навичок щодо використання управлінських технологій, які умовно можна розділити на два рівні – професійно-технологічний та функціонально-технологічний [212].

До професійно-технологічного рівня належать технології, які має вміти реалізовувати кожен державний службовець, сюди можна віднести: прийняття (у межах професійної компетенції) та виконання управлінських рішень; нормативно-правове регулювання та розроблення державної політики (у межах професійної компетенції); управління державними фінансами; надання адміністративних послуг; управління та розпорядження державним майном; здійснення закупівель товарів й укладання державних контрактів на постачання товарів, надання послуг, виконання робіт для потреб державного органу; проектну діяльність; здійснення контрольної-наглядової діяльності; ведення діловодства, електронного документообігу; забезпечення захисту державної таємниці та конфіденційної інформації.

До функціональних віднесено такі технології: адміністративно-господарське та матеріально-технічне забезпечення діяльності; взаємодія з медіа та референтними групами; інформаційне забезпечення, ведення баз даних, класифікаторів, інформаційно-довідкової роботи, забезпечення зв'язку; забезпечення мобілізаційної підготовки в державному органі, а також організація пропускного та внутрішньооб'єктового режимів; кадрове

забезпечення та організаційно-штатна робота; правове, лінгвістичне й перекладацьке супроводження (забезпечення) діяльності, а також організація та забезпечення міжнародної взаємодії; представлення інтересів публічної адміністрації в судах; ведення бюджетного (бухгалтерського) обліку та звітності.

У дослідженнях моделі професійної компетентності державних службовців виокремлюють такі професійні риси: адміністративно-управлінські; професійно-правові; професійно-економічні; інформаційно-комунікативні [213; 214]. Своєю чергою до адміністративно-управлінських професійних рис належать прогностичні, організаторські, аналітичні, розпорядчі тощо [215, с. 195].

Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби безпосередньо залежить від такого індикатора професійних рис державного службовця, як формування відповідних професійних навичок, які використовують у повсякденній діяльності, зокрема це:

- розроблення організаційних і соціально-економічних проєктів;
- планування діяльності (залежно від професійної компетенції) щодо реалізації завдань організаційних і соціально-економічних проєктів;
- планування та організація виконання персональних професійних завдань;
- регламентація дій у процесі виконання планів і виконання професійних завдань;
- нормування ресурсів відповідно до потреби виконання обов'язків державних службовців;
- формування організаційної структури, апарату організації;
- розроблення системи мотивації діяльності державних службовців, що ґрунтується на принципах професійної та соціальної справедливості;
- організація конструктивної взаємодії і співробітництва між структурними підрозділами організації та державних службовців між собою;

- делегування повноважень, навчання підлеглих і створення умов для їхнього професійного розвитку;
- прогресивний розвиток професійних груп та організації загалом;
- попередження та конструктивне вирішення конфліктів між державними службовцями в професійних групах та організації загалом.

Негативним на сучасному етапі інституціоналізації державної служби є те, що значна кількість керівників усіх рівнів не усвідомлюють ступеня важливості визначення професійних рис, а також рівня володіння відповідними знаннями, вміннями та навичками в контексті їх використання в повсякденній діяльності. Відповідні критерії також часто не враховують під час організації прийняття осіб на службу, проходження державної служби, оцінювання роботи та визначення результатів такої роботи, що також слід враховувати під час оцінювання.

Адже суттєвим фактором щодо мотивації та створення бажання професійного розвитку державного службовця є його кар'єрний розвиток відповідно до отриманих професійних досягнень, що полягає в просуванні на вищі посади державних службовців за результатами їх об'єктивного оцінювання, а також визначення рівня досягнутих результатів і професійних рис, а не на підставі суб'єктивного бачення керівника. Результати такого оцінювання необхідно враховувати під час визначення для державних службовців можливості кар'єрного зростання, рівня оплати праці, а також іншими видами заохочення чи стимулювання.

Тому важливим аспектом системи державної служби в різних країнах є набір показників, призначених для визначення ефективності та дієвості професійної діяльності державних службовців. Ці показники відображають виконання службових обов'язків і рівень досягнення завдань, поставлених перед державними службовцями. Визначення ефективності та результативності професійної діяльності державних службовців дає змогу визначати правильність прийнятих рішень, від яких своєю чергою залежить розвиток і функціонування держави загалом.

Оскільки показники ефективності дають змогу оцінити діяльність як державного органу, так і окремих державних службовців, основний напрям розвитку системи показників пов'язаний зі знаходженням певного балансу між показниками для органів державної влади й державних службовців, а також встановлення взаємозв'язку між цими одиницями.

Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби можна визначити шляхом оцінювання державних службовців на основі ключових показників ефективності. Комплексне оцінювання діяльності державних службовців можна здійснювати з позицій як внутрішньої, так і зовнішньої ефективності.

Внутрішня ефективність полягає в ефективності адміністративно-управлінських процедур розроблення та прийняття нормативно-правових актів, різних програм, організації їх реалізації в межах реалізованих державних функцій, надання адміністративних послуг. Зовнішня ефективність – це ступінь відповідності завдань і результатів діяльності органів влади потребам й інтересам населення, бізнесу, рівню задоволення потреб населення в таких послугах.

Система оцінювання працівників, яку використовують на державній службі, може охоплювати: оцінювання відповідності кваліфікаційним вимогам; оцінювання професійних рис; оцінювання ефективності професійної діяльності; громадське оцінювання (для окремих сфер професійної діяльності й посад державної служби).

Важливими орієнтирами суспільних перетворень можуть стати суб'єктивні показники, які свідчать про ступінь довіри населення до влади. Показник довіри – це суб'єктивний критерій ефективності соціальної політики, яку реалізують виконавча, законодавча влада, місцеве самоврядування [216]. Крім того, це ступінь дистанції між державою і громадянським суспільством, а також показник рівня демократичного розвитку суспільства.

Ефективність діяльності державних службовців – це характеристика успішності професійної діяльності державних службовців з погляду ступеня

досягнення запланованого результату й бажаного соціального ефекту, а також співвідношення досягнутих результатів діяльності з ресурсами, затраченими на її здійснення [217].

Оцінювання ефективності діяльності державних службовців становить процес зіставлення результатів діяльності, досягнутих державними службовцями, з результатами, нормативно встановленими, заданими на етапі планування [218]. На цьому етапі оцінюють відповідність вимог до посад державної служби результативності діяльності державних службовців.

У науці немає єдиних підходів до розуміння та індикативного змісту ефективності. Наприклад, А. Матей та Г. Камелія, аналізуючи ефективність державного управління на прикладі Румунії, керуються тим, що державне управління – це сукупність послуг, які надають органи влади суспільству й окремому громадянину. На основі цього визначення ефективності дослідники виокремлюють чотири показники: орієнтованість на громадянина (клієнтоорієнтованість і рівень сервісу), скорочення часу, необхідного для надання послуг, скорочення витрат, якість послуг. Основний акцент в оцінюванні ефективності зміщено в напрямі стандартизації діяльності державних службовців. Зокрема, у сфері освіти з метою оцінювання ефективності розроблено стандарти витрат деяких видів послуг. Методика розрахунку, яку було застосовано, дає змогу обґрунтувати всі витрати, що призводить до ефективного розподілу ресурсів, а надалі – виявити й усунути необґрунтовані витрати [219].

Я. Булека та Л. Мура, вивчаючи питання оцінювання ефективності державного управління загалом і діяльності державного службовця зокрема, пропонують використовувати інтегральний показник ефективності, який охоплює технічну ефективність, що передбачає якість роботи, витрачений час, уміння адаптуватися в умовах невизначеності, цейтноту й ефективність використання (розподілу) ресурсів. Такий підхід не загострює уваги на клієнтоорієнтованості й рівні сервісу, орієнтуючись лише на ресурси та відповідність стандарту якості [220].

Нині поширеним є підхід, за якого на рівні органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування використовують інтегральні показники результативності та ефективності, що відображають основні соціальні й економічні параметри діяльності державних службовців, які потім декомпонуються на рівень структурних підрозділів й окремих службовців. Методів декомпозиції та способів побудови систем показників результативності є чимало, проте найпопулярнішими є принципи побудови «збалансованої системи показників» (Balanced Scorecard — BSC) і визначення «ключових показників результативності» (Key Performance Indicators — KPI). Якщо в системі BSC увагу зосереджено на взаємозв'язку окремих показників результативності між собою з метою максимізації оцінювання їхнього сукупного впливу на кінцевий ефект, то система KPI побудована на виборі найважливіших показників результативності, які максимально характеризують кінцевий ефект [221].

Вибір критеріїв оцінювання діяльності державних службовців має ґрунтуватися на диференційованому підході до трьох груп державних службовців: керівники, спеціалісти й забезпечувальний персонал. Очевидно, що конкретні критерії оцінювання слід розробляти в кожному окремому органі державної влади для кожної посади. Питання щодо методів оцінювання необхідно вирішувати залежно від того, з якою метою здійснюють оцінювання ефективності діяльності державних службовців.

Для підвищення рівня об'єктивності даних слід використовувати декілька методів. З метою оцінювання можуть застосовувати такі загальновідомі методи, як: метод управління за завданнями; метод графічної рейтингової шкали; метод вимушеного вибору; описовий метод; метод анкетування та порівняльного анкетування; метод вирішальних ситуацій; метод рейтингової шкали поведінкових настанов; метод спостереження за поведінкою тощо.

Увагу слід зосередити на методі управління завданнями, оскільки він є найефективнішим і найзапитованішим. Зумовлено це тим, що він найбільше відповідає сучасним тенденціям оцінювання ефективності й результативності в

зарубіжних країнах [181], даючи змогу об'єктивно оцінювати як економічну, так і технічну, управлінську й соціальну ефективність державного службовця.

Управління людськими ресурсами передбачає передусім відкритий комунікаційний канал керівної ланки як з підлеглими, так і з основним суб'єктом – споживачем державних послуг, а саме суспільством. Соціальний діалог є неодмінною складовою розвитку державної служби.

У діалозі беруть активну участь спеціалізовані заклади вищої освіти. Зокрема, Європейський інститут державного управління бере участь у модернізації державної служби країн Європи в галузі HR у різних формах. За участю інституту раз на півроку проводять спеціальну конференцію для керівників міністерств і відомств держав – членів Європейського Союзу, які займаються питаннями державної служби, де обов'язково обговорюють питання HR менеджменту, відбувається обмін досвідом. Також цей заклад проводить спеціальні дослідження у сфері управління людськими ресурсами на державній службі, за результатами яких видають спеціальну брошуру, спрямовану на поширення найкращих практик і проведення порівняльного аналізу як усередині країни, так і між державами – членами Європейського Союзу. Крім того, зазначений інститут проводить кілька разів на рік спеціальні семінари з управління людськими ресурсами на державній службі для співробітників, відповідальних за цей напрям, у своїх міністерствах і відомствах з метою підвищення кваліфікації [222].

Управління завданнями нині є найважливішим інструментом управління персоналом [223, с. 12–13], що дає змогу вибудувати систему мотивації службовців до ефективної діяльності [224, с. 318]. Оцінювання є формалізованим механізмом для управління ефективністю діяльності державних службовців на раціональній та постійній основі [225, с. 567]. Показники ефективності й результативності діяльності державних службовців повинні відповідати показникам органів державної влади, до яких належить цей державний службовець.

На підставі аналізу теоретичних засад систем оцінювання діяльності державних службовців, а також досвіду впровадження в зарубіжних країнах, слід керуватися положеннями щодо виконання завдань оцінювання ефективності та дієвості державних службовців. За результатами впровадження ключових показників у процес визначення ефективності державного службовця необхідно скласти реєстр відповідності між розміром заохочувальної винагороди та кількістю і якістю досягнення раніше визначених показників, з огляду на специфіку трудової діяльності державного службовця.

Покращувати систему оцінювання важливо не тільки для розуміння змін, що відбуваються, а й щоб мінімізувати загальну похибку показників. Це запобігатиме помилкам у майбутньому, отже, скоротить не лише час дослідження та роботи над змінами, а й фінансові, трудові й матеріальні ресурси. Удосконалений механізм атестації державних службовців надасть можливість скоригувати цільову функцію держави за рахунок оптимізації основних завдань державного управління з погляду основних соціально-економічних показників, що визначають вектор зростання, а також зрозуміти правильність заданого напрямку, виявивши складнощі й помилки.

Оцінюючи можливості підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби, можна відзначити позитивну динаміку розвитку як на законодавчому рівні, так і на практиці. Унікальність державних функцій зумовлює різноманітність прийомів і методів їх професійного розвитку. Тому заходи щодо професійного розвитку державних службовців слід здійснювати з огляду на специфіку покладених завдань і функцій відповідно до посади, що заміщується, а також необхідності отримання предметних знань, умінь і навичок у певній галузі діяльності й розвитку професійних та особистісних рис найефективнішими методами.

Для організації ефективного професійного розвитку державних службовців з метою підвищення їх ролі на сучасному етапі інституціоналізації державної служби необхідно:

- удосконалити систему професійної освіти державних службовців, стандартів і програм підготовки та професійного розвитку кадрів на підставі відкритого конкурсного відбору цих програм, а також проведення конкурсів серед освітніх установ;

- надати практичної спрямованості додатковій професійній освіті;

- забезпечити навчання державних службовців з урахуванням специфіки професійної діяльності та раніше здобутої освіти (реалізація цієї проблеми вимагатиме додаткового фінансування, що стане проблемою для дотаційних регіонів);

- розробити механізм оцінювання результативності здобутої освіти та її впливу на ефективність професійної діяльності державного службовця;

- під час організації додаткової професійної освіти державних службовців за умов реалізації адміністративної реформи важливо як підвищити професійні знання, так і сформувати усвідомлення, що державний службовець виконує соціально-сервісну функцію, служить суспільству та громадянам.

Важливо розробляти та впроваджувати інноваційні освітні програми додаткового професійного навчання державних службовців, спрямувавши увагу на професійну підготовку осіб, які приймають управлінські рішення. У процесі одержання освіти вони повинні мати можливість здобувати інформацію про нові підходи до організації системи публічного управління, що зрештою буде впливати на ефективність прийнятих управлінських рішень. Наявність високопрофесійного корпусу державних службовців в органах державної влади різного рівня є одним з найважливіших чинників ефективного управління.

Висновки до розділу 2

Запропоновано авторську класифікацію завдань державної служби залежно від ключових сфер, у яких здійснюють публічне адміністрування, а саме поділ на: соціальні, правові, економічні й організаційні завдання. Також завдання державної служби систематизовано за допомогою класифікації з використанням різноманітних критеріїв: за сферами суспільного життя їх

розподілено на економічні, соціальні, політичні, духовні; за часом реалізації або досягнення – короткострокові, середньострокові, довгострокові; відповідно до рівня суспільної важливості – стратегічні, пов’язані з якістю життя суспільства, його збереженням чи перетворенням, тактичні, що визначають конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань; за ступенем досягнення результатів – проміжні та кінцеві.

Визначено, що для досягнення завдань державної служби й управління ними мають значення декілька факторів, серед яких окремо розглянуто вплив зовнішніх факторів стосовно системи управління; психологічні чинники та ціннісні орієнтації державних службовців. Крім того, з’ясовано функції завдань на державній службі, серед яких виокремлено: когнітивну, розподільну, функцію ідентифікації мети, мотиваційну, функцію перетворення, символічну й ідеологічну функції.

З огляду на досвід зарубіжних країн, окреслено основні напрями вдосконалення управління завданнями державної служби, до яких віднесено такі: проведення дослідження та аналізу функцій, поточної діяльності кожного державного органу; визначення стратегічних завдань кожного державного органу залежно від політичних пріоритетів держави; розроблення та реалізація відповідних освітніх програм, консультацій та семінарів, що сприятиме усвідомленню державними службовцями необхідності переходу до системи управління, орієнтованої на результат; утворення служб або підрозділів, які здійснювали б контроль за ефективністю реалізації завдань, забезпечували б постійний моніторинг індикаторів оцінювання якості роботи державних службовців, аудит і розроблення рекомендацій для вдосконалення управлінської діяльності

Обґрунтовано, що правове регулювання державної служби як соціального інституту покликане забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Взаємодія політичного та

адміністративного рівнів правового регулювання державної служби має бути спрямована на скоординоване вироблення політичних рішень і встановлення нормативів для своєї діяльності. Політична ефективність такого правового регулювання повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни, процесу адаптації державної служби європейських стандартів.

Крім цього, правове регулювання державної служби та фактори дестабілізації на ній є взаємопов'язаними процесами. Залежно від того, наскільки стійким і гнучким до впливу зовнішніх факторів буде інститут державної служби, настільки якісно буде досягнуто визначеної мети правового регулювання інституціоналізації державної служби.

Запропоновано визначити низку пріоритетів для вдосконалення кадрового забезпечення державної служби як передумови підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби, а саме: удосконалення системи управління державою на основі сучасних принципів і технологій управління персоналом; формування деталізованої системи кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення посад державної служби та державних службовців, орієнтованої на результативне й ефективне здійснення функцій державного органу; підвищення якості процедури добору громадян, які претендують на заміщення посад державної служби; розвиток системи комплексного оцінювання державних службовців, зокрема оцінювання особистісно-професійного потенціалу; забезпечення безперервного професійного розвитку державних службовців; підвищення престижу державної служби серед молоді, зокрема шляхом поліпшення системи мотивації державних службовців; розширення інформаційної відкритості державної служби та громадської участі, зокрема за рахунок розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби безпосередньо залежить від такого індикатора професійних рис державного службовця, як формування

відповідних професійних навичок: розроблення організаційних і соціально-економічних проєктів; планування діяльності щодо реалізації завдань організаційних і соціально-економічних проєктів; планування та організація виконання персональних професійних завдань; регламентація дій у процесі виконання планів і виконання професійних завдань; нормування ресурсів відповідно до потреби виконання обов'язків державних службовців; формування організаційної структури, апарату організації тощо.

Аргументовано необхідність проведення оцінювання державних службовців на основі ключових показників ефективності. Їх комплексне оцінювання пропонується здійснювати з позицій внутрішньої та зовнішньої ефективності. Крім того, вибір критеріїв оцінювання діяльності державних службовців доцільно диференціювати залежно від розподілу на умовні групи державних службовців. Запропоновано низку організаційних заходів щодо професійного розвитку державних службовців з метою підвищення їх ролі на сучасному етапі інституціоналізації державної служби.

РОЗДІЛ 3

МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Європейські стандарти правової інституціоналізації державної служби

Дослідження ефективного зарубіжного досвіду щодо впровадження європейських стандартів державної служби на теренах України є доволі своєчасним. Саме в процесі модернізації інституту державної служби триває пошук результативної моделі функціонування державної служби, оскільки наявна модель засвідчує неспроможність щодо адекватної реакції на зовнішні та внутрішні виклики суспільства. Слід зауважити, що потреба в сучасній ефективній моделі функціонування інституту державної служби посилюється й через політико-економічну кризу в суспільстві.

У зв'язку з наявними проблемами щодо реформування державної служби необхідно дослідити зарубіжний досвід і на цій підставі сформулювати основні стандарти державної служби, упровадити їх у діяльність інституту державної служби в сучасній Україні.

Саме тому вважаємо за доцільне здійснити ґрунтовний аналіз іноземної практики з упровадження європейських стандартів державної служби. Досвід інших країн є корисним з позиції формулювання особливостей функціонування інституту державної служби, його механізмів взаємодії з відповідними структурними підрозділами громадянського суспільства, формування публічних посад як особливої соціальної групи.

Під час дослідження зарубіжного досвіду в частині організації та функціонування інституту державної служби необхідно зосередити увагу на адміністративно-правовому статусі державних службовців, який охоплює також умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і

відповідальність державних службовців. Також слід проаналізувати розвиток е-врядування, що формує відкритість і прозорість діяльності інституту державної служби, довіру до цього інституту з боку громадськості, контролює корупцію та визначає шляхи її подолання, матеріальне забезпечення службовців, а також можливість й умови кар'єрного зростання.

Слід зосередитися й на тому, що чимало науковців-адміністративістів і теоретиків інших галузей права намагалися сформулювати основні стандарти державної служби, однак вони обмежилися лише вивченням зарубіжного досвіду й інших загальнотеоретичних аспектів становлення та функціонування інституту державної служби. Зокрема, ці питання висвітлювали такі науковці, як В. Авер'янов, Н. Богданова, В. Гриненко, С. Дубенко, О. Дрозд, О. Кузьменко, В. Колпаков, Т. Кіцак, Н. Нижник, А. Оболенський, М. Олуйко, Р. Сербин, О. Стрельченко, С. Серьогін, Ж. Таланова, В. Тимошук, В. Чмига, А. Школик та ін. Проте організація державної служби не є стабільним процесом, вона має динамічний характер, саме тому потребує особливого перманентного аналізу та дослідження.

