

**МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

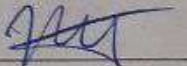
**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ,
СПОРТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ**

КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

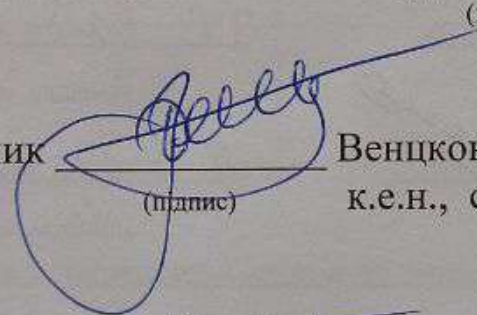
на тему: «Модернізація публічної служби: зарубіжний досвід»

Здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня,
II курсу, МПА-22-1 групи, _
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»,
освітня програма «Регіональне управління та самоврядування».


(підпис)

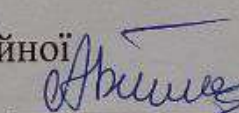
Гудзь Євген Володимирович
(прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник


(підпис)

Венцковський Дмитро Юрійович,
к.е.н., с.н.с., доцент кафедри

Керівник освітньо-професійної
програми

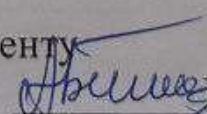

(підпис)

Близнюк Андрій Станіславович,
д.держ.упр, доцент кафедри

Допущено до захисту засіданням кафедри менеджменту та публічного управління

Протокол від «25» листопада 2024 р. № 4

В. о. завідувача кафедри менеджменту та публічного управління


Близнюк Андрій Станіславович,
д.держ.упр, доцент кафедри

Реєстрація № 11 05.02.2024

(дата)

[Signature]
(підпис відповідальної особи)

Результати перевірки

[Signature]
(до захисту, на доопрацювання)

19.01.2024

(дата)

(підпис)

Результат захисту

4/добре/12 балів

(оцінка)

15.02.2024

(дата)

[Signature]
(підпис)

Голова комісії:

[Signature]
(підпис)

А.А. Варшавський

(ініціали, прізвище)

Члени комісії:

[Signature]

(підпис)

А.С. Бєлужина

(ініціали, прізвище)

[Signature]

(підпис)

М.В. Гребовенко

(ініціали, прізвище)

[Signature]

(підпис)

М.В. Гусаківська

(ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії, членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1. Доповідь	від 0 до 10	4		Р.В. Дармавіч Н.О. Трабовська М.О. Тусовська А.С. Залужник Ю.І. Сидішко
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	3		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	22		
4. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	9		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	41		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	82		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100- бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
82	B	4	15.02.2024	Р.В. Дармавіч А.С. Залужник Н.О. Трабовська М.О. Тусовська Ю.І. Сидішко

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	B	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	EX	2 (незадовільно)

Затверджую

Завідувач кафедри соціальної
філософії та управління

 Л.В.. Чупрій
« » 202 р.

**Завдання на кваліфікаційну роботу
здобувачу вищої освіти**

Гудзь Євгену Володимировичу

1. Тема кваліфікаційної роботи «Модернізація публічної служби: зарубіжний досвід».

Затверджена наказом ректора від 13.02.2023 Наказ № 197.

2. Строк здачі закінченої роботи 05.02.2024

3. Мету становить аналіз визначення специфіки реформування державної служби України в контексті формування національної моделі державного управління в контексті західних тенденцій модернізації державної служби.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що склались під час формування національної моделі державного управління в контексті західних трендів модернізації державної служби

Предметом дослідження є модернізація публічної служби: зарубіжний досвід.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ.

- 1.1. Категоріальний апарат дослідження проблеми.
- 1.2. Моделі організації публічної служби

**РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ.**

- 2.1. Особливості реформування державної служби в зарубіжних країнах
- 2.2. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського союзу.

РОЗДІЛ 3. РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

- 3.1. Нормативні основи публічної служби в Україні.
- 4.2. Шляхи розбудови державної служби в Україні на основі кращих європейських практик.

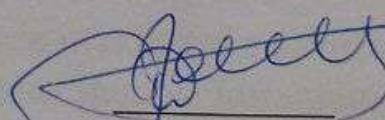
ВИСНОВКИ

7. Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи	Строк виконання	
		За планом	Фактично
1.	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	28.11.2022	28.11.2022
2.	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	26.06.2023	26.06.2023
3.	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	20.12.2023	20.12.2023
4.	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	25.12.2023	25.12.2023
5.	Підготовка вступу та формування висновків, списку літературних джерел. Оформлення роботи згідно вимог ДПУ та подання її керівнику	28.12.2023	28.12.2023
6.	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	до 15.01.2024	5.01.2024
7.	Отримання відгуку керівника	25.01.2024	5.01.2024
8.	Отримання зовнішньої рецензії	29.01.2024	5.01.2024
9.	Попередній захист роботи	18.01.2024 19.01.2024	19.01.2024
10.	Перевірка роботи на унікальність	22.01.2024	22.01.2024
11.	Допуск кваліфікаційної роботи до захисту зав.каф.	до 05.02.2024	
12.	Захист роботи	14.02.2024 15.02.2024	

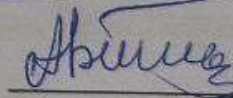
8. Дата видачі завдання «14» 01 2023 р.