Передусім необхідно акцентувати увагу на тому, що основою для реформування інституту державної служби України може стати досвід зарубіжних країн, зокрема Данії, Польщі, Німеччини (континентальна модель), Сингапуру (азійська), США, Великої Британії (англосаксонська модель), Франції тощо. Досвід цих країн є корисним для розуміння особливостей функціонування державної служби, механізмів взаємодії державних службовців і структур громадянського суспільства, формування чиновництва як особливої соціальної групи. Під час аналізу зарубіжного досвіду організації та функціонування державної служби було обрано такі критерії: розвиток е-врядування як запорука відкритості та прозорості діяльності інституту державної служби, довіра до інституту державної служби з боку населення, корупція та шляхи її подолання, матеріальне забезпечення державних службовців, процеси відбору на державну службу й можливості кар'єрного

зростання, чисельність бюрократичного апарату відносно працевлаштованого населення [226].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що саме довіра громадян до інституту державної служби в різних країнах має бути вагомою передумовою організації та функціонування будь-якого суспільства й діяльності відповідних інститутів у ньому. Це один із важливих критеріїв демократичності суспільства, легітимності його влади, а також свідчення високого авторитету як у будь-якій країні, так і на світовій арені загалом. Соціальна роль довіри полягає в консолідації суспільства, підвищенні ефективності громадських дій, налагодженні соціальної взаємодії, а також забезпеченні соціальної стабільності країни. Досвід розвинених країн Європи демонструє різні показники рівня довіри до державної служби. За даними Edelman Trust Barometr, найвищий рівень довіри громадян до уряду має Сингапур – 70 %. Рівень довіри до уряду Німеччини становить 50 %, Великої Британії – 43 %, США – 41 %, Польщі – 30 % [227]. Водночас від якості й ефективності діяльності вищого органу виконавчої влади в особі уряду країни залежить рівень довіри в суспільстві. Попри це, слід зазначити, що всі показники ефективності роботи уряду охоплюють сприйняття якості державних послуг й ефективності та результативності їх надання. Якість інституту державної служби та його незалежність від політичного тиску, а також якість розроблення та впровадження державної політики знаходяться в зазначених країнах на високому рівні. За даними Всесвітнього банку, станом на 2022 рік ефективність системи державного управління Сингапуру є найвищою і становить 100 %, Німеччини – 95 %, Великої Британії – 93 %, США – 90 %, Польщі – 75 % [228]. Справді високою є довіра громадськості до публічного адміністрування в таких розвинених країнах, як Сингапур, Німеччина, Велика Британія та США. А Польща має значно нижчий відсоток громадської довіри, передусім до уряду країни.

Стосовно впровадження е-врядування слід зазначити, що воно є зручним, ефективним і важливим аспектом діяльності уряду будь-якої країни.

Стрімкий розвиток комп'ютерної техніки істотно вплинув на життя суспільства різних країн. У сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства й демократизації є безліч можливостей використання нових інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема в органах державної влади, з метою підвищення ефективності державного управління [229].

За сучасних відносин між державою і суспільством якість надання громадянам адміністративних послуг органами державної влади й місцевого самоврядування визначають прозорістю, законністю, доступністю, максимальною економією часу під час отримання послуги. Це в розвинених країнах забезпечує спосіб організації державної влади – електронне урядування, що останніми роками активно розвивається в усіх країнах Європейського Союзу [231].

Основна мета електронного урядування – це підвищення рівня життя суспільства в умовах інформатизації та забезпечення конкурентоспроможності економіки країни. З огляду на це, інформаційні технології, які активно впроваджують в Україні та світі, відкривають для нашої держави нові можливості здійснення внутрішньої та зовнішньої політики [231], однак потребують постійного вдосконалення для підвищення якості й ефективності.

Безпосередньо в процесі організації та функціонування держави створюють і накопичують масив інформації, яка потребує користування, оприлюднення та зберігання. Усі ці процеси в сучасному світі задовольняє е-урядування, що стало важливим інструментом для громадян у процесі залучення їх до прийняття управлінських рішень. Саме воно стало інструментом відкритості, прозорості й підзвітності в прийнятті державними службовцями рішень управлінського характеру. Сьогодення породжує еру інформаційних технологій, яка щодня змінює світ на краще та створює додаткові можливості й умови для «завоювання» довіри суспільства з боку населення, унаслідок чого відбуватиметься підвищення легітимності влади загалом. Саме вільний доступ до публічної інформації в процесі реалізації державної політики є визначальною умовою для забезпечення основоположних

цінностей демократичного суспільства та права громадян на повноцінну участь у публічному адмініструванні на політичному рівні.

Стосовно впровадження е-врядування саме Польща досягла значних результатів за порівняно стислий проміжок часу.

Після здобуття незалежності 1991 року Україна та Польща знаходилися на одному рівні щодо соціально-економічного й політико-правового розвитку. Проте у зв'язку зі вступом Польщі в Європейський Союз і проведенням ґрунтовних реформ на соціальному, економічному та політичному рівнях Польща значно випередила Україну в усіх аспектах її життєдіяльності, покращивши економічний рівень.

Стосовно впровадження електронного врядування слід зазначити, що Програму розвитку інформаційного суспільства в Польщі було прийнято ще 2001 року, а 2004 року уряд увів нову стратегію, де одним з пріоритетних завдань було створення інтегрованої платформи електронних державних послуг. Фундаментальними завданнями стратегії визначено: забезпечення доступу до інтернету для всіх громадян і бізнесових організацій, основними критеріями якого є швидкість, безпечність і низька ціна; розвиток послуг в електронному вигляді; підвищення рівня комп'ютерної грамотності [230, с. 85].

Тож розвиток електронного урядування в Польщі знаходиться на високому рівні, що дає змогу здійснювати більшість адміністративних послуг у режимі онлайн, а саме: електронний розрахунок податків; електронний облік митної служби; електронна реєстрація бізнесу; електронні вибори; електронні суди; електронні закупівлі; служба реєстрації автотранспорту та безпеки дорожнього руху; система запобігання надзвичайним ситуаціям; служба електронного інформування пацієнтів тощо. Усі ці електронні послуги надають громадянам різні урядові сайти, що взаємодіють між собою, але об'єднує їх платформа ePUAP [231].

Уже 2011 року створено Міністерство адміністрації та цифровізації Польщі, одразу було розроблено єдину електронну платформу надання адміністративних послуг ePUAP [232], що дає змогу громадянам мати доступ

до інформації щодо діяльності урядових установ, нормативно-правових актів, а також здійснювати чотиризначну кількість операцій онлайн. Зокрема, впроваджено: електронні закупівлі, реєстрацію бізнесу, сплату податків тощо. Станом на 2023 рік Польща посідає 35-те місце у світі за індексом розвитку електронного врядування [233].

Стосовно електронного врядування Німеччини слід зазначити, що вона знаходиться на 22-й сходинці в рейтингу за загальноприйнятим індексом щодо розвитку електронного врядування. Його особливість полягає у формуванні потужної інфраструктури із застосуванням різних платформ. У контексті взаємодії «уряд–громадяни» є шість основних напрямів надання інформації та послуг: подорожі, робота й пенсійне забезпечення, транспорт, освіта та молодь, сім'я і проживання. У системі «уряд–бізнес» діє е-урядування за такими напрямками: старт і розвиток, персонал, міжнародна торгівля, ПДВ і мито, вимоги до продукції, державні контракти й навколишнє середовище [234].

Слід зазначити, що за результатами світового дослідження «LOSI» 2022 року впровадження електронного урядування в Іспанія та Німеччині посіло перше місце за 98 % оцінених характеристик, після них – Естонія і Данія. П'яте місце в цій структурі розділяють США, Об'єднані Арабські Емірати, Франція, а Сингапур і Китай мають дев'яту й десятю позиції. На 23-му місці – Україна, тож актуальною є потреба вдосконалювати інформаційну галузь й активніше впроваджувати її досягнення в усіх сферах адміністрування.

Еру електронного врядування в США було розпочато створенням сайту Президента 1993 року для надання інформації щодо діяльності адміністрації. Станом на 2016 рік США посідає 12-те місце у світі за індексом розвитку електронного врядування [235]. У цій країні функціонує розгалужена система доступ до публічної інформації, основними елементами якої є такі портали: «open.gov,data.gov», «usa.gov, apps.gov,regulations.gov» та ін.

У дослідженні «LOSI» Великої Британії з невідомих причин немає, але згідно зі щорічним дослідженням ООН, 2022 року світовим лідером за індексом розвитку е-урядування стала саме ця держава. Стратегія Великої Британії

полягає в забезпеченні максимальної відкритості та прозорості інформації. Майже всі документи, запропоновані урядом для реалізації державної політики, опубліковано на державному порталі «gov.uk» і є предметом громадського обговорення та консультацій. Крім того, на цьому порталі громадяни можуть поновити водійські права, паспорт, дізнатися про місцеві школи, здійснюють пошук нянь для дітей, місць перероблення відходів. Розвиток електронного урядування у Великій Британії надав можливість не лише створити потужну інформаційну платформу, а й залучити громадськість до участі в процесі управління в онлайн режимі, забезпечити відкритість публічного управління. На порталі «petition.parliament.uk» громадяни мають можливість створювати й подавати петиції з питань, які належать до компетенції парламенту чи уряду [228].

Знаходячись на 9-й сходинці щодо розвитку електронного урядування, Міністерство фінансів Сингапуру стверджує, що 93 % користувачів задоволені якістю та корисністю інформації, опублікованої на урядових онлайн порталах, 94 % задоволені якістю надання державних електронних послуг [235]. Увага Сингапуру щодо розвитку електронного урядування зосереджена на трьох типах відносин: уряд – громадяни (G2C), уряд – бізнес (G2B), уряд – наймані працівники (G2E) [236]. Ще одним стимулом до розвитку електронного урядування є належний рівень володіння та користування електронними системами, які суттєво допомагають реалізувати повноваження державним службовцям. За бажанням державних службовців удосконалити користування електронними ресурсами на експертному рівні функціонує програма «The Infocomm Education» (IE), яка надає можливість підвищити професійний рівень у цьому напрямі професійної діяльності.

Наступним фактором ефективного функціонування інституту державної служби для налагодження суспільного діалогу державного службовця з владою є протидія корупції. Основною перешкодою для належного функціонування інституту державної служби в межах партнерських відносин, які виникають

між державними службовцями та громадянським суспільством, є їх корупційна діяльність.

Згідно з «Corruption Perceptions Index», індекс сприйняття корупції Польщі 2023 року становив 45 % (із 100 %, де 100 % означає відсутність корупції, а 0 % – дуже корумпована країна) [237]. Протидія корупції в Польщі також потребує покращення. Законодавче врегулювання запобігання виявам корупції на всіх рівнях діяльності в Польщі відбулося ще 17 вересня 2002 року, коли затвердили Програму боротьби з корупцією «Антикорупційна стратегія».

Схожі стратегії активно ширяться у світі, їх визначають як відповідний регулювальний інструмент, що згуртовує органи влади й допомагає взаємодіяти для досягнення ефективних результатів у протидії корупційним діям державних службовців. Такі стратегії діють у Великій Британії, Данії, Швейцарії, Норвегії, Сингапурі, Таїланді, Польщі, Грузії та інших країнах, зокрема в Україні.

Важливим напрямом проведення антикорупційної політики визнано транспарентність органів державної влади й відкритий доступ громадськості до інформації. Тому запроваджено програму «Прозора Польща», що мала на меті забезпечити «добре» управління шляхом надання повної інформації щодо функціонування органів місцевого самоврядування, нетерпимості до корупції, прогнозованості дій публічних органів влади й обліку їх діяльності [238, с. 116]. Вагомим внеском є те, що влада Польщі доводить до відома громадськості інформацію про рішення та дії органів влади, діяльність будь-яких установ, організацій, суб'єктів господарювання посадових осіб, що забезпечує прозорість діяльності всіх цих суб'єктів і виключає корупцію.

Стосовно дотримання законодавства державними службовцями з протидії корупційним діям у Німеччині є чимало стереотипів. Передусім ідеться про тотальну законослухняність населення. Проте і в цій країні, як і в інших демократичних державах, трапляється чимало порушень – від правил дорожнього руху до хабарництва й корупції.

Згідно зі світовими статистичними даними щодо рівня корупції, Німеччина 2023 року посіла 9-те місце як держава з низьким рівнем корупції (8,1 балів за шкалою від 0 до 10, де 0 – дуже корумпована країна, а 10 – вільна від корупції країна) [237].

Основою Антикорупційної стратегії Німеччини є контрольні-наглядові функції щодо протидії корупційним діям. У них наявні чіткі правила, що врегульовують діяльність публічних адміністрацій на всіх рівнях, де чітко визначено правила протидії корупції. Щодо місцевих і федеральних рівнів публічного адміністрування норми протидії корупції чітко сформульовано в кодифікованих актах адміністрування. Усі громадяни й державні службовці чітко дотримуються норм чинного законодавства та не порушують їх. Саме тому в них доволі низький рівень корупції.

У Німеччині трапляються корупційні дії, але чинне законодавство доволі жорстко карає за такі порушення. Якщо йдеться про фізичних осіб, то Кримінальний кодекс передбачає, що винного карають позбавленням волі до трьох років або з нього стягують штраф. В особливо серйозних випадках передбачено ув'язнення на термін від трьох місяців до п'яти років. За хабарництво в державному секторі передбачено позбавлення волі до п'яти років або грошовий штраф. У разі кваліфікованих правопорушень – отримання чи надання хабаря – держслужбовець, а також «благодійник» мають перспективу бути ув'язненими на термін від трьох місяців до п'яти років. Але в «особливо серйозних випадках» Кримінальний кодекс вимагає покарання винного на строк від одного до 10 років позбавлення волі. За хабарництво в політичній сфері встановлено покарання у вигляді ув'язнення до п'яти років чи штрафу. Відповідно до законодавства, кримінальна відповідальність поширюється лише на фізичних осіб [239].

Проте законодавство ФРН про адміністративні покарання дає змогу карати юридичних осіб за підкуп будь-яких посадових осіб штрафами до 10 млн євро. Але якщо прибуток, отриманий унаслідок правопорушення, вищий за цю суму, то штраф може бути такий самий за розміром, як і «прибуток». Тож

штрафи в деяких випадках перевищують і 100 млн євро [241]. Достатньо жорстке покарання також передбачено для державних службовців – керівників компаній, які не виконали відповідні наглядові заходи з попередження хабарництва чи корупційних виявів щодо співробітників компанії.

Як альтернативу грошовим штрафам Кримінальний кодекс ФРН припускає конфіскацію економічних переваг, отриманих компанією засобом відповідного хабаря. Крім того, законодавство зобов'язує державні організації забороняти компаніям брати участь у процедурах закупівель, якщо один із керівників був засуджений за хабарництво [241]. Саме такі жорсткі санаційні заходи обмежують корупційні порушення законодавства серед державних службовців і пересічних громадян.

На національному рівні в Сполучених Штатах Америки запроваджено різні форми боротьби з корупцією. 1991 року було прийнято «Звід правил для співробітників державного апарату», згідно з яким державним службовцям дозволено приймати подарунки від сторонніх осіб вартістю не більш ніж 25 доларів, а головне – суворо заборонено приймати будь-які подарунки від підлеглих. Заборонено також отримання гонорарів за викладання, виступи та публікації, якщо вони пов'язані з питаннями, якими посадова особа опікується згідно з посадовими обов'язками. Крім того, здійснюють таку форму контролю, як призначення генеральних інспекторів у федеральному уряді та урядах штатів як внутрішнього органу, який контролює роботу державних структур і координує розслідування й аудиторську антикорупційну діяльність у межах відомства. У США ввели в дію положення про заохочення працівників, які повідомляють контролюючі органи про неправильно укладені угоди. Крім того, діють добровільні інформатори, які отримують заохочення від 15 % до 30 % від вартості виявленої за його інформацією матеріальної шкоди, і закон їх захищає від осіб, яких вони викрили [240, с. 115]. У протидії виявам корупції визначальне місце в США посідають інформатори, які за представлену інформацію отримують заохочення, а також активно діють генеральні

інспектори у федеральному уряді, що здійснюють тотальний контроль за корупційними діями.

Згідно з даними Transparency International щодо індексу сприйняття корупції, США 2015 року посіли 16-те місце як держава з доволі низьким рівнем корупції (7,6 балів) [237].

Основним суб'єктом протидії корупції в цій країні є Міністерство юстиції, яке розробляє національну стратегію протидії корупції, структурним підрозділом якого є Федеральне бюро розслідувань (ФБР). Задля якісної та ефективної протидії корупційним діям державних службовців у США діє розвинена нормативно-правова база, до якої належать: Закон конфлікту інтересів (встановлює певні обмежувальні заходи щодо зайняття посад на державній службі особами, які раніше забезпечували фінансово-економічну діяльність), Закон про корупцію (формулює механізми протидії корупції), Закон про відкритість інформації, Закон про публічних людей (будь-яка інформація щодо публічних осіб може бути поширена без їх особистої на це згоди), Закон про викривачів (встановлює фінансову винагороду та заохочує до співпраці викривачів інформації про вчинені корупційні вияви) тощо.

Антикорупційний правовий механізм Франції спрямований на запобігання корупції у сфері державного управління, боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників. Основним завданням є профілактика та припинення посадових злочинів державними чиновниками, які вчинено з корисливою метою, чітка регламентація порядку фінансування політичних партій та їх виборчих кампаній. Провідними державними антикорупційними інституціями Франції є: Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв; Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій; правоохоронні органи; Міністерство юстиції; Відділ боротьби з корупцією, що діє з 2004 року в межах Управління боротьби з економічними та фінансовими злочинами при Судовій поліції; Центральна служба запобігання корупції [241]. Антикорупційна державна політика Франції виявляється через активну участь її в

антикорупційній діяльності Європейського Союзу. З метою подолання корупційних виявів серед державних службовців у Франції використовують такі чинники, як підвищення ролі мережевого адміністрування, порівняно з традиційною ієрархічною структурою влади, обмеження втручання суспільства через економічні процедури та регламентація сфери послуг, упровадження електронного врядування.

Згідно з даними Transparency International щодо індексу сприйняття корупції, Велика Британія 2023 року посіла 20-те місце як держава з низьким рівнем корупції [237]. У країні немає центрального органу боротьби з корупцією, проте такими повноваженнями наділені структурні підрозділи різних державних органів. Це стосується й законодавчої бази. Національне законодавство, що регулює матеріальні правовідносини, є достатньо розгалуженим. Положення, що регулюють відповідальність за корупційні дії, містяться в різних актах. Антикорупційна стратегія ґрунтується на концепції «4Р» (Pursue, Prevent, Protect, Prepare – переслідувати, попереджати, захищати, усувати) [242]. Щодо активної антикорупційної діяльності Великої Британії слід зауважити, що відсутність толерантності щодо корупційних діянь у суспільстві є невід’ємною частиною національного менталітету, і саме тому 99 % громадян неодмінно доповіли про вчинене діяння корупційного характеру.

Отже, особливість антикорупційної діяльності Великої Британії полягає в поінформованості громадськості, яка стежить за негативними явищами в державі, і високій її активності в антикорупційних процесах.

За напрямом антикорупційної діяльності Данію вважають найменш корумпованою країною в Європі. У країні, якій протягом останніх кількох років належить першість у боротьбі з корупцією, успішно діють антикорупційні закони й ініціативи. Корупцію в Данії викорінюють як на державному рівні, так і завдяки високому рівню самосвідомості й відповідальності громадян, тому данці стають свідками корупції у 8 разів рідше, ніж інші європейці [243].

У Данії низьким є рівень корупції, оскільки більшість компаній дотримуються політики «абсолютної нетерпимості», тобто неприйнятності хабарництва в межах власної компанії та в межах співпраці із зовнішніми партнерами [243].

Головною причиною низького рівня корупції в Данії є культивування засудження цього явища не тільки серед державних чиновників, а й серед звичайних громадян. У країні діють своєрідні етичні кодекси, кодекси честі чиновників, панує гласність і відкритість на рівні уряду. Тому той, кого буде навіть запідозрено в корупції, може одразу завершити кар'єру [243].

Усі фінансові операції в Данії проводять прозоро й відкрито, приховати їх майже неможливо. Попри це, усі спеціальні контрольно-наглядові суб'єкти й інші громадські об'єднання працюють відкрито, усі результати своєї діяльності, фінансові процеси власної діяльності транслюють в інтернет-мережі.