9. Науковий керівник
кваліфікаційної роботи



Д. Ю. Венцковськ

10. Гарант освітньо-професійної програми



А. С. Близнюк

11. Завдання до виконання отримав
здобувач вищої освіти



Є. В. Гуд

АНОТАЦІЯ

кваліфікаційної роботи на тему: "Modernization of Public Service: Foreign Experience"

Мета роботи полягає в аналізі визначення специфіки реформування державної служби України в контексті формування національної моделі державного управління в контексті західних тенденцій модернізації державної служби.

Завданнями роботи є:

- визначити категоріальний апарат дослідження проблеми здійснити аналіз моделей публічної служби;
- охарактеризувати особливості реформування державної служби в зарубіжних країнах;
- визначити можливості адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу;
- проаналізувати нормативні основи публічної служби в Україні;
- визначити шляхи розбудови державної служби в Україні на основі кращих європейських практик.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що склались під час формування національної моделі державного управління в контексті західних трендів модернізації державної служби.

досвід.

Предметом дослідження є модернізація публічної служби: зарубіжний

За результатами дослідження сформовані практичні рекомендації щодо реформування державної служби в Україні.

Одержані результати можуть бути корисними при розробці законопроекту щодо адаптації законодавства України до європейської правової системи про державне управління.

Кваліфікаційна робота містить 62 сторінки, 3 розділи, які поділені на 6 підрозділів, висновки та списку використаних джерел-50 найменувань.

Ключові слова: модернізація публічної служби, зарубіжний досвід, демократичні країни, суспільні відносини, державна служба.

Рік виконання кваліфікаційної роботи - 2023 р.

Рік захисту роботи - 2024 р.

ANNOTATION

Qualification work on the topic: “Technologies of e-government and public administration”

The purpose of the work is to analyze the definition of the specifics of reforming the civil service of Ukraine in the context of the formation of a national model of public administration in the context of Western trends in the modernization of the civil service.

The objectives of the work are:

- determine the categorical apparatus of the study of the problem - analyze models of public service;
- to characterize the features of reforming the civil service in foreign countries;
- to determine the possibilities of adaptation of the civil service of Ukraine to the standards of the European Union;
- to analyze the normative foundations of public service in Ukraine; - to determine the ways of public service development in Ukraine on the basis of the best European practices.

The object of research is the social relations that developed during the formation of the national model of public administration in the context of Western trends in the modernization of the civil service.

The subject of research is the modernization of public service: foreign experience.

Based on the results of the study, practical recommendations for reforming the civil service in Ukraine have been formed.

The obtained results can be useful in the development of a draft law on the adaptation of Ukrainian legislation to the European legal system on public administration.

Qualification work contains 62 pages, 3 sections, which are divided into 6 subsections, conclusions and a list of used sources-50 names.

Keywords: modernization of public service, foreign experience, democratic countries, public relations, civil service.

The year of performance of qualification work - 2023.

The year of protection of work - 2024.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
1.1. Категоріальний апарат дослідження проблеми.....	6
1.2. Моделі організації публічної служби.....	10
РОЗДІЛ 2 ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
2.1. Особливості реформування державної служби в зарубіжних країнах.....	20
2.2. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу.....	28
РОЗДІЛ 3 РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	
3.1. Нормативні основи публічної служби в Україні.....	36
3.2. Шляхи розбудови державної служби в Україні на основі кращих європейських практик.....	40
ВИСНОВКИ.....	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

ВСТУП

Актуальність дослідження. Демократична соціальна держава вимагає створення системи управління не тільки суто політичної та не тільки системи державного управління, що характеризується жорсткою ієрархією норм і принципів, політичних значень та інститутів, як системи державного управління, якою керує державна служба, в рамках якого представники певних сфер діяльності отримують статус державного (громадського) службовця - представника держави, який представляє державний громадський порядок. Радикальні зміни зовнішнього глобалізованого світу на початку XXI ст., трансформація сутності та ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, невдоволення громадян досить жорсткими, бюрократичними формами державного управління – все це сприяло до переосмислення змісту та спрямованості реформ державного управління в США та країнах Європи з точки зору подальшого вдосконалення демократії та розвитку верховенства права.