У Данії постійно посилюють відповідальність за порушення чинного законодавства про корупцію. Останніми роками покарання за корупційне правопорушення з трьох років позбавлення волі подовжено до шести років у публічному секторі й від одного до чотирьох років ув'язнення в приватному секторі.

Доволі дієвим регулятором у протидії корупції в Данії є Закон про корупцію, який було прийнято 2002 року. Норми закону визначають, що всі державні службовці, які є представниками данського уряду, мають зобов'язання публічно висвітлювати інформацію про власне майно та особисті доходи. Відповідно до чинного законодавства, вони не мають права використовувати службове становище з особистою метою. Також вони зобов'язані продавати наявні акції в іноземних підприємствах.

У протидії корупції в Данії важливу роль відіграють норми Конструкційного регламенту данського парламенту, який передбачає, що кожен депутат уповноважений отримувати будь-яку інформацію щодо відповідного міністра з певного питання, яке входить до його компетенції. Саме тому в данському парламенті систематично відбувається заслуховування на засіданнях

міністрів, які надають обґрунтовану відповідь на запити колег, що мають відповідні підозри стосовно отримання хабаря чи використання службового становища для підтримання інтересів відповідної організації, підприємства чи іншої компанії.

Діяльність, спрямована на протидію корупційним діям, забезпечує превентивні заходи та реалізацію культури «абсолютного виключення корупції». Усі громадяни свідомо дотримуються такого принципу і не допускають жодних корупційних діянь.

Саме Данія є лідером серед країн із мінімальним рівнем корупції, тому в ній немає спеціалізованого органу, який здійснює антикорупційну діяльність. Панують інформаційна прозорість діяльності державних структур і свобода доступу преси до документів, на яких ці рішення ґрунтуються. У країні запроваджено ключові державні та приватні антикорупційні ініціативи, пов'язані з веденням бізнесу, який контролюють суспільні організації [243, с. 305–306].

Методи боротьби з корупцією в Данії практикують державні та приватні установи. У Королівстві культивують образ порядного працівника, а також державного службовця: лише в разі спроби дати або отримати хабар працівнику загрожує звільненням із займаної посади. Кримінальна відповідальність за хабарництво в країні щороку посилюється [243].

Досвід боротьби з корупцією в Данії має Агентство міжнародного розвитку DANIDA. Угоди, укладені цим Агентством, в обов'язковому порядку супроводжуються підписанням декларації про незастосування хабарів. Недотримання положень про хабарництво веде до розірвання договору й відмови Агентства співпрацювати з порушником надалі. Додатково до стандартного антикорупційного положення компанія запустила ще й «гарячу лінію», що надає людям можливість оповіщати дирекцію компанії про протизаконне використання фінансів [243].

Вагомий внесок у запобігання та протидію корупційним діям серед державних службовців у Данії робить Агентство з кредитування експортних

операцій. Усі особи, що розпочинають спільну діяльність з Агентством, підписують декларацію про недопущення корупційних діянь, що цілком виключає процес корупції. У разі порушення умов, викладених у декларації, виплачують компенсацію у великих розмірах, порушника позбавляють права на покриття втрат за домовленостями та їх гарантіями.

Опосередкованими повноваженнями щодо запобігання та протидії корупції в Данії на зовнішньому рівні наділена Торгова рада Данії. У Раді дотримуються політики «абсолютного виключення корупції», що є показовим прикладом неприйняття корупції для співробітників організації в процесі укладання міжнародних угод на світовому рівні.

Також у Данії функціонує Фонд індустріалізації для країн, що розвиваються, основною метою якого є допомога розширенню бізнесу за кордоном через інвестування міжнародних компаній країн, що розвиваються за підтримки Данії. У разі підписання угод про виділення позик і пайову участь фонд застосовує відповідні антикорупційні норми та положення.

Попри всі позитивні заходи боротьби з корупцією, у світі немає країни, яка змогла б подолати всі її негативні вияви. Водночас є країни, які спільними зусиллями держави та громадськості намагаються її обмежити.

Однією з найбільш вільних країн від корупційних виявів є Швеція. Ця скандинавська країна доводить, що корупцію реально мінімізувати й тримати під контролем. Швецію вже традиційно вважають країною з низьким рівнем корупції, про що свідчать щорічні дослідження антикорупційної організації Transparency International. За індексом сприйняття ця країна входить до п'ятірки найкращих [244; 245].

Передбачено три дієві механізми, які доволі прості та зрозумілі в запобіганні та протидії корупції в країні:

1. Обмеження готівкових розрахунків. Насамперед Швеція хоче позбавити від готівки інфраструктуру країни й туристичні об'єкти. У громадському транспорті заборонено готівку, бо водіїв часто грабували. Крім того, малий бізнес Швеції повністю перейшов на безготівкові розрахунки,

навіть у церквах приймають банківські картки. Магазили активно впроваджують PayPass, POS-термінали й технології, які розробляють локальні стартапи – наприклад iZettle. Це кардрідер для безпечного прийому банківських карток через смартфон. Ним користуються представники малого бізнесу Швеції. Стартап отримав фінансування та запустився в деяких країнах за кордоном. Нині лише 2 % всіх платежів у Швеції відбувається за допомогою традиційних купюр і монет, а готівку приймає лише 20 % магазинів. Це втричі менше, ніж в інших європейських країнах [244]. У Швеції активно відбулася диджиталізація фінансової сфери, яка витісняє готівковий розрахунок і допомагає активніше контролювати рух коштів, що простіше піддається контрольній-наглядній діяльності отриманих та витрачених коштів державних службовців.

2. Заборона особистих контактів чиновника та громадянина. Ключовим елементом в антикорупційному механізмі Швеції є ефективний громадський контроль за діяльністю як чиновників, так і бізнесменів. Основну роль у здійсненні цього контролю відіграють шведські медіа, які миттєво оприлюднюють інформацію про будь-які випадки корупції, попри посади та становище в суспільстві причетних до цього осіб. Бізнес більше остерігається журналістів, аніж поліцію. Його втрати можуть бути значно вищими, якщо компанія «засвітиться» в корупційній історії на першій шпальті видання. Можна втратити репутацію, і це коштуватиме дорожче, ніж штраф державі [247].

3. Обов'язкове декларування доходів. У Швеції обов'язок подавати декларацію про доходи поширюється на всіх громадян, зокрема державних службовців (без жодних особливостей) [244]. Якісне та правдиве інформування про власні доходи сприяє протидії корупції серед державних службовців.

У Швеції важливу роль у запобіганні корупції серед державних службовців відіграє церква. У разі перевищення витрат державного службовця над його доходами виникає підозра громадськості, унаслідок чого втрачається довіра до нього на підприємницькому рівні, а також на рівні побутового

спілкування. Тому такий державний службовець під впливом громадської думки змушений буде звільнитися і не матиме можливості більше ніколи працювати ні на державній службі, ні в приватному секторі. Громадська позиція боротьби з корупцією забезпечує ефективніші результати, ніж законодавче її регулювання. Саме високий рівень правосвідомості громадянського суспільства надав можливість упоратися з таким складним явищем, як корупція у Швеції.

Вважаємо також за необхідне зосередити увагу на досвіді країни третього світу, якою є острівне місто-державо Сингапур, щодо подолання корупції через стабілізацію економіки та здолання корупційної кризи. Цю державу доречно ставити як приклад для України щодо подолання корупції в публічній адміністрації серед державних службовців. Нині Сингапур має правову систему з якісними світовими стандартами, ефективну та прозору економічну сферу, низькі показники криміногенної ситуації, а також майже ліквідовану корупційну складову.

Це пов'язано з ефективним правозастосуванням передбачених законом покарань, зокрема у сфері протидії корупції. Також було прийнято важливе рішення про створення Бюро – універсального антикорупційного агентства. Назва БРВК в перекладі з китайської мови дослівно означає: «Бюро з розслідування заразної жадібності». Бюро з розслідування випадків корупції, якому надано політичну та функціональну самостійність, є спеціалізованим органом боротьби з корупцією. Цей незалежний орган протидіє виявам корупції в державному та приватному секторах економіки, перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для здійснення необхідних заходів. БРВК вивчає методи роботи державних органів, що потенційно знаходяться в зоні небезпеки, з метою виявлення недоліків у системі управління та за необхідності рекомендує їх керівникам ужити відповідних заходів [246, с. 112].

Запорукою успішного функціонування Бюро з розслідування випадків корупції в Сингапурі є Закон «Про запобігання корупції» [239], прийнятий

17 червня 1960 року зі змінами й доповненнями, чинний і сьогодні, – основний нормативно-правовий акт у цій сфері. Закон став тим каталізатором, який запустив процес удосконалення антикорупційної стратегії боротьби з корупцією [246, с. 113]. Закон формулює чіткий перелік корупційних діянь, сформульовано основні засади діяльності Бюро зі спеціалізованими слідчими повноваженнями. Також посилено покарання у вигляді тюремного ув'язнення за хабар, що зупиняє державних службовців його брати або ж пропонувати.

Створене Бюро активно здійснює розслідування корупційних діянь і розглядає корупцію як стимул, заохочення та можливість брати участь в акті корупції. Саме така стратегія ґрунтується на спробах застосування принципу самосвідомості громадян у викоріненні корупції.

Протидія корупції в Сингапурі формується на таких принципах, як послідовність, логічність, прозорість і чіткість, які реалізують за допомогою швидких, цілеспрямованих, упевнених та справедливих дій. Усі дії Бюро реалізують за допомогою цілісного, якісного адміністрування, командної роботи, відданості та ретельності у виконанні службових обов'язків. Бюро застосовує авторитарні методи дій, що цілком зрозуміло з огляду на стан держави в той час, коли цю структуру було створено. Усі повноваження регламентовано законом, зокрема виключено можливість свавілля співробітників Бюро. Це важливо, адже зловживання владою може нівелювати всі позитивні напрацювання у встановленні довірливих відносин із суспільством у питаннях боротьби з корупцією.

Для ефективного правозастосування слідчих Бюро наділено надзвичайними повноваженнями. Вони мають виключне право без рішення суду затримувати й обшукувати осіб, підозрюваних у корупційних діяннях, до яких є претензії на підставі інформації з достовірних джерел, можуть вести розслідування стосовно їхніх дружин, дітей, родичів і поручителів. Законною практикою стало надання громадянами на вимогу слідчих запитуваної конфіденційної інформації. Відмову від співпраці зі слідством і приховування інформації розглядають як правопорушення, яке карають штрафом до 10 тис.

доларів США або взяттям під варту на строк до року. До суду можна притягнути будь-якого громадянина незалежно від його статусу й рангу. Під пильним контролем перебувають вищі посадові особи та працівники правозастосовних органів, які займають потенційно корупціогенні посади. Напевне, основним нововведенням було те, що слідчі Бюро не мають потреби доводити, що хабарник справді мав можливість надати необхідну послугу. Усі завершені розслідуванням справи передають прокурору з пропозицією вжити щодо конкретних осіб передбачені законом дії [247].

Згідно зі щорічним звітом організації Transparency International щодо індексу сприйняття корупції, Сингапур 2023 року посів 5-те місце у світі як одна з найменш корумпованих країн [239].

Стратегія Сингапуру з подолання корупції ґрунтується на класичних рекомендаціях антикорупційних заходів, а саме: підвищити потенційні витрати та знизити потенційні вигоди від участі в корупційній діяльності [248]. У Сингапурі застосовують суворі санкції за корупційні діяння, а саме: тюремне ув'язнення, суворі штрафи відповідно до отриманої неправомірної вигоди, конфіскація майна, якщо його походження неможливо підтвердити. Також до декларацій державних службовців необхідно вносити інформацію про відсутність заборгованості, що пов'язано з тим, що ті особи, у яких є заборгованість, мають схильність до корупційних діянь.

Задля подолання корупції в Україні серед державних службовців, на наш погляд, також доречно за зразком Швеції впроваджувати ініціативу щодо підвищення рівня правової культури та правової свідомості громадян у сфері протидії корупційним виявам. Саме тому думка громадськості має бути врахованою, і після оголошення того, що службовець є корупціонером, він продовжує працювати, і це засвідчує, що в Україні її не беруть до уваги. Слід запозичувати ті засоби, способи, методи, механізми, технології та відповідні інструменти протидії сучасній корупції на зразок Швеції для України. З цією метою на всіх рівнях діяльності та спілкування громадян України слід проводити інформаційне забезпечення щодо підвищення антикорупційної

культури й антикорупційного світогляду, що має ґрунтуватися на всеосяжному запобіганні та профілактиці корупції.

На зразок антикорупційної діяльності скандинавських країн слід упроваджувати в Україні відповідну Концепцію «Добре управління» (Good Governace), яка функціонує в межах програми розвитку ООН. Саме вона охоплює відповідні механізми, процеси, інститути, управлінські інструменти, за допомогою яких громадяни спроможні виражати власні інтереси та реалізовувати законні права. Основоположними засадами запропонованої Концепції є: вільна участь громадян у прийнятті відповідних рішень; прозорість і відкритість щодо отриманих доходів; прозорість у прийнятті рішень, дій, реалізації завдань; своєчасна реакція громадськості на прийняті рішення державними службовцями; вільний доступ до звітних документів державних службовців щодо прийняття рішень для задоволення потреб громадян тощо.

На підставі здійсненого аналізу протидії корупційним діянням на основі зарубіжного досвіду слід зауважити, що відповідно до Corruption Perceptions Index (CPI) середній глобальний показник корумпованості залишається незмінним протягом понад десяти років і становить лише 43 зі 100 станом на 1 січня 2023 року. Понад дві третини країн мають оцінку нижче ніж 50, натомість 26 країн знаходяться на найнижчому рівні. Попри спільні зусилля, 155 країн не досягли суттєвого прогресу в боротьбі з корупцією або значно знизилися з 2012 року. До десятки країн зі 155 країн світу, у яких найнижчий рівень корупції згідно із Corruption Perceptions Index, станом на 2023 рік віднесено Данію (90 %), Фінляндію (87 %), Нову Зеландію (87 %), Норвегію (84 %), Сингапур (83 %), Швецію (83 %), Швейцарію (82 %), Нідерланди (80 %), Німеччину (79 %) та Ірландію (77 %). Україна має показник 33 % зі 100 %, це засвідчує високий рівень корупції, з яким необхідно негайно боротися та виводити країну на вищий рівень протидії корупційним діянням у всіх рівнях влади.

Саме тому на шляху до вступу в Європейський Союз в Україні потрібно вживати найжорсткіших заходів у боротьбі з корупцією на всіх рівнях

публічної адміністрації, за зразок слід обирати Данію та Сингапур. На наш погляд, необхідно впровадити жорсткі покарання за вчинення корупційних діянь на прикладі досвіду Сингапуру, а також, як у Данії, слід підвищувати рівень культури громадян у протидії корупції серед державних службовців.

Підґрунтям для розвитку корупції в будь-якій країні, що призводить до підриву ефективності діяльності публічної адміністрації, є можливість неправомірного впливу на прийняття управлінських рішень, неналежне застосування гарантій доброчесності, самосвідомості громадян і небезпеки порушення принципу верховенства права тощо.

Отже, заходи запобігання та протидії корупції на міжнародному рівні доцільно згрупувати в такі кваліфікаційні групи:

а) азійсько-сингапурська модель, яка вирізняється швидкими й ефективними результатами запобігання корупції, що полягає не в повній її ліквідації, а в якісному досягненні допустимого рівня корупції як для влади, так і для суспільства загалом (вона властива таким країнам, як Сингапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка);

б) шведсько-скандинавська модель, яка передбачає антикорупційне стимулювання, тривалу антикорупційну діяльність і пропаганду (притаманна таким країнам, як Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди).

Наступною кваліфікаційною ознакою інституту державної служби на міжнародному рівні є особливості проходження державної служби. Задля ґрунтовної характеристики необхідно звернутися до досвіду таких країн, як Польща, Німеччина, США, Велика Британія, Сингапур, Японія [249] тощо.

Щодо проходження державної служби в Польщі слід зазначити, що немає єдиного консолідованого нормативного акта, який формулював би основні параметри статусу державного службовця. Окремі засади вступу, проходження та звільнення з державної служби й особливості її проходження регламентують акти, які становлять основні параметри статусу державних службовців. До таких актів належать: Конституція Польщі, закони «Про цивільну службу»,

«Про місцеве самоврядування», «Про Державний кадровий резерв та високі державні посади», «Про доступ до публічної інформації» тощо.

Відповідно до Закону Польщі «Про цивільну службу», отримати відповідну посаду державного службовця можна двома шляхами: на основі укладання трудового договору або призначення на посаду. Відбір на державну службу має прозорий та відкритий характер, є публічним, його проводять на рівних умовах. Після проходження конкурсу оголошують прізвища як прийнятих на роботу кандидатів, так й осіб, що не пройшли відбір на державну службу. Особи, які не пройшли відбір, мають бути зараховані до кадрового резерву. Кандидати, що працевлаштовані вперше на державну службу, мають пройти перший етап оцінювання, він полягає в інтерв'ю через 21 день після підписання контракту (встановлюють терміни подання звіту про виконані завдання). Також передбачено проходження оцінювання через 8 місяців з дня працевлаштування, зокрема щодо ставлення до працівника, його прогресу у виконанні роботи, часу, необхідного для виконання завдань, відносин з колегами, на підставі чого приймають рішення щодо продовження контракту. Таке оцінювання проводять передусім для впевненості, що лише найкращі спеціалісти були залучені на державну службу [250]. Усі ці критерії сформовано для того, щоб прозора з'ясувати всі сподівання, покладені на державного службовця громадськістю. Такі вимоги визначають, чи здатна особа бути гідним і відданим представником на державній службі.

Важливим аспектом у формуванні корпусу державних службовців у Польщі є залучення випускників Національної школи публічного адміністрування до виконання посадових обов'язків на різних посадах в органах державної влади. Випускників школи автоматично приймають на державну службу. Вони можуть вільно обирати посаду з тих, що передбачені прем'єр-міністром для випускників. Програма підготовки є міждисциплінарною, пропонує повну підготовку для тих, хто планує обійняти керівну, експертну або управлінську посаду в польській державній службі на центральному й регіональному рівнях. Національна школа публічного

адміністрування проводить і підвищення професійної кваліфікації осіб, які вже працюють в органах публічної адміністрації. Навчальні курси адресовані ретельно підібраним групам слухачів. Національна школа публічного адміністрування організовує різні семінари й навчальні курси, що передбачають одночасно вивчення іноземної мови, законодавства, міжнародних та європейських відносин, економіки тощо [251, с. 13].

Закон Польщі «Про доступ до публічної інформації» формулює принципи прозорості та відкритості, які є вкрай необхідними в процесі функціонування всіх органів державної влади й діяльності державних службовців у цих органах влади. Він також урегулює механізми обміну публічною інформацією на всіх рівнях публічної адміністрації залежно від різновиду інформації.

Конституція Польщі також гарантує право громадян на інформацію про діяльність державних органів влади (ст. 61). У Польщі доступ до публічної інформації може бути розширений через розміщення в доступному місці або через інформаційні термінали (інфомати). До розпорядників інформації належать усі органи державної та місцевої влади, а також установи, які використовують кошти з бюджетів. Закон поширюється на політичні партії та профспілки. Відмова в наданні інформації в Польщі може бути обумовлена тільки її конфіденційністю (захист персональних даних, право на недоторканність приватного життя, державні, професійні, фінансові, статистичні). Відмову здійснюють у формі адміністративного рішення [252].

Стаття 23 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачає штраф, покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі на строк до одного року для тих, хто, на відміну від зобов'язань, накладених на них, не дає публічної інформації. Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим положеннями ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 19 Загальної декларації прав людини, ст. 18, 19 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно

збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на власний вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або публічного порядку з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [253, с. 95]. Необхідно зауважити на тому, що Польща завдяки прийняттю Закону «Про доступ до публічної інформації» впровадила сучасні заходи, які забезпечують прозорість і відкритість у функціонуванні органів публічної адміністрації та безпосередньо діяльності державних службовців у цих органах, які чітко регламентовані в чинному законодавстві.

Ще одним позитивним аспектом у функціонуванні державної служби Польщі є запровадження програми «Приязна адміністрація», завдяки якій здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив доступнішою інформацію про діяльність адміністрацій, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій, конференцій; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій [253].

Для покращення роботи у сфері надання послуг органами влади в особі їх державних службовців основоположним і безперервним напрямом діяльності органів влади стало постійне інформування громадськості про всі наміри адміністрування діяльності в певній сфері. Саме в межах програми «Приязна адміністрація» відбувається прозоре оцінювання діяльності адміністрації, що забезпечує ефективність і якість удосконалення надаваних послуг.

Реалізація впроваджених програм та інших проєктів у Польщі ініціює відповідні зміни на всіх рівнях адміністрування щодо впровадження прозорості та відкритої діяльності державних службовців у межах їх діяльності, надання послуг, потреб у документах і відповідної оплати.