В умовах війни з 2014 року перед органами державної влади України постали нові виклики та завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг, забезпеченням діяльності суб'єктів господарювання, організацією територіальної оборони муніципальних утворень, евакуацією населення, соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб тощо. Питання готовності державної служби в Україні набуло особливої гостроти на новому етапі війни, що розпочався 24 лютого 2022 року. У цьому плані соціально-економічні, військово-адміністративні, культурно-освітні, медичні, екологічні, міграційні права тощо, викликають необхідність пошуку нових, більш ефективних, гнучких і своєчасних підходів до їх вирішення як на територіях, де ведуться бойові дії, так і в тилу, і на звільнених територіях.

Проблемами формування державної служби та її розвитку як системи давно цікавляться вітчизняні та зарубіжні вчені.

Питання вдосконалення інституту державної служби набуло актуальності в останні роки і стало предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. У дослідженнях основна увага зосереджена на міжнародному досвіді розвитку та функціонування державної служби, питаннях організації інституту державної служби, характеристиці основних моделей та напрямів реформ. Серед дослідників, які займались означеною проблемою можна виділити С. Альтмана, Т.Ю. Витко, В.Ю. Захарченка, В.А. Ільяшенка, М.І. Іншина, Д. Кеттл, М. Крозьє, Д.А. Латинова, Д. Осборн, В.П. Пилипишина, С.М. Серьогін, Х. Трайбер, Б. Хідей, В.О. Чмига та інші.

Мета та завдання дослідження. Метою становить аналіз визначення специфіки реформування державної служби України в контексті формування національної моделі державного управління в контексті західних тенденцій модернізації державної служби.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити низку задач:

- визначити категоріальний апарат дослідження проблеми
- здійснити аналіз моделей публічної служби;
- охарактеризувати особливості реформування державної служби в зарубіжних країнах;
- визначити можливості адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу;
- проаналізувати нормативні основи публічної служби в Україні;
- визначити шляхи розбудови державної служби в Україні на основі кращих європейських практик.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що склались під час формування національної моделі державного управління в контексті західних трендів модернізації державної служби

Предметом дослідження є модернізація публічної служби: зарубіжний досвід.

Методологія дослідження. За допомогою загальнонаукових методів аналізу та синтезу розглянуто та узагальнено сутність інституту публічної служби та його характерні ознаки в різних типах систем. Проаналізовано модернізацію державних послуг у країнах Заходу та Україні. Встановлено організаційні принципи державної служби та її елементи з точки зору загальнонаукового системного методу.

Порівняльний метод дав змогу порівняти зарубіжні моделі публічних послуг, а також виділити особливості модернізації публічних послуг у демократичних країнах.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що було деталізовано визначення та структурні елементи публічної служби; узагальнено традиційні та сучасні моделі публічної служби в процесі еволюції інституту державного управління; шляхом порівняльного аналізу обґрунтовано процес модернізації формування національних моделей державної служби в демократичних країнах; узагальнено можливості та інструменти аналізу ефективності державних послуг; висловлює авторське бачення специфіки та проблем реформування державної служби в Україні.

Практичне значення отриманих результатів дослідження. Отримані в процесі написання результати можуть бути корисними при підготовці доповідей для науково-практичних конференцій, при викладанні дисциплін у сфері державного управління та державної служби.

Ці висновки можуть бути корисними при розробці законопроекту щодо адаптації законодавства України до європейської правової системи про державне управління, а також при розробці практичних рекомендацій щодо реформування державної служби в Україні.

Структура дослідження. Робота складається з вступу, 3 розділів, які поділені на 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (50 найменувань розміщених на 5 сторінках). Загальна кількість сторінок - 62.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Категоріальний апарат дослідження проблеми

Категоріальний апарат досліджуваної теми потребує ґрунтовного й розгорнутого пояснення наведених нижче термінів, які є тотожними, але різними та мають свій особливий зміст. Серед таких термінів ми визначили: «публічний», «державне управління», «державна служба», «державна служба», «державний службовець», «державний службовець».

У вузькому розумінні державне управління відноситься до виконавчої влади і вважається:

- професійна діяльність державних службовців, що включає всі види діяльності, спрямовані на виконання державних рішень [1];
- дослідження, розробка та реалізація напрямів державної політики;
- міждисциплінарний напрям науки, що базується на теорії та концепціях економіки, політології, соціології, адміністративного права та менеджменту» [2].

У широкому розумінні публічне управління розуміється як уся система адміністративних установ з ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху вниз. Це означає, що державне управління пов'язане з трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою та судовою.

На думку українських дослідників, широке розуміння поняття «публічне управління» в сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю «державне управління» [3].