Отже, основним призначенням державної служби в будь-якій демократичній державі є забезпечення потреб населення та реалізація сталого розвитку всіх сфер публічного адміністрування.

На наш погляд, доцільно активніше впроваджувати досвід Польщі в Україні в частині забезпечення прозорості й відкритості діяльності державних службовців, що проходять службу в органах публічної адміністрації.

У Німеччині статус державного службовця мають адміністративні посадові особи, працівники дошкільних навчальних закладів, викладачі державних університетів, залізничники, охоронці пенітенціарної системи, митники, поліцейські, військовослужбовці, працівники пошти, фахівці у сфері державної служби, мери. Схожий на державного службовця статус у Німеччині мають судді й солдати, але це їх особливий статус.

Нормативно-правову основу функціонування державної служби в Німеччині становить Конституція ФРН. Частина 2 ст. 33 Основного закону встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів, тому що кожен німець має рівний доступ до всякої державної посади відповідно до здібностей і професійної кваліфікації. Також у ч. 3 ст. 33 Основного закону Німеччини встановлено принцип рівності на державній службі, а також що ніхто не може бути обмежений у своїх правах через релігію або світогляд. У галузях, де в управлінських структурах недостатньою є кількість жінок, за умови однакової професійної підготовки на заміщення певної посади державних службовців перевагу надають жінкам [254].

У цій країні діє Положення про порядок проходження державної служби, що визначає класифікацію державних службовців за рівнями й посадами, а також детермінує поняття державної служби, визначає умови проходження підготовчої служби й випробувального терміну перед державною службою.

Відповідно до передбачених вимог, обійняти посаду державного службовця, відповідно до ст. 116 Основного закону, може лише особа, яка є німцем та гарантує підтримувати вільний демократичний порядок у дусі Основного закону; має спеціальний рівень підготовки тощо. Ці вимоги змінено 1985 року, внаслідок чого передбачено, що в разі службової необхідності на посаду, наприклад, професора закладу вищої освіти можна призначати іноземця. Однак це призначення відбувалося в тому разі, якщо аналогічної кандидатури громадянина Німеччини на цю посаду не було.

Складним у Німеччині є добір фахівців на державну службу, який відбувається поетапно та передбачає довготривалу процедуру. На першому етапі вступу на державну службу кандидат зобов'язаний скласти два державні іспити та пройти відповідну співбесіду. За бажанням керівника звільнити працівника майже неможливо.

Належним є соціальне забезпечення державних службовців, що охоплює пенсійне забезпечення, матеріальну допомогу, медичне забезпечення, забезпечення родини після смерті державного службовця, а також компенсації в особливих випадках. До соціальних преференцій належить виплата всіх витрат, які виникли внаслідок зміни місця проживання під час виконання службових обов'язків державним службовцем. До соціального забезпечення також відносять право на щорічну відпустку для відпочинку зі стовідсотковим збереженням заробітної плати. Також державним службовцям надано право на щорічну оплачувану відпустку, яка призначена для участі у виборчих процесах, реалізації інших громадянських обов'язків.

Державні службовці перебувають на одному з трьох рівнів кар'єрного зростання, що визначають обсяг обов'язків, повноважень і відповідальності, а саме:

- 1) підготовча служба (теоретична та практична підготовка, визначення придатності та можливості подальшого просування);
- 2) випробувальна служба (триває від 1 до 3 років після призначення на посаду);

3) пожиттєве призначення (отримують службовці, що досягли 27 років й успішно пройшли випробувальну службу) [255]. Тобто в процесі призначення на державну службу пожиттєвим є подальше соціальне забезпечення працівника, яке є доволі вагомим і престижним.

Зростання передбачає проходження підготовчої служби та випробувальний термін. Після проходження підготовчої служби складають посадовий іспит. За результатами успішного складання іспиту державний службовець проходить випробувальний термін, час якого залежить від рівня посади, на яку він претендує [256, с. 129].

Крім звільнення державного службовця за станом здоров'я, він може бути звільнений зі служби в разі втрати громадянства. Також є й інші підстави для звільнення в тому разі, коли він: відмовляється скласти присягу; не здатний виконувати службові обов'язки; письмово вимагає свого звільнення; досягнув пенсійного віку; без згоди начальника обирає місце проживання, яке ускладнює виконання ним службових функцій, або протягом тривалого часу знаходиться за кордоном. Службовця позбавляють прав: за злочин, що спричинив покарання у вигляді позбавлення волі на строк один рік і більше; за кримінальне діяння, спрямоване проти світу; за зраду батьківщини; за злочин, спрямований проти вільної правової держави; за завдання шкоди зовнішній безпеці [257]. Також звільнення з посади державного службовця можливе через тривалу хворобу від трьох місяців.

Проаналізувавши досвід формування та функціонування державної служби в Німеччині, доходимо висновку, що в процесі становлення та розвитку інститут державної служби пройшов тривалий і складний шлях, унаслідок чого утворено найміцніший бюрократичний інститут державної служби у світовій спільноті, що є взірцем для кожної країни. Етап вступу та проходження державної служби є непростим, але він вартує таких вимог, оскільки отриманий статус визначають пожиттєво.

З досвіду Німеччини, на наш погляд, доцільно в умовах реформування інституту державної служби в Україні запровадити на свідомому рівні

принципи справедливості, об'єктивності, неупередженості, чесності в процесі підготовки політичних та адміністративних рішень. У їхній діяльності має панувати принцип самостійності та незалежності від впливу будь-якого інтересу під час виконання професійних обов'язків. Також державний службовець має бути відданим своїй справі незалежно від будь-яких суб'єктивних обставин, що можуть складатися. Саме тоді, коли відбудеться реалізація запропонованих позицій щодо функціонування державної служби в Україні, відбудеться створення професійної та ефективної державної служби, яка буде здатна забезпечити результативне й ефективне функціонування органів публічної адміністрації задля задоволення публічного інтересу та створення адміністративного простору європейського зразка.

Сполучені Штати Америки є провідною державою з розвинутим демократичним ладом, і попри федеративний державний устрій, вони накопичили цінний досвід забезпечення демократичних цінностей у повсякденній роботі державного апарату [258].

У США система добору кадрів ґрунтується на принципі заслуг, тобто відборі найкваліфікованіших, компетентних кадрів або через участь у спеціальній навчальній програмі. Першим етапом відбору є подання онлайн заяви. Автоматична система відбирає кандидатів на основі оцінки відповідності кандидатів необхідному мінімуму вимог і кваліфікації. Кандидати, що пройшли перший етап протягом 15 днів, мають пройти співбесіду, на підставі чого буде прийнято рішення про подальше працевлаштування на державній службі. Для кар'єрного просування державний службовець повинен мати щонайменше рік досвіду на нижчій позиції, а також мати оцінку «Успішно» або вище за результатами річної оцінної форми (Annual Evaluation Form). Крім того, діє практика тимчасового підвищення, наприклад, у зв'язку з необхідністю виконання певного проєкту. Проте час такого підвищення не перевищує п'яти років [259]. Ґрунтовніше особливості інституту державної служби США буде досліджено в наступному підрозділі роботи.

Функціонування інституту державної служби Великої Британії вирізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що визначається раціональністю сучасної менеджеральної моделі, що є його основою. Налагоджений контроль за діяльністю чиновників усіх рівнів створює атмосферу високої відповідальності в державному апараті [260].

Система добору кадрів на державну службу Великої Британії ґрунтується на принципах відкритості, справедливості, професійності тощо [261].

Етапи відбору кандидатів на державну службу Великої Британії такі: подання форми (переважно шляхом онлайн із зазначенням інформації щодо досвіду роботи), проходження тесту (близько 80 % отримують відмову за результатом тесту), оцінка решти кандидатів (протягом двох днів, коли кандидатам пропонують виконати різноманітні завдання, підготувати презентацію, взяти участь у рольових іграх і групових тренінгах) та інтерв'ю [262]. Ці етапи кандидат на посаду державного службовця проходить відкрито та прозоро на високому професійному рівні, кандидати відповідально готуються до проходження всіх етапів вступу на державну службу.

Формально управління державною службою здійснює монархія в особі короля, однак фактично від імені монархії нею управляють вищі органи держави та їх посадові особи, якими є прем'єр-міністр, Кабінет міністрів і безпосередньо міністри.

Отже, у системі підготовки кадрів для державної служби у цій країні, на нашу думку, можна виокремити такі відмітні чинники, як наявність чітких критеріїв оцінювання компетентності держслужбовців, що створює стимул для підвищення їх рівня освіти та професійних навичок, і наявність навчальних центрів і програм, які дають змогу системі державної служби оперативно реагувати на завдання політичної та соціально-економічної сфер країни [260].

Доцільно виокремити ознаки, які характеризують державну службу Великої Британії, а саме:

- 1) державна служба має основою «менеджеральну» модель, що близька до американської;

- 2) система просування службою вирізняється жорсткістю на всіх рівнях;
- 3) у державних структурах часто використовують інтегральну «ієрархію»;
- 4) немає особливої системи адміністративного права, судовий контроль ґрунтується на доктрині загального права [263].

Центральну адміністрацію британського уряду очолює постійний секретар (професійний адміністратор), йому допомагають численні помічники, заступники та службовці на нижчих рівнях адміністративного управління [263].

З досвіду Великої Британії в українську практичну діяльність державних службовців доцільно запозичити непорушні критерії оцінювання компетентнісних здібностей державних службовців і результатів їх діяльності на встановленому випробувальному терміні (наприклад, протягом року). Також слід упровадити жорсткі умови просування кар'єрою державних службовців з ґрунтовним аналізом їх діяльності щодо корупційних вчинків. Для цього необхідно запровадити належну систему контролю якості виконання професійних обов'язків державних службовців, що матиме стимулювальний характер, який ефективно впливатиме на вдосконалення професійної діяльності та якості виконання роботи.

Французьку модель державної служби вважають однією із найбільш стабільних та організованих у світі, вона є еталоном організації та реалізації державно-службових відносин і проходження державної служби. Така ситуація зумовлена тим, що її основи було закладено ще під час Французької революції за Наполеона I, вона ґрунтувалася на принципі служіння інтересам суспільства. Було створено конкурсну систему найму урядовців, спеціальні навчальні заклади для підготовки адміністративної еліти, сформовано норми професійної моралі держслужбовців, водночас посилилася службова ієрархія, кастовість, соціальна селекція держслужбовців, професійні урядовці віддалилися від народу [264, с. 227–228]. Така організація державної служби у Франції зберігається досі, оскільки французька доктрина трактує, що державний службовець є посадовою особою, яка персоніфікує державу та служить її запитам. Державна служба є уособленою спеціальністю та не ототожнюється і

не поєднується з іншими спеціальностями. Усіх державних службовців вважають високошанованими фахівцями, вони є привілейованими верствами суспільства.

Франція пропонує закриту модель державної служби, яка не є ізольованою від суспільства, а працює як єдиний злагоджений механізм.

Міцний зв'язок між державою та державними службовцями визначає систему підготовки державних службовців у Франції. Вступ на державну службу регулює Закон від 13 липня 1983 року «Про права й обов'язки державних службовців», що встановлює п'ять передумов отримання статусу чиновника: наявність французького громадянства, володіння політичними правами, дотримання законів, позитивне ставлення до законів про службу в армії, фізична придатність [265]. Вимоги щодо володіння державною мовою немає, адже у Франції отримання громадянства вже передбачає вільне володіння державною мовою та не потребує підтвердження відповідними сертифікатами.

Набір службовців здійснюють: шляхом проведення конкурсу для кандидатів, які мають певні дипломи або можуть підтвердити закінчення певних курсів навчання; за допомогою конкурсів, до участі в яких допускають службовців, а також на передбачених у спеціальних положеннях умовах агенти держави, військовослужбовці, судові чиновники й агенти територіальних об'єднань і публічних установ, які перебувають на службі, у відрядженні, у відпустці з догляду за дитиною або на строковій військовій службі, а також кандидати, які працюють у міжнародних міжурядових організаціях; для прийняття в деякі корпуси службовців і на умовах, встановлених спеціальними положеннями про службу, можуть організовувати конкурси, до участі в яких допускають кандидатів, які можуть довести виконання протягом певного часу професійної діяльності одного або кількох видів, одне чи декілька перебувань на посадах у виборних органах територіальних формувань. Також увагу акцентують на вік, освіту й досвід служби. Конкурс проводять у формі іспитів за ступенями і званнями, коли порівнюють послужні списки кандидатів.

Прийнятий на державну службу кандидат не одразу набуває статусу державного службовця, а лише після проходження стажування або випробування. Будь-яка особа, що брала участь у конкурсі, може оскаржити його результати в адміністративному суді. Також у Франції громадяни країн Євросоюзу можуть брати участь у конкурсах на заміщення посад державних службовців, однак деякі сфери діяльності (юстиція, поліція, дипломатія) доступні лише для громадян Франції [266]. До органів юстиції, поліції, дипломатії приймають на державну службу лише громадян Франції.

У центрі системи просування службою є принцип відмінності між рангом і видом роботи. Ранг є особистою власністю державного службовця. Державні службовці не можуть бути звільнені (якщо не виявлено дисциплінарних порушень або низького рівня їх роботи). Ранг дає державному службовцю можливість займатися тією роботою, що відповідає рівню та кваліфікації відповідного рангу. Однак роботу можуть доручати державному службовцю, або відкликати відповідно до потреб державної служби. Це дає змогу державному службовцю займатися певною роботою доти, доки ця робота є затребуваною. Французьку систему іноді критикують за жорсткість і монолітність, надмірну значущість стажу роботи, ускладнене просування службою. Водночас державна служба Франції швидко адаптується до змін, ураховує якісне виконання завдань. Державні службовці несуть відповідальність за власні неправомірні дії. Вони можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності: за підкуп, хабарництво, отримання особистої вигоди з посадового становища – за все те, що охоплено загальним поняттям зловживання службовим становищем у корисливих інтересах [267]. Також результативність державної служби визначають за показником, що державний службовець виконує однотипні функції та завдання, передбачені його рангом.

Ієрархія посад чиновників передбачає чотири категорії, які мають кілька рангів, що є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції. Ранги дають право на зайняття низки відповідних посад і є важливою гарантією стабільності чиновника, своєю чергою вони поділяються на ступені [268, с. 371; 269; 270].

Прийняття на державну службу здійснюють за конкурсом, а особи, що пройшли конкурс, працюють упродовж року на умовах стажування. Концепція проходження державної служби у Франції, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом періоду професійної діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних рис і повної віддачі службі й державі. Своєю чергою добросовісне виконання службових обов'язків гарантує працівнику стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово підвищується. Тому державна служба залучає і закріплює на посаді найцінніші кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [271, с. 24]. Із зазначеного випливає, що державний службовець залишається на службі вже до виходу на пенсію. Він лише поступово, упродовж служби, просувається кар'єрою, яка для нього є найвагомим стимулювальним фактором у службовій діяльності. Державний службовець забезпечений робочим місцем пожиттєво. Його соціальним захистом також користуються і члени родини в період служби, а також після його виходу на пенсію.

Отже, моделі проходження державної служби публічними службовцями в країнах Європейського Союзу різняться. Кожна країна має певні особливості вступу на службу, її проходження та просування, відповідальності та припинення державної служби. Водночас кожна з проаналізованих країн вибудувала ефективну структуру державної служби, яка забезпечує якісну реалізацію виконання функцій держави її службовими особами, досягнувши високого професійного рівня діяльності державного сектору.

3.2. Моделі правової інституціоналізації державної служби в США

У світовому просторі особливу роль відіграють моделі, відповідно до яких вибудовується інститут державної служби. Залежно від способу організації модель може бути централізованою і децентралізованою, за

регіональними особливостями виокремлюють континентальну й англосаксонську. Однак найпопулярнішим став поділ на закриту (кар'єрну) та відкриту (посадову) моделі. США є типовим представником відкритої моделі, натомість в Україні прийнятною є їх комбінація. Основними рисами відкритої моделі державної служби в США, на думку В. М. Шамраєвої, є:

- важлива роль призначень у системі державної служби;
- наявність «системи заслуг», тобто залежність оплати праці та просування службовими сходинками від результатів роботи;
- спрощені процедури звільнення, заохочення високої мобільності;
- децентралізація системи, що пов'язана з наявністю як федеральної державної служби, так і служби суб'єктів федерації;
- уніфікація державних службовців (цивільних, які працюють за наймом в урядових установах, їх призначають за політичною ознакою);
- значущість етики для державного службовця [272, с. 385].

Державна служба в США прирівняна до публічної служби. На рівні країни до державної служби належать патронатна, служба вищих керівників і цивільна. Патронатна служба в державі існувала ще за перших президентів, однак нині є менш поширеною, охоплює лише 5 % посадових осіб. Її суть полягає в тому, що на вищі державні посади призначають осіб відповідно до їхніх політичних заслуг. До урядових (патронатних) належать посади голів міністерств, виконавчих відомств й агентств, послів, консулів, на які призначає президент за згодою Сенату, а також керівників урядових програм, помічників, радників і секретарів президента [273].

Цивільні службовці, на відміну від урядових працівників, захищені від втрати роботи, адже їхня діяльність не залежить від політичної ситуації в державі й інтересів партії, яку представляє президент. Вони не можуть бути звільнені з посад і замінені прихильниками влади, однак мають можливість працювати в одних відомствах протягом 15–25 років, поступово переміщуючись кар'єрою та обіймаючи відповідальні посади [274, с. 134].

Сполучені Штати Америки як незалежна держава, у якій демократія утвердилася значно раніше, ніж бюрократія, привертає увагу науковців у частині дослідження моделі організації державної служби. Держава, яка здобула незалежність ще в XVII ст. та спромоглася її не тільки зберегти, а й створити потужний державний механізм, не може не викликати захоплення. Звісно, могутність США, як і будь-якої країни, визначається спектром факторів, а також ефективною державною службою, що відображається в якості виконання державними службовцями поставлених завдань [274, с. 141].

Державна служба США ґрунтується на принципі самоврядування вільних людей на вільній землі, що полягає у фундаментальному переосмисленні природи політичного суспільства, формуванні стереотипу недовіри до влади, особливо центральної, її агентів в апараті виконавчої, законодавчої та судової гілок влади [178, с. 141]. Саме принцип самоврядності вільних громадян став підґрунтям розвитку нових ідей та поглядів щодо публічної служби в органах державної влади.

Водночас у США негативним є вплив з боку політичних партій та елітарних груп. Ідея демократичної рівності та справедливості мала не тільки теоретичне, а й практичне підґрунтя, яке розробляли роками, і воно доводило її доцільність [274, с. 141].

Характеризуючи основну модель державної служби в США, слід зауважити, що безпосередній розвиток державної служби започатковувався на політичних звичаях, а не на основі американського законодавства. До середини XIX ст. не було жодного нормативно-правового акта, який регулював би всі питання державної служби.

Кожен суб'єкт публічної адміністрації у своїй діяльності керувався відповідними правилами, що були встановлені «органічними законами» (нормативні акти, якими засновували це відомство). Функціонуванню державної служби США, яке відбувалося на основі політичних звичаїв, сприяли особливості американського федералізму.

У США клас державних службовців сформувався пізніше ніж встановлення демократії, що визначило особливість американського різновиду англосаксонського виду державної служби – передання низки вищих посад представникам партії, яка отримала перемогу на виборах. Водночас американська система державної служби накладає найбільше обмежень щодо політичної діяльності, що є реакцією на систему призначення на посади за партійною належністю. Обмеження поширюються на такі головні сфери: кандидатів на політичну посаду; участь у політичних кампаніях; внески політичних партій і перебування партії при владі [275, с. 242].

Категорія державних службовців охоплює посадових осіб і допоміжний технічний персонал, пов'язаний з реалізацією державно-владних повноважень, а також працівників за наймом (зокрема викладачів державних освітніх закладів, робітників державних підприємств і сфери комунального обслуговування). У США «державним службовцем» («government employee») або «службовцем 119 громадського сектору» («public employee») в широкому значенні є будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади. Активно використовувані в американській літературі терміни «цивільна служба» («civil service»), «публічна служба» («public service»), «урядова служба» («government service») є синонімами [276, с. 27].

У США цивільна служба («civil service») є дворівневою – федеральна цивільна служба та цивільна служба штатів. Причому носієм виконавчої влади є президент і підлеглий йому адміністративний апарат. Не є цивільними службовцями, наприклад: посадові особи, які перебувають на «урядовій службі» (керівники департаментів і відомств, інші особи, яких змінює новий президент); персонал з обслуговування урядових органів, який набирають на службу в порядку конкурсу; військовослужбовці; деякі інші категорії службовців [270, с. 389–390].

Не слід оминати увагою і нормативно-правове забезпечення функціонування державної служби в США. У країні діє кілька законодавчих

актів, які врегульовують питання вступу, проходження, відповідальності державних службовців і припинення їх служби.

Започаткування нормативно-правового регулювання державної служби в США пов'язують з прийняттям 1883 року Закону «Про цивільну службу» («Пендлтон акт»). Цей документ передбачив істотні зміни в державній службі, які полягали в тому, що було відмінено «звичаєве» призначення службовців особисто Президентом з його правом призначати представників власної партії на будь-яку державну посаду. Закон встановив норму, яка вимагала від претендентів на державну службу скласти кваліфікаційні іспити, було сформовано відповідну систему посад й окладів. Також упроваджено принцип безпартійності державної служби, створено Комісію цивільної служби – особливий, незалежний орган виконавчої влади з питань державної служби.

Нині законодавчу базу державної служби в США становить значна кількість нормативно-правових актів, які прийняті Конгресом США, передусім це Звід законів США і Закон США «Про реформу цивільної служби», якими впроваджено діяльність урядових організацій і державних службовців. Останній закон передбачає забезпечення народу Сполучених Штатів компетентними, сумлінними, відповідальними й ефективними федеральними державними службовцями, які відображають різноманітність нації та поліпшують якість державної служби; управління федеральними кадрами мають здійснювати відповідно до принципів «системи заслуг», що не повинно порушувати вимог про заборонену кадровій практиці. Крім федеральної служби, є ще державні служби 50-ти окремих штатів й одного федерального округу, а також апаратів органів місцевого самоврядування [277].

Відповідно до чинного законодавства, державним службовцем може бути будь-яка особа, діяльність якої фінансується з федерального бюджету, бюджету відповідного штату або органу місцевого самоврядування США. Можна виокремити три категорії державних службовців у США, а саме: особи, які перебувають на: федеральній державній службі, службі штатів і службі в органах управління місцевого самоврядування.

Державна охоплює три категорії державних службовців, а саме: «конкурсні», «патронажні» і «виняткові».

До першої категорії належать особи, які прийшли на службу і просуваються нею відповідно до принципу «системи заслуг». Набір на відповідні посади проводять у двох формах – «відкритій» (для посад власне конкурсної служби) і «закритій» (для служб охорони здоров'я, лісового господарства й інших відомств) [277]. Під час відкритого набору на відповідну посаду її може обійняти будь-яка особа, яка на належному рівні склала запропонований іспит. Під час закритого відбору посаду може обійняти особа, яка служить на ній лише в порядку зростання службової кар'єри.

До другої категорії входять службовці, яких призначає на посади президент: одноосібно (помічники й радники президента), за порадою і за згодою Сенату (глави федеральних органів виконавчої влади), довірені особи, які забезпечують організацію роботи голів федеральних органів виконавчої влади (радники, секретарі міністерств та ін.) [277]. Другу категорію державних службовців становлять лише ті державні службовці, які призначені президентом на підставі відповідних вимог.

До третьої категорії державних службовців, яких називають «винятковими», входять лише ті, хто має особливий статус, оскільки виключені з-під дії закону про державну (цивільну) службу (ФБР, ЦРУ, Держдепартамент, представництва США в міжнародних організаціях тощо) [277].

Законодавство виокремлює такі групи службовців: 1) кар'єрні державні службовці, які просуваються службою відповідно до «системи заслуг»; 2) наймані на певний термін (до трьох років); 3) наймані на строк дії надзвичайних обставин (але не довше ніж на 18 місяців); 4) службовці на резервованих посадах (перелік цих посад щорічно визначає Управління у справах державної служби для тих випадків, коли необхідно забезпечити повну політичну неупередженість у веденні справ); 5) некар'єрні службовці (обіймають переважно «патронажні» посади) [278 , с. 45]. Професійних

державних службовців розподіляють відповідно до ієрархічного порядку на 18 категорій.

До нижчого складу державних службовців у США входять такі безпосередні виконавці, які мають 1–4 категорії: кар'єрні державні службовці; наймані службовці на визначений термін; наймані на строк дії надзвичайних ситуацій та інших станів; службовці, які призначені на резервовані посади. Ця категорія державних службовців здійснює найпростішу, шаблонну діяльність під безпосереднім і загальним наглядом. Кількість державних службовців цієї категорії становить 22 % від загальної кількості службовців. Ця категорія службовців має низькооплачувану діяльність, а її матеріальне становище прирівнюється до рівня заробітної плати некваліфікованого працівника приватного сектору.

Державні службовці, діяльність яких спрямована на виконання кваліфікованої роботи, які мають спеціальні знання, відповідну підготовку та здібності до індивідуальної роботи, належать до 5–8 градаційних категорій. До них належить дипломований технічний персонал вищої кваліфікації, що не здійснює адміністративного управління, а його конкретна діяльність відбувається під загальним наглядом. Матеріально-побутове становище таких працівників знаходиться на рівні середньооплачуваних працівників, їх кількість у країні становить близько 30 % від загальної кількості державних службовців у США.

Службовці середнього керівного персоналу, діяльність яких відбувається також під загальним наглядом, входять до 9–15 категорій. Наприклад, службовці 11-ї категорії повинні приймати рішення, 12-ї категорії – виявляти схильність до керівництва, службовці 13-ї категорії можуть бути помічниками голів невеликих підрозділів, а 14-ї – головами підрозділів і бюро [280]. Чисельність цієї категорії державних службовців становить 45 % від загальної кількості державних службовців США. Їх матеріальне становище вдвічі вище, ніж у попередньої категорії службовців.

Вищим керівним складом апарату державних установ є службовці 16–18 категорій. До їх обов'язків належать планування та керівництво спеціалізованими програмами виключного рівня відповідальності. Переважно вони очолюють бюро та відділи [280]. Чисельність вищого керівного складу державних службовців є незначною в США й становить 1,5 % від загальної кількості службовців. Їх заробітна плата в 9 разів перевищує рівень платні попередніх чотирьох категорій.

Відповідно до § 3132 титулу 5 Зводу законів США, до вищого керівного складу входять службовці: 1) керівники відомств або структурних підрозділів органів виконавчої влади; 2) відповідальні за реалізацію певних програм чи проєктів; 3) які контролюють, оцінюють або координують здійснення завдань, що стоять перед органами виконавчої влади; 4) які керують роботою державних службовців, що не належать до числа персональних помічників [278].

Вагомим фактором у функціонуванні державної служби в США є рівноправність у процесі працевлаштування на державну службу. Попри це, передбачено й пільгові засади для деяких категорій осіб, а саме для: інвалідів, ветеранів війни, військовослужбовців і представників національних меншин.

Особа, яка є претендентом на вступ на державну службу в США, має пройти такі стадії працевлаштування: перевірку заяви; складання іспитів або співбесіди; перевірку благонадійності; вибір як кандидата на посаду; перевірку протягом випробувального терміну. Конкурсні випробування проводять у письмовій та усній формах, вони мають на меті перевірку професійних знань і придатності кандидатів для зайняття посад переважно середньої ланки управління. Екзаменаційні вимоги узгоджують з Управлінням у справах державної служби. Важливою умовою є опублікування переліку вакансій, з яких проводять іспити на заміщення посад, що формально надає можливість узяти в них участь кожній зацікавленій особі [278].

Випробувальний термін за законом не повинен перевищувати одного року. Після закінчення цього терміну державного службовця зараховують у штат відповідного міністерства або відомства [278]. Управління у справах

державної служби США розробляє належні норми, які використовує голова відповідного адміністративного відомства до кандидата на вступ на державну службу.

З числа службовців в адміністративних відомствах створюють комісії з питань прийому на роботу. До їх завдань належить розгляд заяв кандидатів на зайняття кар'єрних посад. Рішення комісій за кожною із заяв складають у письмовій формі. Загальними критеріями оцінювання, відповідно до § 3392, 3393 Зводу законів США, є: 1) досвід управлінської діяльності; 2) успішна участь у програмах підвищення кваліфікації, створених Управлінням у справах державної служби; 3) наявність особливих знань і досвіду, які дають підстави вважати, що державний службовець буде успішно виконувати покладені на нього обов'язки [280].

Професійну діяльність оцінюють за такою шкалою: успішне виконання посадових обов'язків; задовільне виконання посадових обов'язків; незадовільне виконання посадових обов'язків. У разі незадовільної оцінки службовця або звільняють, або переводять на іншу посаду вищого керівного апарату. Однак такий перехід неможливий, якщо протягом п'яти років діяльність службовця двічі оцінювали незадовільно, або протягом трьох років – не вище ніж на задовільну оцінку [278].

Під час проходження державної служби у США діє правило призначення заохочувальних відзнак у вигляді почесних звань, якими є звання «заслужений державний службовець» і «видатний державний службовець». Ці відзнаки присвоюють раз на рік. Процедура отримання почесних звань полягає в тому, що до Управління у справах державної служби США керівники відповідних структурних підрозділів подають списки службовців, яких рекомендують для присвоєння відповідних звань, а вже Управління передає їх президентові країни, який затверджує їх.

Американське законодавство визначає заборону на присвоєння почесних звань частіше, ніж раз на чотири роки. Загальна чисельність «заслужених державних службовців» не повинна перевищувати 5 %, а «видатних» – 1 % від

загальної кількості службовців вищого начальницького складу державної служби США. «Заслужений державний службовець» одноразово преміюється в розмірі 10 тис., а «видатний» – 25 тис. доларів США [278].

Заробітну плату встановлюють відповідно до місця, де працює державний службовець, і його посадової класифікації за так званим розкладом «The General Schedule – GS». Усі федеральні службовці в системі GS отримують базову плату, скориговану на місцевість. Плата за місцевість варіюється, але становить не менше ніж 10 % від базової заробітної платні у всіх частинах Сполучених Штатів Америки. Наступні діапазони заробітної плати є найнижчими й максимально можливими сумами, які людина може заробити в базовому окладі. Фактичні діапазони окладів можуть бути скоригованими з позицій підвищення плати за місцевість (наприклад, службовець рівня GS-9 у сільській місцевості в Арканзасі може заробляти мінімально 50 598 доларів США, на противагу 61 084 доларів у Сан-Хосе, Каліфорнія), проте всі базові оклади знаходяться в межах параметрів діапазонів [278].

Основною шкалою нарахування заробітної плати державним службовцям у США є General Schedule (GS). Шкалу поділено на 15 рангів (GS1- GS7 – посади нижчого рівня, GS8-GS12 – середнього, GS13-GS15 – вищого рівня (топменеджмент, технічні спеціалісти високого рівня), а також 10 рівнів (відображають стаж роботи) [279].

У США функціонують спеціалізовані органи адміністрування державної служби, до яких належать: Управління у справах державної служби, Служба особливого радника, Рада з питань «системи заслуг», Спеціальна комісія з питань захисту «системи заслуг». Управління очолює директор, якого призначає президент за порадою і за згодою Сенату терміном на чотири роки. Рада з питань захисту «системи заслуг» має трьох членів, яких призначає президент за порадою і за згодою Сенату на семирічний термін. До однієї і тієї самої політичної партії можуть належати не більше ніж два члени Ради. Голову Ради призначає президент за порадою і за згодою Ради. Спеціальна комісія Ради з питань захисту «системи заслуг» формується Президентом за порадою та

за згодою Сенату па п'ятирічний строк з числа осіб, допущених до адвокатської практики. До її функцій належать попередній розгляд і вивчення скарг про допущені факти забороненої кадрової практики.

До основних ознак наявної моделі організації державних службовців у США належать: висока роль політичних призначень у системі державної служби, передусім на тих посадах, де приймають ключові стратегічні рішення; наявність «системи заслуг»; залежність оплати праці та просування службою від результатів роботи державного службовця; спрощені процедури звільнення державних службовців, заохочення їх високої трудової мобільності; децентралізація системи державної служби, що пов'язана з наявністю федеральної державної служби та державної служби суб'єктів федерації; незначна уніфікація державної служби (існують публічні службовці – усі працівники за наймом в установах США, урядові службовці – вищі політичні призначенці, цивільні службовці – професійні незмінювані чиновники, що становлять до 60 % державних службовців); увагу зосереджують на етиці державних службовців [280, с. 233–234].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що в США функціонують чотири суб'єкти управління інститутом державної служби, а саме: Служба з управління персоналом, що розробляє програми, відповідно до яких проводять конкурс на зайняття вакантних посад державної служби; Служба особливого радника, яка опікується питаннями правопорушень і притягненням до відповідальності державних службовців; Рада із захисту системи заслуг, що піклується про дотримання норм такої системи; Спеціальна комісія з питань захисту «системи заслуг», яка здійснює попередній розгляд і вивчення скарг про допущені факти забороненої кадрової практики.

Стосовно особливостей проходження державної служби в США зауважимо, що державні службовці проходять три етапи під час професійної діяльності, а саме: етап прийняття на службу; просування службою та звільнення зі служби. Ці етапи охоплюють відповідні процедури, які мають певні особливості. Наприклад, етап прийняття на державну службу передбачає

формування та публікацію оголошення (яке подає Комісія з управління персоналом, а не та установа, що проводить конкурс), подання заяв від кандидатів, проходження ними конкурсних випробувань й ухвалення відповідного рішення про зарахування особи на вакантну посаду. У США передбачено обов'язковий випробувальний термін тривалістю один рік. Також кандидати проходять тотальну перевірку спецслужбами ФБР, а також увагу зосереджують на аналізі даних психологічної перевірки, результати якої формують уявлення про те, наскільки кандидат підходить визначеній посаді, тобто є не тільки професійно підготовленим, а й психологічно буде здатен пристосуватися до нових умов праці.

На підставі вивченого досвіду щодо моделей правління державною службою в США зазначимо, що доцільно було б перейняти досвід під час проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби, а також щодо ухвалення нормативно-правової бази.

На наш погляд, Україні необхідно прагнути створити відкриту модель організації державної служби на зразок США, замінити змішану модель, яка поєднує ідеї відкритої та закритої систем організації державної служби.

У процесі вивчення організаційно-правових аспектів функціонування державної служби в США державну службу визначають як публічну, що охоплює патронатну, службу вищих керівників і цивільну, яку доцільно врахувати й Україні в процесі її реформування.

Також за зразком США слід зосереджувати увагу під час проходження державної служби не лише на фахових компетентностях, а й на психологічних задатках державного службовця.

Вагомим принципом у діяльності державних службовців слід визначати безпартійність державної служби, що зумовлює низку позитивних факторів у розвитку державної служби загалом.

Також доцільно впровадити заборону державним службовцям в Україні, за зразком США, щодо можливості призначати представників своєї партії на всі державні посади. Слід нараховувати заробітну плату лише відповідно до

виконуваної діяльності та фахової компетентності; створити спрощені процедури звільнення державних службовців; заохочувальні відзнаки призначати лише за їх високу трудову мобільність.

Висновки до розділу 3

Дослідивши міжнародні практики та шляхи вдосконалення інституціонального середовища державної служби за допомогою аналізу європейських стандартів і вивчення моделей організації державної служби в Данії, Польщі, Німеччині, Великій Британії, Франції та Сингапурі, ми дійшли таких висновків:

1. Обґрунтовано необхідність створення та застосовування у функціонуванні державної служби Концепції «Добре управління» (Good Governance), що діє в межах програми розвитку ООН. Саме вона передбачає відповідні механізми, процеси, інститути, управлінські інструменти, за допомогою яких громадяни мають змогу виражати власні інтереси та реалізовувати законні права. Основоположними засадами запропонованої Концепції є: вільна участь громадян у прийнятті відповідних рішень; прозорість і відкритість отриманих доходів; прозорість у прийнятті рішень, дій, реалізації завдань; своєчасна реакція громадськості на прийняті рішення державними службовцями; вільний доступ до звітних документів державних службовців щодо прийняття рішень стосовно задоволення потреб громадян тощо.

2. Класифіковано моделі запобігання та протидії корупції серед державних службовців: а) азійсько-сингапурська, яка вирізняється швидкими й ефективними результатами запобігання корупції, що полягає не в повній її ліквідації, а в якісному досягненні допустимого рівня корупції як для влади, так і для суспільства загалом (вона властива таким країнам, як Сингапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка); б) шведсько-скандинавська модель, яка характеризується антикорупційними стимулюваннями та тривалою

антикорупційною діяльністю, пропагандою (притаманна таким країнам, як Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди).

3. Доведено доцільність за зразком Німеччини в умовах реформування інституту державної служби впровадити на усвідомленому рівні принципи справедливості, об'єктивності, неупередженості, чесності в процесі підготовки політичних й адміністративних рішень задля задоволення публічного інтересу та створення адміністративного простору європейського зразка.

4. За прикладом Великої Британії необхідно впровадити тверді й непорушні критерії оцінювання компетентних здібностей державних службовців та оцінювання результатів їхньої діяльності на встановленому випробувальному терміні; упровадити належну систему контролю якості виконання професійних обов'язків державних службовців, що матиме стимулювальний та заохочувальний характер, який буде ефективно впливати на вдосконалення професійної діяльності та якості виконання ними роботи.

5. Визначено, що в США функціонують чотири автономні суб'єкти управління інститутом державної служби, а саме: Служба з управління персоналом, що розробляє програми, відповідно до яких проводять конкурс на зайняття вакантних посад державної служби; Служба особливого радника, що опікується питаннями правопорушень і притягнення до відповідальності державних службовців; Рада із захисту системи заслуг, яка забезпечує дотримання норм такої системи; Спеціальна комісія з питань захисту «системи заслуг», що здійснює попередній розгляд і вивчення скарг про допущені факти забороненої кадрової практики.

6. У процесі вивчення організаційно-правових аспектів функціонування державної служби в США визначено, що державна служба функціонує як публічна та охоплює патронатну, службу вищих керівників і цивільну. Доведено необхідність її реформування.

7. Обґрунтовано доцільність зосередження уваги під час проходження державної служби не лише на фахових компетентностях, а й на психологічних задатках.

8. Аргументовано доцільність нараховування заробітної плати відповідно до виконуваної діяльності та фахової компетентності; створення спрощеної процедури звільнення державних службовців; застосування заохочувальних відзнак лише за їх високу трудову мобільність.

ВИСНОВКИ

Дослідження виконує важливе науково-прикладне завдання, яке передбачає теоретичне обґрунтування особливостей правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні. Розглянувши теоретико-методологічні засади вивчення таких особливостей, можна дійти таких висновків:

1. Доведено, що інституціональний підхід є важливим елементом загальнометодологічних досліджень і сприяє глибшому усвідомленню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних зв'язків між собою та з навколишнім середовищем, різноманітних дій та факторів. Ідея інституціонального підходу полягає в обмеженні невизначеності, визнанні взаємозалежності елементів державного управління та зовнішнього середовища, їх взаємозв'язків, тобто із суспільством загалом. Об'єктом дослідження в межах інституційного підходу до державної служби є: правова основа державної служби, державні службовці, різні державні органи й установи, норми поведінки, зв'язки тощо.

Виокремлено чотири основні аспекти державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний.

2. Встановлено особливості правового регулювання державної служби: воно є міжгалузевим, оскільки до його структури належать нормативно-правові норми як публічних, так і приватних галузей права; його структуру утворюють як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх підвидів цього виду служби, так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби. Правову основу державної служби становлять: а) Конституція України; б) міжнародні правові акти; в) закони; в) підзаконні нормативно-правові акти.

Дискусійність змісту й концептуального наповнення кожного із законів дало змогу здійснити періодизацію, яка виконує пізнавальні функції та ґрунтується на симбіозі часового, просторового, подієвого та змістового

критеріїв: перший період (1993–2010) – пострадянського формування державної служби в Україні, що відіграв прогресивну роль у становленні та функціонуванні інституту вітчизняної державної служби; другий (2011–2015) – період концептуального осмислення державної служби в незалежній Україні, коли було ґрунтовно визначено суть підходів до формування адміністративного апарату в Україні, схарактеризовано ситуацію, яка склалася в країні із завданнями та функціями державної служби та її представників; третій (з 2016 року й донині) – євроорієнтований, причому інституціоналізація державної служби на цьому періоді не набула завершеного вигляду. Модернізація державної служби відбувається на засадах масиву прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління.

3. Доведено, що на сучасному етапі розвитку суспільства державна служба постає як складний правовий інституціональний комплекс, а отже:

– зазначено, що державна служба як правова інституціональна система охоплює основні структурні елементи й системоутворювальні чинники, загальними ознаками якої є: система законодавства про державну службу, наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи завдань, які випливають із загальної мети; ієрархічні відносини між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи. Такий перелік елементів інституту державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може набути іншої конфігурації;

– встановлено, що правовий інституційний характер державної служби як інструмент реалізації завдань держави не вичерпується лише регулюванням, забезпечуючи певні гарантії життєдіяльності громадян, етичні цінності й норми, які впливають на суспільство загалом;

– аргументовано, що соціальний характер діяльності інститутів полягає в їх структурованості, організаційній системі зв'язків відповідно до панівних суспільних інтересів, що відображається в елементному складі,

системі зв'язків між елементами, їх підпорядкованості меті й завданням, що обумовлює, з одного боку, їх життєздатність, а з другого – значущість, необхідність для суспільства.

Визначено, що правова інституціоналізація державної служби – це процес визначення та закріплення правових норм, правил, упорядкування і формалізації сталих відносин між складовими державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб у вигляді законів, інших соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її результативність й ефективність. Правова інституціоналізація державної служби є не завершеним процесом з ознаками європейської інтеграції.

4. Запропоновано авторську класифікацію завдань державної служби залежно від ключових сфер, у яких здійснюють публічне адміністрування, а саме виокремлено соціальні, правові, економічні й організаційні завдання. Також завдання державної служби можна систематизувати за допомогою класифікації з використанням різноманітних критеріїв. За сферами суспільного життя їх розподілено на: економічні, соціальні, політичні, духовні тощо. За часом реалізації або досягнення: короткострокові, середньострокові, довгострокові. Відповідно до рівня суспільної важливості: стратегічні, що пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням чи перетворенням, а також тактичні, що визначають конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань. За ступенем досягнення результатів визначено проміжні та кінцеві.

З'ясовано, що для досягнення завдань державної служби мають значення декілька факторів, серед яких окремо розглянуто вплив зовнішніх факторів стосовно системи управління; психологічні чинники й ціннісні орієнтації державних службовців. Крім того, визначено функції завдань на державній службі, серед яких виокремлено: когнітивну, розподільну, функцію ідентифікації мети, мотиваційну функцію, функцію перетворення, символічну, ідеологічну функції.

5. Аргументовано, що правове регулювання державної служби як соціального інституту покликано забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів правового регулювання державної служби має бути спрямована на скоординоване вироблення політичних рішень і встановлення нормативів для своєї діяльності. Політична ефективність такого правового регулювання повинна оцінюватися через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни, процесу адаптації державної служби європейських стандартів.

Правове регулювання інституціоналізації державної служби та фактори дестабілізації на ній є взаємопов'язаними процесами. Залежно від того, наскільки стійким і гнучким до впливу зовнішніх факторів буде інститут державної служби, настільки якісно буде досягнуто визначеної мети такого правового.

6. Окреслено низку пріоритетів з удосконалення кадрового забезпечення державної служби як передумови підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби, а саме: удосконалення системи управління державою на основі сучасних принципів і технологій управління персоналом; формування деталізованої системи кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення посад державної служби й державних службовців, орієнтованої на результативне та ефективне здійснення функцій державного органу; підвищення якості процедури добору громадян, які претендують на заміщення посад державної служби; розвиток системи комплексного оцінювання державних службовців, зокрема оцінювання особистісно-професійного потенціалу; забезпечення безперервного професійного розвитку державних службовців; підвищення престижу державної служби серед молоді, зокрема за рахунок удосконалення системи мотивації державних службовців; розширення інформаційної відкритості

державної служби та громадської участі, зокрема за рахунок розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби безпосередньо залежить від такого індикатора професійних якостей державного службовця, як опанування відповідних професійних навичок, визначених у межах цього дослідження: розроблення організаційних і соціально-економічних проєктів; планування діяльності щодо реалізації завдань організаційних та соціально-економічних проєктів; планування та організація виконання персональних професійних завдань; регламентація дій у процесі виконання планів і виконання професійних завдань; нормування ресурсів відповідно до потреби виконання обов'язків державних службовців; формування організаційної структури, апарату організації тощо.

7. На підставі результатів дослідження зарубіжного досвіду інституціоналізації державної служби доведено необхідність створення та застосування у функціонуванні державної служби Концепції «Добре управління» (Good Governance), яка діє в межах програми розвитку ООН. Саме вона передбачає відповідні механізми, процеси, інститути, управлінські інструменти, за допомогою яких громадяни спроможні виражати власні інтереси й реалізовувати законні права. Основоположними засадами запропонованої Концепції є: вільна участь громадян у прийнятті відповідних рішень; прозорість і відкритість отриманих доходів; прозорість у прийнятті рішень, дій, реалізації завдань; своєчасна реакція громадськості на прийняті рішення державними службовцями; вільний доступ до звітних документів державних службовців щодо прийняття рішень стосовно задоволення потреб громадян тощо.

8. З досвіду Великої Британії в нашій державі доцільно впровадити непорушні критерії оцінювання компетентнісних здібностей державних службовців й оцінювання результатів їхньої діяльності на встановленому випробувальному терміні; передбачити належну систему контролю якості

виконання професійних обов'язків державних службовців, що матиме стимулювальний та заохочувальний характер, який буде ефективно впливати на вдосконалення професійної діяльності та якості виконання всієї роботи.

9. З'ясовано, що в зарубіжних країнах функціонують переважно автономні суб'єкти управління інституту державної служби, а саме: у сфері управління персоналом, що розробляє програми, відповідно до яких проводять конкурс на зайняття вакантних посад державної служби; служби притягнення до відповідальності державних службовців; органи попереднього розгляду та вивчення скарг про допущені факти порушень з боку керівників під час реалізації положень законодавства про державну службу.

Отже, на сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань є збереження та вдосконалення правового інституту державної служби, з огляду на ціннісні засади розвитку українського суспільства й державності, закріпленого зовнішнього курсу країни на вступ до ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Болтівець С. І., Дем'яненко Н. М. Інститут. *Енциклопедія сучасної України* / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк. Київ : Ін-т енцикл. дослідж. НАН України, 2011. URL: <https://esu.com.ua/article-12361>.
2. Стельмах С. П. Інституціоналізація історичної науки. *Енциклопедія історії України* : в 10 т. / [редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.]. Київ : Наук. думка, 2005. Т. 3 : Е–Й 672 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Instytucjonalizacja_istor_nauky.
3. Сергеева Л. М. Інституційний розвиток НППЗ: основні підходи до бізнеспланування та маркетингу : навч.-метод. посіб. Київ : Арт Економі, 2011. 152 с.
4. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток на рівні регіону : навч.-метод. посіб. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.
5. Якуба О. О. Соціологія : навч. посіб. для студентів. Харків : Константа, 1996. 192 с.
6. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1977. 543 с.
7. Полторац І. С., Колісник Л. О., Мосендз М. В., Бацанова Ю. О. Соціологія : метод. посіб. Донецьк : Нац. гірнич. ун-т, 2007. 112 с.
8. Spenser H. The principles of ethic : in 2 vol. / Introduction by Tibor R. Machan. N.Y. : Liberty Fund, 1978. Vol. 1. URL: <https://oll.libertyfund.org/title/machan-the-principles-of-ethics-vol-1-1f-ed>.
9. Державна служба : підручник : у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови). Київ : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

10. Живицький В. А. Інституціоналізація Державної податкової служби України як процес формування правового інституту. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 1. С. 53–59.
11. Іншин М. І. Основні етапи становлення сучасної державної служби в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 17. С. 22–32.
12. Довгий С. В. Про категоріальні засади аналізу інституціоналізації влади. *Актуальні проблеми політики*. 2004. Вип. 19. С. 172–178.
13. Ковбасюк С. В. Сучасна інтерпретація поняття «інституціоналізація». *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 177–182.
14. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
15. Романюк С. А. Соціальна політика: питання сучасної концептуалізації інституціоналізму. *Демографія та соціальна економіка*. 2020. № 4 (42). С. 120–142.
16. Гудзинський О. Д. Інституціоналізм в розвитку соціально-економічних систем: методологічний аспект. *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку*. 2018. № 15. С. 4–12. (Серія «Економіка та менеджмент»).
17. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
18. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. Київ : Ін Юре, 1999. 398 с.
19. Бурдяк В. І. Державна служба як особливий різновид суспільнокорисної праці. *Публічне управління: теорія і практика*. 2011. № 1 (5). С. 140–147.
20. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65.

21. Коліушко І., Петришин О. Основи напрямки реформування законодавства про державну службу. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 4. С. 92–112.
22. Луцький О. Ю. Особливості іміджу державної служби. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 4. С. 138–141.
23. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
24. Стельмашук Л. С. Сутність інституту державної служби: аналіз наукової літератури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 82–86.
25. Ковалик В. В. Поняття, основні риси і принципи державної служби як інституту адміністративного права. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 113–117.
26. Гаража О. П. Розвиток інституціоналізму в системі управління. *Економіка АПК*. 2017. № 2. С. 54–61.
27. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : навч.-метод. посіб. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. 140 с.
28. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
29. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вегеса, 2000. 553 с.
30. Леліков Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 173 с.
31. Колдашов А. О. Відомчі відзнаки державних службовців: особливості, види, правове регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Вип. 5. С. 108–112.
32. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2003. 183 с.

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

34. Заболотний А. В. Щодо актуальності наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (3). С. 151–157.

35. Шлієнко Н. Я. Загальна характеристика законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 282–288.

36. Любимов О. К. Основні напрямки реформування системи державної служби як складової частини модернізації держави. *Соціальне право*. 2018. № 1. С. 202–212.

37. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

38. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>.

39. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text>.

40. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

41. Державна служба. Документи видавника та виду (Закон України). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=1&typ=1&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=

42. Державна служба. Документи видавника та виду (Закон України). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=2&bool=and&org=0&typ=1&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=.](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=2&bool=and&org=0&typ=1&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=)

43. Документи видавника та виду (Постанова Кабінету Міністрів України). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=2&typ=2&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=.](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=2&typ=2&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=)

44. Документи видавника та виду (Постанова Кабінету Міністрів України). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=2&typ=2&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=.](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=2&typ=2&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=)

45. Документи видавника та виду (Указ Президента України). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=4&typ=3&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=.](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=4&typ=3&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=)

46. Документи видавника та виду (Указ Президента України). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=4&typ=3&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=.](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0&textl=1&bool=and&org=4&typ=3&yer=0000&mon=00&day=00&dat_from=&dat_to=&datl=0&numl=2&num=&minjustl=2&minjust=)

47. Пов'язані документи (3723-12, Спричинив прийняття). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/l20464p2>.

48. Панова Н. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2015 р. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 178–182.

49. Панова Н. С. Державна служба як сфера функціонального управління. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18 трав. 2018 р.) : у 2 т. / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Гельветика, 2018. Т. 2. С. 52–54.

50. Солопова І. В. Становлення і розвиток законодавства України про державну службу в умовах проголошених реформ. *Lex portus*. 2018. № 2. С. 95–109

51. Рунова Н. О. Проблеми гармонізації законодавства у сфері організації та функціонування державної служби та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2015. Вип. 2. С. 148–157. (Серія «Право»).

52. Пов'язані документи (4050-17, Спричинив прийняття). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/l370369p2>.

53. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України від 5 черв. 2020 р. № 214/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214/2020#Text>.

54. Ківалов С. В. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2011 р. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 7–22.

55. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/2011#Text>.

56. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів від 1 жовт. 2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>.

57. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text>.

58. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 5 берез. 2014 р. № 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF#Text>.

59. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>.

60. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

61. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>.

62. Федоренко В. Законодавче забезпечення інституту державної служби в Україні: досвід, проблеми і перспективи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 199–203.
63. Іншин М. І. Сутність державної служби за новим законом України «Про державну службу»: аналіз поняття. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 16–23.
64. Ковальчук Ю. В. Законодавство України про адміністративно-правовий статус державного службовця: порівняльний аналіз. *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 2. С. 61–65. (Серія «Право»).
65. Мошак О. В. Деполітизація державної служби: особливості законодавчого унормування в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 3. С. 15–19.
66. Тимощук В., Курінний О. Новий закон про державну службу: новели та проблеми. *Юрінком Інтер*. Вересень 2018 р. URL: https://yurincom.com/legal_practice/analitichna_yurysprudentsiia/novuj-zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-novely-ta-problemy.
67. Шульга І. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI: аналіз переваг та недоліків. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 174–177.
68. Шапран О. Ю. Перспективи розвитку державної служби в Україні у контексті запровадження нового законодавства про державну службу. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 3. С. 99–109.
69. Кузнецова М. Тенденції розвитку законодавства про державну службу в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 185–194.
70. Відтерміновано на рік набуття чинності Законом України «Про державну службу». *Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2013_1_42.

71. Пов'язані документи (889-19, Спричинив прийняття). *Верховна Рада України* : [офіц. вебпортал]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1451439p2>.

72. Дрозд О. Ю. Система адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 113–120.

73. Павліченко В. М. Напрями гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців із законодавством країн пострадянського простору. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 448–456.

74. Федоренко В. Новий Закон України «Про державну службу» – «дорожня карта» для формування європейської моделі державної служби. *Віче*. 2016. № 3–4. С. 48–51.

75. Кунєв Ю. Д. Державна служба: дієвість основних положень нового закону України. *Правова позиція*. 2016. № 1. С. 38–43.

76. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 1999. 36 с.

77. Костюк В. Л. Інституційні новації державної служби через призму новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект. *Наукові записки НаУКМА*. 2016. Т. 181. С. 26–32. (Серія «Юридичні науки»).

78. Толкованов В. В. Кадровий резерв як дієвий інструмент модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_23.

79. Журавський В. Л. Модернізація податкової служби у контексті реформування державного управління. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2012. № 2. С. 155–162.

80. Дубицький В. В. Модернізація державної служби України: кадровий аспект. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 294–302.

81. Дубицький В. В. Модернізаційна функція державної служби – виклик сьогодення. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 404–410.
82. Кузнецова М. Еволюція наукових поглядів щодо модернізації управління державною службою. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 232–238.
83. Кузнецова М. В. Компетентнісний підхід як методологічне підґрунтя модернізації державної служби України: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 244–252.
84. Воронкова О. М. Результати та перспективи модернізації Державної податкової служби України. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 22 (1). С. 207–212.
85. Котуков О. А. Напрями модернізації державної служби в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 376–382.
86. Стратієнко Г. Д. Нормативно-правове забезпечення модернізації державної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 7. С. 146–148.
87. Матвєєв О. В. Актуальні проблеми та шляхи модернізації державної служби України. *Інтернаука*. 2018. № 6 (1). С. 72–75.
88. Губанов О. О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в Європейському адміністративному просторі як сфера модернізації української державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6 (2). С. 64–67. (Серія «Юридичні науки»).
89. Сидоренко В. В. Загальнотеоретичні засади модернізації інституту державної служби в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2019. Вип. 38. С. 58–61. (Серія «Юриспруденція»).
90. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 304 с.

91. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 1–2. С. 42–51.

92. Сидоренко В. В., Новак Я. В. Сучасні особливості модернізації державної служби в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1. Т. 2. С. 97–101. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/1/tom_2/18.pdf.

93. Євсюкова О. В., Михайлова Т. М. Державна служба України: специфіка складнощів модернізаційного процесу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2021/3.pdf.

94. Луцький О. Ю. Інституційний характер державної служби в контексті формування її іміджу. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. Вип. 2. С. 290–299. (Серія «Управління»).

95. Живицький В. Інституціоналізація державної податкової служби України як процес формування правового інституту. *Українознавець*. 2022. Вип. XXII. URL: <https://s.siteapi.org/2761d2619889a45.ua/docs/8m03cjr31f8co8wokkso44ks4ws40k>.

96. Осипова Н. П., Воднік В. Д., Клімова Г. П. Соціологія : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 339 с.

97. Воронкова В. Г. Інститут. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2 : Д–Й. С. 696–697.

98. Петренко О. Формування публічної служби в Україні: інституційний підхід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 2. Т. 2. URL: https://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-02/Petrenko.pdf.

99. Западинчук О. П. Інституціональний підхід у формуванні інституту державної служби в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 4. С. 64–72.

100. Гладунова О. Інституціональний підхід до аналізу державної служби у реалізації функцій держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Вип. 1. С. 158–163.
101. Липовська Н. А. Модель інституціонального розвитку державної служби України. *Університетські наукові записки*. 2008. № 4. С. 368–370.
102. Луцький О. Про деякі шляхи подолання кризи іміджу державної служби. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. Вип. 5. С. 153–156.
103. Сурмин Ю. Концептуально-методологічні підходи осмислення сутності й тенденцій розвитку державної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2007. Вип. 1 (16). С. 354–363.
104. Сидорова К. Г. Особливості інституційно-правового забезпечення підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні. *Економіка та держава*. 2013. № 4. С. 120–122.
105. Мельничук Т. Інституційна та правова база для професійної державної служби на принципах програми sigma в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2019. Sv. 6. Vyd. 3. С. 140–145.
106. Любимов О. К. Щодо здійснення класифікації принципів функціонування державної служби. *Соціальне право*. 2018. № 2. С. 127–133.
107. Гаркуша А. Т. Система принципів управління у сфері державної служби. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. Вип. 18 (1). С. 98–101. (Серія «Юриспруденція»).
108. Аніщенко Т. С. Право на тимчасове виконання обов'язків за вакантною посадою державної служби: прояв довіри чи непрямой дискримінації? *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 79. С. 5–13.
109. Карпа М. І. Зміст посади державної служби: функціональний підхід. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 205–217.
110. Карпа М. І. Теоретико-методологічні аспекти поняття посади державної служби. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 219–226.

111. Ушверідзе Д. П. Система класифікації посад на державній службі. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 425–431.
112. Пархоменко-Куцевіл О. Інноваційна типологізація посад державної служби: обґрунтування та основні характеристики. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 39–48.
113. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні проблеми формування системи посад державної служби та шляхи їх вирішення. *Публічне урядування*. 2015. № 1. С. 163–170.
114. Ємельянов В. М. Удосконалення механізмів відбору кандидатів на керівні посади державної служби України з урахуванням лідерських компетентностей. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 11. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2020/9.pdf.
115. Яра О. С. Правовий статус службової та посадової особи: проблема розмежування понять. *Право. Людина. Довкілля*. 2021. Т. 12. № 1. С. 117–124.
116. Жила О. В. Поняття посадової (службової) особи в законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. Вип. 28. С. 203–207.
117. Олійник І. Л. Теоретико-правовий огляд понятійно-категоріального апарату «державний службовець», «посадова особа», «керівник». *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 217–221.
118. Перевалова Л. В. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців. *Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»*. 2013. № 69. С. 24–31. (Серія «Актуальні проблеми розвитку українського суспільства»).
119. Хомишин І. Поняття, елементи та особливості правового статусу державного службовця. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2022. Т. 9. № 1. С. 129–135. (Серія «Юридичні науки»).

120. Грищук А. Б. Поняття та особливості окремих елементів правового статусу державного службовця в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. Вип. 67. С. 185–189. (Серія «Право»).

121. Федоренко В. Л. Інституціоналізація діагностики і розвитку управлінських та лідерських здібностей публічних службовців – пріоритетний напрям реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: законодавчі й навчально-методичні аспекти. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 4. С. 63–69. (Серія «Державне управління»).

122. Хома В. О. Особливості застосування мотиваційних факторів під час відбору кандидатів на службу до органів Державної фіскальної служби України в умовах інституційної реформи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 77. С. 202–208.

123. Войтюк М. М. Механізми підвищення ролі державного службовця на сучасному етапі інституціоналізації соціальної сфери України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 87–89.

124. Черкасова А. С. Атестація державних службовців як складова кадрових технологій. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. № 1. С. 105–109. (Серія «Державне управління»).

125. Весоловська М. К. Європейський та український досвід професійного та особистісного розвитку державних службовців: методи ранжування та кластерного аналізу. *Ефективна економіка*. 2022. № 8. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/ee/article/view/433/436>.

126. Василевська Т. Е. Інституціональна підтримка етики державних службовців. *Культура і мистецтво у сучасному світі*. 2014. Вип. 15. С. 6–12.

127. Василевська Т. Інституціональна підтримка етики державного службовця. *Університетська кафедра*. 2015. № 4. С. 87–96.

128. Соха С. С. Відповідальність посадової особи як суб'єкта адміністративного права за надані зобов'язання і обіцянки. *Молодий вчений*. 2018. № 5 (1). С. 259–264.

129. Фомінова А. О. Становлення та розвиток законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2017. № 4. С. 124–129. (Серія «Право»).

130. Береза Н. В. Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 1. С. 87–90.

131. Сугак Т. В. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2017. Т. 305. Вип. 293. С. 38–43. (Серія «Державне управління»).

132. Неселевська А. А. Порівняльний аналіз порядку застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців та деяких інших категорій посадових і службових осіб. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. С. 77–81.

133. Серкевич І. Р. Поняття посадової особи і особливості відповідальності за посадові злочини: зарубіжний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 246–249.

134. Русанюк У. Я. Правові засади організації та реалізації адміністративно-правових заходів профілактики проступків, які вчиняються посадовими особами органів публічного управління. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 69. С. 200–205.

135. Невмержицька М. А. Пенсійне забезпечення державних службовців: новели правового регулювання. *Науковий вісник Національного університету*

біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 197 (1). С. 152–156. (Серія «Право»).

136. Соколова О. А. Особливості оплати праці державних службовців за новим законом України «Про державну службу». *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 70–75.

137. Заболотна С. В. Пенсійне забезпечення державних службовців в Україні: реалії та механізми реформування. *Право та державне управління*. 2016. № 1. С. 63–69.

138. Обривкіна О. М. Правове регулювання соціального забезпечення державних службовців. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 2–3. С. 93–98.

139. Хаїтов П. Удосконалення управління людськими ресурсами на державній службі в умовах інституціональних змін. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 161–166.

140. Хожило І. І. Державне управління системою професійного навчання державних службовців в Україні: аналіз інституційної бази. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 72–78.

141. Акімов О. О. Аналіз застосування парадигми системогенезу державно-управлінської діяльності до процесів підготовки державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_3_14.

142. Іжа М. Особливості управління людськими ресурсами державної служби в умовах кризи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Вип. 2. С. 118–125.

143. Овчаренко Є. І. Інноваційні методи управління персоналом на державній службі. *Молодий вчений*. 2020. № 4 (2). С. 393–396.

144. Глазун О. Право на належне управління: сутність та перспективи впровадження в контексті реформування інституту державної служби. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 120–124.

145. Рунова Н. О. Суб'єкти управління державною службою. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1. С. 138–143.

146. Студенецька А. Система управління державною службою в Україні: правове закріплення та практика функціонування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Вип. 2. С. 227–235.

147. Грушевський В. А. Інституційні реформи Державної фіскальної служби України як основа побудови нової сервісної служби. *Право і безпека*. 2015. № 4. С. 24–27.

148. Лихач Ю., Канавець М., Попов Р. Посібник для керівників державної служби. Київ : ВІСТКА, 2020. 422 с.

149. Балабанова Л. В., Савельєва К. В. Публічне адміністрування : наук.-метод. рек. щодо вивч. дисципліни в умовах ECTS. Донецьк : ДонНУЕТ, 2012. 384 с.

150. Друкер П. Эффективный руководитель / пер. с англ. Л. Ф. Фаткин. Харьков, 2007. 224 с.

151. Goodin R. The theory of institutional design. Cambridge : Cambridge University Press, 1996. 288 p.

152. Бутко М. П., Дітковська М. Ю., Задорожна С. М. Стратегічний менеджмент : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2016. 376 с.

153. Довгань Л. Є., Малик І. П., Мохонько Г. А., Шкробот М. В. Менеджмент організацій : навч. посіб. Київ : КПІ ім. І. Сікорського, 2017. 271 с.

154. Гаращенко Н. М. Когнітивність організації та її оцінка. *Ефективна економіка*. 2010. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=230>.

155. Методичні рекомендації щодо складання стратегічних планів підприємствами державного сектору. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=3e1db9ca-68ce-4064-a3a7-d45d5a61d621>.

156. Nye J. Soft power: the means to success in world politics. N.Y. : Public Affairs, 2005. 191 p.

157. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
158. Камбур А. В. Соціальна адаптація особистості. Чернівці : Золоті литаври, 2012. 252 с.
159. Полянська В. Символічна політика: сутність, структура, умови реалізації. *Політичний менеджмент*. 2004. № 3. С. 87–97.
160. Ткачова Н. А. Ідеологічна функція держави та її роль у правовому регулюванні суспільних відносин. *Держава і право*. 2011. Вип. 53. С. 21–26.
161. Locke E. A., Latham G. P. Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A 35-year Odyssey. *American Psychologist*. 2002. Vol. 57 (9). P. 705–717.
162. Rynes S. The Very Separate Worlds of Academic and Practitioner Periodicals in Human Resource Management: Implications for Evidence-based Management. *Academy of Management Journal*. 2007. Vol. 50. P. 987–1008.
163. Latham G. P. Work Motivation: Theory, Research and Practice. 2nd Edition. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA, 2012. 424 p.
164. Latham G. P., Erez M., Locke E. A. Resolving Scientific Disputes by the Joint Design of Crucial Experiments by the Antagonists: Application of the Erez-Latham Dispute Regarding Participation in Goal Setting. *Journal of Applied Psychology*. 1988. Vol. 73. P. 753–772.
165. Latham G. P., Locke E. A., Fassin N. E. The High Performance Cycle: Standing the Test of Time. *The Psychological Management of Individual Performance*. Chichester : Wiley, 2002. P. 201–228.
166. Rutka R., Wróbel P., Wycinka E., Czerna M. Team members' direct participation in decision-making processes and the quality of decisions. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*. Volume 19, Issue 3, 2023: P. 169-201.

167. Selden S. C., Brewer G. A. Work Motivation in the Senior Executive Service: Testing the High Performance Cycle Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000. Vol. 10. P. 531–550.

168. Wright B. E. The Role of Work Context in Work Motivation: A Public Sector Application of Goal and Social Theories. *Journal of Public Administration Theory and Research*. 2004. Vol. 14. P. 59–78.

169. Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2017. Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

170. Seijts G. H., Latham G. P. Learning versus Performance Goals: When Should Each be Used? *Academy of Management Executive*. 2005. Vol. 19. P. 124–131.

171. Latham G. P., Seijts H., Crim D. The Effects of Learning Goal Difficulty Level and Cognitive Ability on Strategies and Performance. *Canadian Journal of Behavioural Science*. 2008. Vol. 40. P. 222–229.

172. Metzenbaum S. H. Performance Accountability: The Five Building Blocks and Six Essential Practices. Washington, DC : IBM Center for the Business of Government, 2006. 76 p.

173. Latham G. P. Goal Setting and Performance Management in the Public Sector. *International Public Management Journal*. 2008. Vol. 11. Issue 4. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10967490802491087>.

174. About the OECD. *Official page of the Organization of Economic Co-operation and Development*. URL: <https://www.oecd.org/about/>.

175. Сидоренко Н. С. Проектне управління в органах публічної влади: зарубіжний досвід. *Проблеми сучасних трансформацій*. 2022. № 4. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2022-40204>.

176. Kwak Y. H. Project Management in Government: An Introduction to Earned Value Management (EVM). IBM Center for the Business of Government, 2010. 43 p.

177. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. Київ : DESPRO, 2012. 76 с.
178. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / [О. В. Захарова, О. О. Шумаєва, В. І. Мозговий та ін.]. Донецьк, 2013. 342 с.
179. Єршова О. О. Зарубіжний досвід ефективного управління бізнес процесами підприємств. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну*. 2016. № 6 (105). С. 66–79.
180. Туболец І. І. Шляхи удосконалення державного фінансового контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=224>.
181. Бакуменко В. Д., Белоусов О. С., Белоусов В. М. Принципи оцінки ефективності і результативності реформування державного управління. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2020. № 7. С. 286–308.
182. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / [уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.]. Київ : НАДУ, 2007. 76 с.
183. Брітченко І. Г., Князевич А. О. Контролінг : навч. посіб. Рівне : Волин. обереги, 2015. 280 с.
184. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Голос України*. 2014. № 39.
185. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 2. С. 1–8. URL: <http://212.111.198.130/zbirnik/2009-02/09lnadsu.pdf>.
186. Воронько Л. О. Гендерна політика в системі державної служби: поняття і сутність. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. С. 1–9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_10.
187. Пашко І. С. Гендерна політика в системі державної служби України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 3 (90). С. 165–170. (Серія «Державне управління»).

188. Гонюкова Л. В., Педченко Н. С. Сучасний механізм упровадження гендерної політики в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2016. № 2. С. 114–120. (Серія «Державне управління»).

189. Decision on the Special Measure 2016 for Anti–Corruption and Support to Key Reforms in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union. *European Commission*. 2016. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en.

190. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 черв. 2022 р. № 2322-IX. *Голос України*. 2022. № 141.

191. Пірен М. І., Ребкал В. А. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія. Київ, 2003. 180 с.

192. Селіванов А. Конституційна держава: ідеологія суспільних реалій. *Голос України*. 2013. № 90 (5590). С. 4.

193. Дубинський О. Рішень поки що немає. *Дзеркало тижня. Україна*. 2013. № 17. С. 4.

194. Світ-суспільство-культура. *Енциклопедія сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-66595>.

195. Вольська, О. Кадрове забезпечення органів влади: проблеми та шляхи вирішення. *Таврійський науковий вісник*. 2020. № 2. С. 186–193. (Серія «Економіка». URL: <http://tnv-econom.ksauniv.ks.ua/index.php/journal/article/view/65>).

196. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. Етика державного управління : підручник. Київ : НАДУ, 2015. 204 с.

197. Стець О. М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2021. 428 с.

198. Питання етичних та професійних стандартів державної служби в апараті Верховної Ради України: ситуаційне дослідження. *Лабораторія*

законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Pitannya_Etichnih_Standartiv_Prew_.pdf.

199. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>.

200. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004#Text>.

201. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. № 1035/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/95#Text>.

202. Стратегічний план діяльності Національного агентства державної служби на 2021–2023 роки. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/nacs-new6-zmini-31052021.pdf>.

203. Кириченко Н. О. Лідерство в контексті професіоналізації державної служби. *Менеджер.* 2018. № 1 (78). С. 97–104. URL: <https://ojs.dsum.edu.ua/index.php/manager/article/view/156/152>.

204. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби у контексті європейських стандартів. *Державне будівництво.* 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_52.

205. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14>.

206. Лозовецька В. Т. Професійна кар'єра в сучасних умовах : монографія. Київ : ПІТО НАПН України, 2015. 279 с.

207. Серіванов С. В. Компетентнісний підхід до управління кадровим потенціалом державної служби в Україні. *Менеджер*. 2018. № 1 (78). С. 146–156.

208. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія. Київ : Наук. світ, 2001. 237 с.

209. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: механізми формування сучасної моделі : монографія. Київ–Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2018. 300 с.

210. Ковбасюк Ю. В., Войтович Р. В., Телешун С. О. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2015. 64 с.

211. Управління персоналом в умовах децентралізації / [В. М. Олуйко, Н. М. Тюріна, Т. В. Гаман та ін.]. Київ, 2018. 504 с.

212. Петренкор Л. М. Децентралізація управління в теорії менеджменту. *Теорія та методика управління освітою*. 2010. № 3. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/1774/3-16>.

213. Липовська Н. А. Інструментальний характер публічної служби. *Теорія та практика публічної служби* : матеріали наук.-практ. конф. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 18–23.

214. Ішенко Л. Ф. Адміністративний менеджмент : конспект лекцій. Кривий Ріг : КФК НАУ, 2020. 66 с.

215. Дубасенюк О. А., Антонова О. Є. Методика викладання педагогіки : навч. посіб. Вид. 2-ге, доповн. Житомир : ЖДУ ім. І. Франка, 2012. 375 с.

216. Соціально-економічна захищеність населення України, за матеріалами вибіркового обстеження. *Державна служба статистики України*. URL: <https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sz/dop/zahust.htm>.

217. Посібник для керівників державної служби / [Ю. Лихач (кер. авт. кол.), М. Канавець, Р. Попов та ін.]. Київ : ВІСТКА, 2020. 422 с.

218. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>.

219. Matei A., Camelia G. Public Service in Romania and its Role in the Development of the Administrative Capacity. *Procedia Economics and Finance*. 2015. No. 23. P. 982–985.

220. Buleca J., Mura L. Quantification of the efficiency of public administration by data envelopment analysis. *Procedia Economics and Finance*. 2014. No. 15. P. 162–168.

221. Bird S. M. Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society*. 2005. No. 8. P. 12–18.

222. Multiannual framework contracts with the EU. *Projects European Institute of Public Administration EIPA*. URL: <https://www.eipa.eu/about-us/references/>.

223. Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: international comparisons. New York : Routledge, 2008. 464 p.

224. Clark G. Performance Management Strategies. *Strategic Human Resource Management: theory and practice*. London : Sage Publications, 2005. P. 318–341

225. Coates G. En-trusting Appraisal to the Trust. *Gender, Work and Organisation*. 2004. No. 11(5). P. 566–588. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0432.2004.00248.x>.

226. Карпунець А. С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. URL: <https://ktrpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2018/05/Zarubizhnij-dosvid-organizatsiyi-ta-funktsionuvannya-institutu-derzhavnoyi-sluzhbi.pdf>.

227. Insights. *Edelman Trust Barometer*. 2022. URL: <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/>.

228. Worldwide governance indicators. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>.

229. Мартинюк Г. Ф. Особливості електронного урядування в Польщі. *Економіка та держава*. 2017. № 5. С. 50–51. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2017/12.pdf.

230. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / [авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.] ; за заг. ред. С. А. Чукут. Київ, 2008. 200 с.

231. European Interoperability Framework (EIF) for European public services. *European Commission Bruxelles*. le 16.12.2010 COM(2010) 744 final. URL: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf.

232. Єдина електронна платформа послуг публічної адміністрації ePUAP. URL: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>.

233. United Nations e-Government Survey. *EGovernment in support of sustainable development*. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.

234. E-Government Survey 2022 The Future of Digital Government. URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

235. E-Government in Singapore. URL: <https://www.igi-global.com/chapter/government-singapore-critical-success-factors/76639>.

236. Mahizhnan A., Andiappan N. E-Government: The Singapore. *Tamil Internet*. California, USA, 2002. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN033394.pdf>.

237. Corruption Perceptions Index. *Transparency International*. 2023. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

238. Гмурковська Н. Досвід програми «прозора Польща» для розвитку місцевого самоврядування і громадянської активності в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 5. С. 113–118.

239. Писанська Н. Хабар, корупційна схема в Німеччині? Собі дорожче! *Голос України*. 2021 URL: <http://www.golos.com.ua/article/345390>.

240. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 110–118.

241. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней. URL: www.ieraslibrary.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc.

242. UK Anti-Corruption Plan. December 2014. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf.

243. Методи боротьби з корупцією в Данії в 2023 році. URL: <https://poradnuk.com.ua/kraini-svitu/europe/denmark/koruptsiya-v-daniyi.htm>.

244. Глушкова Д. В. Шведський досвід боротьби з корупцією. URL: https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/11236/Shvedskiy%20dosvid_Hlushkova_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

245. Индекс восприятия коррупции. *Transparency International*. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/nzl>.

246. Шмаль Л. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 110–118. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/6-2015/shmal.pdf>.

247. Герменчук В. В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слагаемые успеха. *Банкуйські веснік*. 2011. № 34 (543). С. 62–66. URL: http://www.pac.by/dfiles/001822_874997_6_Germenchuk_singapur.pdf.

248. Fritzen S. Discipline and Democratize : Patterns of Bureaucratic Accountability in Southeast Asia. *The Lee Kuan Yew School of Public Policy*,

National University of Singapore. 2006. URL: http://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/SFritzen_DisciplineAndDemocratize.pdf.

249. Стрельченко О. Г., Юсифли Б. Т. Особенности этапов прохождения публичной службы Японии. *Право и политика*. 2015. № 4. С. 65–72.

250. Extract from Act of 21 November 2008 on Civil Service. URL: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/ustawa_-_wersja_english.pdf.

251. Dubowik A. Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r. Warszawa, Pol'shcha, 2009. Vol. 6. P. 11–15.

252. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі. *Орієнтири для України*. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2018/36.pdf.

253. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 95–99.

254. Система державної служби в країнах з Федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США). URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_114.html.

255. The public service in Germany. URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The_public_service_in_Germany_December_Id_24273_en.pdf?__blob=publicationFile.

256. Євмешкіна О. Особливості кар'єри державних службовців України і зарубіжних країн. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 3 (55). С. 127–130.

257. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2002. 198 с.

258. Державна служба США. URL: https://pidru4niki.com/1931071058792/pravo/derzhavna_sluzhba_ssha.

259. Civil Service Personnel Recruitment. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1877/469.pdf>.

260. Сміян А. В. Державна служба у Великобританії. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/117.pdf>.

261. Civil Service Commission. Recruitment Principles 2015 (April). URL: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2015/05/RECRUITMENT-PRINCIPLES-FINAL.pdf>.

262. Civil Service Hiring Process. URL: http://www.civilserviceprep.co.uk/public/csp_hiringprocess.aspx.

263. «Відкрита» модель державної служби в іноземних державах. URL: http://stud.com.ua/65125/pravo/vidkrita_model_derzhavnoyi_sluzhbi_inozemnih_derzhavah.

264. Організація державної служби Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.

265. Єфремова О. П. Законодавче регулювання конкурсу в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. URL: <http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/3575-2010-01-29-14-54-23.html>.

266. Проект Twinning «Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні». URL: <https://mtu.gov.ua/content/proekt-twinning-pidtrimka-u-pidvishchenni-bezpeki-perevezennya-nebezpechnih-vantazhiv-multimodalnim-transportom-v-ukraini.html>.

267. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О. М. Шаленко. Київ : Міленіум, 2004. 128 с.

268. 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. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.

269. Губська А. О. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби: рекомендації для України. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і*

виклики : зб. матеріалів I Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 5–6 лип. 2018 р.).
Київ : Декор, 2018. С. 104–108. URL:
<https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Tezy.pdf>.

270. Стрельченко О. Г. Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 1 (17). С. 104–111.

271. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.

272. Шамраєва В. М. Забезпечення норм службової етики у структурах державної влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1 (35). С. 384–392.

273. Стельмащук Л. С. Формування та розвиток державної служби в Сполучених Штатах Америки: історичний аналіз. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 24. С. 141–143. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2010/37.pdf.

274. Мельников О. Ф. Кар'єра в системах державної служби різних країн. *Держава та регіони*. 2008. № 1. С. 130–140. (Серія «Державне управління»).

275. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

276. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я : наказ Національного агентства України з питань державної служби, Міністерства охорони здоров'я України від 21 черв. 2012 р. № 130/457. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1195-12>.

277. Срібна А. А. Державний службовець в Сполучених Штатах Америки. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/120.pdf>.

278. Касаткіна Н. М. Державна служба в зарубіжних країнах. Київ : Міленіум, 1996. 236 с.

279. General Schedule Classification and Pay. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-systems/generalschedule/>.

280. Дрозд О. Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 ; 12.00.07. Київ, 2017. 438 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Пашко І. С. Процедури дослідження державних політик. *Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики*. Авт. кол.: Л.В. Гонюкова та ін. ; за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018. С. 137–173. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/33449>
2. Пашко І. С. Гендерна політика в системі державної служби України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 3 (90). С. 165–170. (Серія «Державне управління»). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_3_23.
3. Пашко І. С. Характерні риси інституціоналізації державної служби України: реалії та тенденції. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 3 (19). С. 46–51. DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-3-7392>.
4. Пашко І. С. Тенденції державного управління: Інституціоналізація державної та публічної служб. *Наукові перспективи*. 2021. № 7 (13). С. 107–114. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-107-114](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-107-114).
5. Pashko I. Implementation of effective gender policy in the system of state service. *Colloquium-journal*. 2021. No. 19 (106). P. 4–9. DOI: <https://doi.org/10.24412/2520-6990-2021-19106-4-9>.
6. Пашко І. С. Періодизація державної служби: зміни правового вектору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 749–753. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/182>.
7. Пашко І. С. Правове регулювання державної служби як соціального інституту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 575–578. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/142>.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Пашко І. С. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. Київ, 2018. Т. 2. С. 46–48.

9. Пашко І. С. Правова свідомість державних службовців. *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 7–8 верес. 2018 р.). Київ, 2018. Т. 2. С. 350–355.

10. Пашко І. С. Прийняття управлінських рішень в контексті аналізу проблем інституціоналізації державної служби. *Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 8 трав. 2018 р.). Миколаїв, 2018. С. 194–200.

11. Пашко І. С. Кореляція інституту державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, Лісабон, Португалія, 7 серп. 2021 р.). Київ ; Лісабон, 2021. С. 49–53.

12. Пашко І. С. Інститут державної служби: місце професійної компетентності у забезпеченні ефективності його роботи. *Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві* : зб. тез Міжнар. кругл. столу (Україна – Литовська Республіка, 8 лип. 2021 р.). Київ, 2021. С. 86–87.

Додаток Б

Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції



Станіслав ГУСАРЄВ

2024

АКТ

26.08. 2024

м. Київ

№ 127-07

Впровадження результатів дисертації
Пашко Ірини Станіславівни на тему
«Правова інституціоналізація державної
служби в Україні»
в освітній процес НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- т.в.о. начальника навчально-методичного відділу, лейтенанта поліції Вікторії Бойчук;
- завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, доктора юридичних наук, професор, підполковника поліції Ігоря Пастуха;
- т.в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури Андрія Містюка;
- завідувача загальної бібліотеки Людмили Гайдар.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», та наукові праці аспіранта заочної форми навчання кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Пашко Ірини Станіславівни на тему «Правова інституціоналізація державної служби в Україні».

Проаналізовано основні результати дослідження Пашко І.С., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

1. Пашко І. С. Моніторинг та оцінювання державних політик. *Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики*. Авт. кол.: Л.В. Гонюкова та ін.; за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ: НАДУ, 2018. С. 152–161.
2. Пашко І. С. Гендерна політика в системі державної служби України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2018. № 3 (90). С. 165–170. (Серія «Державне управління»). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_3_23.
3. Пашко І. С. Характерні риси інституціоналізації державної служби України: реалії та тенденції. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 3 (19). С. 46–51. DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-3-7392>.
4. Пашко І. С. Тенденції державного управління: Інституціоналізація державної та публічної служб. *Наукові перспективи*. 2021. № 7 (13). С. 107–114. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-107-114](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-107-114).
5. Pashko I. Implementation of effective gender policy in the system of state service. *Colloquium-journal*. 2021. № 19 (106). С. 4–9. DOI: <https://doi.org/10.24412/2520-6990-2021-19106-4-9>.
6. Пашко І. С. Періодизація державної служби: зміни правового вектору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 749–753. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/182>.
7. Пашко І. С. Правове регулювання державної служби як соціального інституту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 575–578. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/142>.
8. Пашко І. С. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. Київ, 2018. Т. 2. С. 46–48.
9. Пашко І. С. Правова свідомість державних службовців. *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 7–8 верес. 2018 р.). Київ, 2018. Т. 2. С. 350–355.
10. Пашко І. С. Прийняття управлінських рішень в контексті аналізу проблем інституціоналізації державної служби. *Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності*: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 8 травня 2018 р.). Миколаїв, 2018. С. 194–200.
11. Пашко І. С. Кореляція інституту державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ; Лісабон, Португалія, 7 серп. 2021 р.). Київ; Лісабон, 2021. С. 49–53.

12. Пашко І.С. Інститут державної служби: місце професійної компетентності у забезпеченні ефективності його роботи. *Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві* : зб. тез Міжнар. кругл. столу (Україна – Литовська Республіка, 8 лип. 2021 р.). Київ, 2021. С. 86–87.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок про те, що вищезазначені матеріали дисертаційного дослідження Пашко І.С. застосовуються під час підготовки монографій, підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, узагальнення аналітичних матеріалів, обґрунтування пропозицій до чинних проєктів нормативно-правових актів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову.

Члени комісії:



Віктор КОРОЛЬЧУК



Ігор ПАСТУХ



Андрій МІСТЮК



Людмила ГАЙДАР

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції

**Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ**

_____ 2024

АКТ26.08. 2024

м. Київ

№ 128-но

Впровадження результатів дисертації
Пашко Ірини Станіславівни на тему
«Правова інституціоналізація державної
служби в Україні»
в наукову діяльність НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- начальника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника, підполковника поліції Віктора Корольчука;
- завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, доктора юридичних наук, професор, підполковника поліції Ігоря Пастуха;
- т.в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури Андрія Містюка;
- завідувача загальної бібліотеки Людмили Гайдар.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», наукові праці аспіранта заочної форми навчання кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Пашко Ірини Станіславівни на тему «Правова інституціоналізація державної служби в Україні» та на основі проведеного аналізу зробила висновок, що надана робота містить низку обґрунтованих теоретичних положень і пропозицій спрямованих на виявлення особливостей правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення механізмів інституціоналізації.

Проаналізовано основні результати дослідження Пашко І.С., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

1. Пашко І. С. Моніторинг та оцінювання державних політик. *Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики*. Авт. кол.: Л.В. Гонюкова та ін.; за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ: НАДУ, 2018. С. 152–161.
2. Пашко І. С. Гендерна політика в системі державної служби України. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2018. № 3 (90). С. 165–170. (Серія «Державне управління»). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_3_23.
3. Пашко І. С. Характерні риси інституціоналізації державної служби України: реалії та тенденції. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 3 (19). С. 46–51. DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-3-7392>.
4. Пашко І. С. Тенденції державного управління: Інституціоналізація державної та публічної служб. *Наукові перспективи*. 2021. № 7 (13). С. 107–114. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-107-114](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-107-114).
5. Pashko I. Implementation of effective gender policy in the system of state service. *Colloquium-journal*. 2021. № 19 (106). С. 4–9. DOI: <https://doi.org/10.24412/2520-6990-2021-19106-4-9>.
6. Пашко І. С. Періодизація державної служби: зміни правового вектору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 749–753. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/182>.
7. Пашко І. С. Правове регулювання державної служби як соціального інституту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 575–578. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/142>.
8. Пашко І. С. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. Київ, 2018. Т. 2. С. 46–48.
9. Пашко І. С. Правова свідомість державних службовців. *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 7–8 верес. 2018 р.). Київ, 2018. Т. 2. С. 350–355.
10. Пашко І. С. Прийняття управлінських рішень в контексті аналізу проблем інституціоналізації державної служби. *Прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах: проблеми, сучасні методи, технології забезпечення ефективності*: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 8 травня 2018 р.). Миколаїв, 2018. С. 194–200.
11. Пашко І. С. Кореляція інституту державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ; Лісабон, Португалія, 7 серп. 2021 р.). Київ; Лісабон, 2021. С. 49–53.

12. Пашко І. С. Інститут державної служби: місце професійної компетентності у забезпеченні ефективності його роботи. *Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві*: зб. тез Міжнар. кругл. столу (Україна – Литовська Республіка, 8 лип. 2021 р.). Київ, 2021. С. 86–87.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що праці Пашко І.С., містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, що дає підстави запровадити їх для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін «Забезпечення законності в публічному управлінні», «Управлінський контроль в публічній сфері», «Публічна служба», «Публічне адміністрування» під час підготовки навчально-методичних та дидактичних матеріалів, а також рекомендувати їх до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії:



Вікторія БОЙЧУК



Ігор ПАСТУХ



Андрій МІСТЮК



Людмила ГАЙДАР



УКРАЇНА

ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

ДЕПАРТАМЕНТ СУСПІЛЬНИХ КОМУНІКАЦІЙ

вул. Хрещатик, 50Б, м. Київ, 01001, тел. (044) 235-07-00, (044) 235-05-70

Контактний центр міста Києва (044)15-51 E-mail: dsk@kievcity.gov.ua Код ЄДРПОУ 25695762

26.09.2019 № 059-2629**ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни «Особливості інституціоналізації
державної служби у сучасній Україні»**

В сучасних умовах побудови розвинутої, правової держави, утвердження верховенства права, всебічне та повне забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина неможливі без ефективного, організованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави в громадянському суспільстві.

Відповідно Департаментом суспільних комунікацій використовуються окремі результати дисертаційного дослідження Пашко І.С.

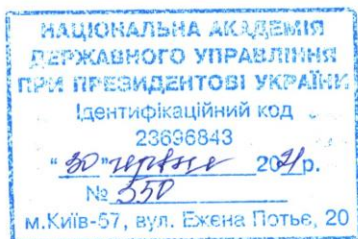
Зокрема, на основі розроблених автором окремих положень було проведено ознайомлення широкого кола суспільства з особливостями інституалізації формування і функціонування державної служби умовах інституціональних змін.

Таким чином, дисертаційна робота виконана в контексті державних стратегії, є актуальною та носить практичну цінність для становлення демократичної, правової держави, формування та розвитку державної служби в сучасній Україні.

Директор



Роман ЛЕЛЮК



ДОВІДКА
про участь у науково-дослідних
роботах

Видана ПАШКО Ірині Станіславівні з підтвердженням про те, що вона дійсно брала участь у виконанні науково-дослідних робіт за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування” Національної академії державного управління при Президентові України (державний реєстраційний номер 0199U002827), а саме:

- у 2018 році – виконавець на громадських засадах (наказ від 30 березня 2018 року № 225-ос “Про призначення виконавців науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики”, державний реєстраційний номер 0117U002864;

- у 2019, 2020 та 2021 роках – виконавець на громадських засадах (накази: від 14 березня 2019 року № 143-ос “Про призначення виконавців науково-дослідних робіт”; від 28 лютого 2020 року № 133-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”; від 15 березня 2021 року № 182-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Врегулювання воєнно-політичних конфліктів: стратегії та інструменти вирішення”, державний реєстраційний номер 0119U101522.

Керівник науково-дослідних робіт,
д.держ.упр., професор

Лілія ГОНЮКОВА

Т.в.о. директора Інституту
експертно-аналітичних
та наукових досліджень
к.держ.упр., доцент

Наталія КЛИМЕНКО



**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**

Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел. 255-49-02

№ 266/20/-1/29

05 червня 2020 р.

ДОВІДКА

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни «Особливості інституціоналізації
державної служби у сучасній Україні»*

Побудова розвинутої, правової держави, утвердження верховенства права, всебічне та повне забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина неможливі без ефективного, організованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави в громадянському суспільстві.

Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин використовуються окремі результати дисертаційного дослідження Пашко І.С.

Зокрема, на основі розроблених автором окремих положень було проведено ознайомлення широкого кола суспільства з

особливостями інституалізації формування і функціонування державної служби умовах інституціональних змін.

Таким чином, дисертаційна робота виконана в контексті державних стратегії, є актуальною та носить практичну цінність для становлення демократичної, правової держави, формування та розвитку державної служби в сучасній Україні.

Голова Комітету



Дмитро ЛУБІНЕЦЬ





ЛУГАНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ

Управління молоді та спорту

Центральний пр., 59, м. Северодонецьк, Луганська область, Україна, 93406

тел. (06452) 4-23-67

E-mail: l.molodsport@gmail.com, www.sms-lugansk.gov.ua

Код ЄДРПОУ 38960324

30.08.2021 № 03-06/448
На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни «Особливості інституціоналізації
державної служби у сучасній Україні»**

Інститут державної служби є елементом організації суспільства у державі та одночасно соціальною, правовою, етичною та організаційною системою, сполучною ланкою між державою і суспільством, а також – професією, діяльністю в межах чітко встановленої компетенції, системою правил роботи щодо виконання функцій держави, персоналом, спроможним виконувати ці функції.

Управлінням молоді та спорту Луганської обласної державної адміністрації (обласна військово-цивільна адміністрація) використовуються окремі результати дисертаційного дослідження Пашко І.С. щодо інституціоналізації формування і функціонування державної служби в умовах інституціональних змін.

Зокрема, окремі теоретичні положення і практичні рекомендації, розроблені автором, були враховані при підготовці документації Управління молоді та спорту.

Таким чином, дисертаційна робота Ірини Пашко є актуальною та носить практичну цінність для становлення демократичної, правової держави, формування та розвитку державної служби в сучасній Україні.

Начальник управління



Антон ВОЛОХОВ



ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Сумська, 64, м. Харків, 61002, тел/факс (057) 342-77-92
E-mail: obladm@kharkivoda.gov.ua, https://kharkivoda.gov.ua, код ЄДРПОУ 23912956

13.09.2024 № 01-84/4362

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ПАШКО Ірини Станіславівни за темою:
«Правова інституціоналізація державної служби в Україні»

Дискусійний і неоднозначний правовий характер процесів формування в умовах воєнного стану інституту державної служби в Україні зумовлює необхідність, актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад, методологічного підґрунтя інституціоналізації державної служби, що забезпечує правовий аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямків модернізації, практичну розробку цільових, комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням соціального потенціалу, що визначається самою сутністю державної служби та її оточенням.

Розгляд державної служби, як інституціонального комплексу дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ державної служби, виявленні її місця в структурі влади і державного управління.

Апарат Харківської обласної військової адміністрації в своїй роботі впроваджує окремі результати дисертаційного дослідження Пашко Ірини Станіславівни, зокрема: щодо державно-службових норм, які визначають права, обов'язки, обмеження, гарантії й економічне забезпечення, що становлять основу статусу державного службовця; щодо кадрового управління – діяльності, що спрямована на пошук, оцінку, відбір, професійний розвиток персоналу, його мотивацію та стимулювання до виконання завдань.

Вважаємо, що робота виконана в контексті стратегії реформування державної служби, є актуальною і має практичну цінність для виокремлення правової інституціоналізації й удосконалення становлення державної служби в сучасній Україні, зокрема, в умовах воєнного стану.

006629

Керівник апарату обласної
військової адміністрації



Катерина БОЙКО



**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

**МІЖРЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО
АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
У ПОЛТАВСЬКІЙ ТА КІРОВОГРАДСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ**

вул. Преображенська, 2, м. Кропивницький, 25006, тел. (0522) 32-03-96,
e-mail: kruds@nads.gov.ua, код в ЄДРПОУ 39833499

27.08.2021 року № 95/01-15/ТО-21

на № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни
«Особливості інституціоналізації державної служби
у сучасній Україні»**

На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань є збереження інституту державної служби з врахуванням ціннісних засад розвитку українського суспільства та державності, так як інститут державної служби є елементом організації суспільства у державі та одночасно соціальною, правовою, етичною та організаційною системою, сполучною ланкою між державою і суспільством, а також – професією, діяльністю в межах чітко встановленої компетенції, системою правил роботи щодо виконання функцій держави, персоналом, спроможним виконувати ці функції.

Міжрегіональне управління Національного агентства України з питань державної служби у Полтавській та Кіровоградській областях використало окремі теоретичні положення і практичні рекомендації дисертаційного дослідження Пашко І.С. у розробці положень, роз'яснень, доповнень до нормативно-правових актів з питань державної служби щодо інституціоналізації формування і функціонування державної служби в умовах інституціональних змін.

Таким чином, дисертаційна робота Ірини Пашко є актуальною та носить практичну цінність.

Заступник начальника управління



Артем ТІМОЩУК



ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

**ДЕПАРТАМЕНТ З ПИТАНЬ ОБОРОННОЇ РОБОТИ, ЦИВІЛЬНОГО
ЗАХИСТУ ТА ВЗАЄМОДІЇ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

вул. Раїси Кириченко, 14, м. Полтава, 36039, (тел., факс) (0532) 50-04-24, 56-23-93
E-mail: uns@adm-pl.gov.ua Web: uns.adm-pl.gov.ua Код ЄДРПОУ 14373124

27.08.2021 № 01.1-21/1443 На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни на тему: «Особливості інституціоналізації
державної служби у сучасній Україні»**

Для сучасної України побудова сильної, обороноздатної, захищеної, правової держави, утвердження верховенства права, всебічне та повне забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина неможливі без ефективного, структурованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави, тому одним із найважливіших завдань є збереження інституту державної служби.

Департамент з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами Полтавської обласної державної адміністрації у своїй діяльності було використано окремі результати дисертаційного дослідження Пашко І.С., зокрема, теоретичні положення і практичні пропозиції щодо функціонування структурних підрозділів з питань оборонної роботи та цивільного захисту на місцях, особливостей інституціоналізації державної служби у сучасній Україні.

Таким чином, дисертаційна робота виконана в контексті державної стратегії, є актуальною та носить практичну цінність для оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами.

Т.в.о. директора Департаменту



В. СТЕБЛЯНКО



Державний центр зайнятості
ПОЛТАВСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР ЗАЙНЯТОСТІ
 вул. Сінна, 45, м. Полтава, 36039, тел. (0532) 56-95-38 тел./факс: (0532) 56-98-45;
 E-mail:pcz1600@czpoltava.gov.ua Web: <http://www.dcz.gov.ua/pol> Код ЄДРПОУ 03491234

26.08.2021 № 16/11/2312-21 На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Пашко Ірини Станіславівни на тему: «Особливості інституціоналізації державної служби у сучасній Україні»

Сучасну Україну важко уявити без підвищення кваліфікації громадян, професійної орієнтації та професійного навчання, зокрема, і в органах Державної служби зайнятості.

Беручи до уваги, що інститут державної служби є елементом організації суспільства у державі та одночасно соціальною, правовою, етичною та організаційною системою, сполучною ланкою між державою і суспільством, а також - професією, якою практично забезпечується виконання функцій держави загалом, і органів Державної служби зайнятості, зокрема, тому одним із найважливіших завдань є збереження інституту державної служби з врахуванням ціннісних засад розвитку українського суспільства та державності.

Враховуючи зазначене вище, міськими, міськрайонними та районними філіями Полтавського обласного центру зайнятості, Кременчуцьким міськрайонним центром зайнятості у своїй діяльності використано окремі результати дисертаційного дослідження Пашко І.С. при проведенні семінарів для вивільнюваних працівників, інформаційних вебінарів та вебінарів для тих, хто планує в подальшому обійняти посаду державного службовця.

Зокрема, у роботі з громадянами було використано теоретичні положення та практичні пропозиції дисертації, які лягли в основу Методики «Підготовка до вступу та ефективного проходження державної служби».

Таким чином, дисертаційна робота виконана в контексті поширення цінностей інституціоналізації державної служби, адаптації, навчання, взаємодії, комунікації і є актуальною та носить практичну цінність при здійсненні громадянами пошуку пропозицій постійної зайнятості, забезпеченні індивідуального підходу у вирішенні питання зайнятості, плануванні та реалізації професійної кар'єри державного службовця.

Директор



К.Клавдієва



МІН'ЮСТ
ПІВДЕННЕ МІЖРЕГІОНАЛЬНЕ
УПРАВЛІННЯ МІНІСТЕРСТВА
ЮСТИЦІЇ (М. ОДЕСА)

вул. 8 Березня, 107, м. Миколаїв, 54020,
тел.: (0512) 47-41-28,
e-mail: info@mk.minjust.gov.ua
Код ЄДРПОУ 43315529

25.08.2021 № 04.1-27/280
на № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни на тему: «Особливості інституціоналізації
державної служби у сучасній Україні»**

Для сучасної України побудова правової держави, утвердження верховенства права, всебічне та повне забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина неможливі без ефективного, структурованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави, тому одним із найважливіших завдань є збереження інституту державної служби з врахуванням ціннісних засад розвитку українського суспільства та державності, так як інститут державної служби є елементом організації суспільства у державі та одночасно соціальною, правовою, етичною та організаційною системою, сполучною ланкою між державою і суспільством, а також – професією.

Тому, враховуючи зазначене вище, Південним міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції у Миколаївській області Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Одеса) у своїй діяльності використовуються окремі результати дисертаційного дослідження Пашко І.С., зокрема, теоретичні положення і практичні пропозиції щодо особливостей інституціоналізації державної служби у сучасній Україні.

Таким чином, дисертаційна робота виконана в контексті державних стратегій, є актуальною та носить практичну цінність для становлення демократичної, правової держави, формування та розвитку державної служби в сучасній Україні.

**Заступник начальника Південного
міжрегіонального управління
Міністерства юстиції (м. Одеса)**



Роман ВОЗНЯК



ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Соборності, 45, м. Полтава, 36014, тел. (+38 0532) 56-02-90, факс (+38 0532) 56-53-14
E-mail: oda@adm-pl.gov.ua, Web: http://www.adm-pl.gov.ua, Код ЄДРПОУ 00022591

07.08.2020 № 06-66/363 На № _____ Від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашко Ірини Станіславівни за темою: «Особливості інституціоналізації
державної служби у сучасній Україні»**

Дискусійний і неоднозначний характер процесів формування інституту державної служби в Україні зумовлює необхідність, актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад, методологічного підґрунтя інституціоналізації державної служби, що забезпечує аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямків модернізації, практичну розробку цільових, комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням соціального потенціалу, що визначається самою сутністю державної служби та її оточенням.

Розгляд державної служби, як інституціонального комплексу дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ державної служби, виявленні її місця в структурі влади і державного управління.

Апарат Полтавської обласної державної адміністрації в своїй роботі впроваджує окремі результати дисертаційного дослідження Пашко Ірини Станіславівни, зокрема: щодо державно-службових норм, які визначають права, обов'язки, обмеження, гарантії й економічне забезпечення, що становлять основу статусу державного службовця. Кадрового управління – діяльності, що спрямована на пошук, оцінку, відбір, професійний розвиток персоналу, його мотивацію та стимулювання до виконання завдань.

Вважаємо, що робота виконана в контексті стратегії реформування державної служби, є актуальною і має практичну цінність для виокремлення особливостей інституціоналізації й удосконалення становлення державної служби в сучасній Україні.

Керівник апарату
облдержадміністрації



К.В.БОЙКО