На думку вітчизняних науковців, у сучасному розумінні «адміністрування» має значно ширший характер, охоплює сферу державного управління та включає поняття «демократичний уряд». Якщо за узагальненим визначенням державне управління є особливим видом

діяльності, змістом якого є реалізація законів та інших актів державної влади через різні форми організаційного впливу на суспільні явища та процеси, думки науковців щодо державного управління розходяться. Одні наголошують на правовому регулюванні та ролі держави, яка має відповідати вимогам суспільства, інші акцентують увагу на моделі «належного урядування», яка передбачає спільне управління людьми та стан.

Проте, на спільну думку науковців, основними принципами державного управління є: максимальне наближення до потреб клієнта (громадянина); напрямок дій керівників щодо забезпечення належного обслуговування; гнучкість і здатність до інноваційних рішень у наданні послуг. Тому завданням адміністрації є забезпечення прозорості та доступності послуг, забезпечення належного рівня підготовки персоналу, що обслуговує клієнтів, запровадження ринкових умов, орієнтованих на сервіс.

Державне управління здійснюється державними службовцями, які працюють у громадських організаціях і виконують широкий спектр завдань. Відповідно до «Концепції реформування державного управління в Україні» повноваження державних службовців обмежуються виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій: «державні службовці – це особи, які займають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій та консультативно-дорадчі функції» [4]. Наведене визначення не враховує наглядових та інших функцій управління та надання адміністративних і державних послуг.

Тому виникає потреба у визначенні понять публічної та державної служби та їх співвідношення. У «Концепції реформування державного управління» під державною службою розуміється професійна, політично нейтральна державна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [3].

Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є ширшим, оскільки включає державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в державних установах.

У країнах ЄС існують різні моделі державних послуг, але загальноприйнятим є розподіл на державну службу та децентралізовану державну службу. За даними П.Жевар, співвідношення кількості чиновників і державних службовців (у відсотках) в окремих країнах ЄС становить: Австрія 54,5:45,5, Франція - 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія – 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Велика Британія 62,3:37,7 [5].

Феномен терміна «публічна служба», незважаючи на різні доктринальні та нормативні визначення, полягає не стільки в процесі чи результаті виконання конкретних функцій публічної влади чи «роботи» в суспільних інтересах загалом, скільки, насамперед, у інтерес громадянина, громади та нації, оскільки це необхідна та достатня умова для задоволення суспільного інтересу, очікування чи попиту. Проте це явище буквально не вписано ні в чинну Конституцію України, ні в положення про державну службу. Фундаментальним нововведенням нових доктрин і концепцій державної служби, на думку О. Сушинського, стане стандартизація її положень і результатів [6].

Оскільки влада поділяється на виконавчу, законодавчу та судову, під державною службою слід розуміти професійну державну службу в державних органах, органах місцевого самоврядування, інших громадських організаціях, на підприємствах та в установах, що надають публічні послуги. є громадянином України, який виконує функції державної служби в органі державної влади, іншому органі державної влади, його апараті (секретаріаті) (далі - орган державної влади), отримує винагороду з державного бюджету та виконує повноваження, визначені на цій посаді. безпосередньо пов'язаний із виконанням завдань і функцій такого органу державної влади та відповідає засадам публічної служби.

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

- суспільно-політичні (в органах державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднаннях тощо);
- виробничо-економічні (створення матеріальних цінностей, надання послуг);
- духовно-освітня (створення нематеріальних благ – духовних цінностей);
- соціально-культурні (освіта, охорона здоров'я, спорт тощо).

Надання публічних послуг як форма реалізації функцій державного політичного управління має свої різновиди, які можна віднести до сфери публічної служби.

Саме поняття «послуга» трактується одночасно і як вид суспільно корисної діяльності людини, і як соціальний інститут, і як система суспільних державних органів, а також як професійна діяльність певної групи людей тощо. У найзагальнішому вигляді послуга – це професійна діяльність певної групи осіб (посадових осіб), пов'язана з організацією здійснення та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інститутів [7]. Надання публічних послуг як форма Реалізація функцій державного політичного управління має свої різновиди, які можна віднести до сфери публічних послуг.

Виділяють такі служби: політичну, парламентську, судову, прокурорську, правоохоронну, військову, державну, дипломатичну, службу в органах місцевого самоврядування. Водночас зазначаємо, що у понятті «державна служба» не слід розрізняти: замінну (невійськову) службу, патронатну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим чи іншу державну службу [8; 9].

Тому в науковій літературі немає загального визначення поняття «державна служба», а в багатьох країнах використовується подібний термін – «публічна служба», який можна трактувати як «державну», так і «публічну» службу. Доктринальне дослідження цього поняття є певною складністю, оскільки існують проблеми, пов'язані з тим, що політико-правова система

кожної країни (навіть однієї, залежно від історичних та політичних реалій і змін) по-різному трактує поняття державної служби.

1.2. Моделі організації публічної служби

Досліджуючи специфіку організації державної служби в Україні, необхідно враховувати основні моделі державної служби в інших країнах. Український дослідник визначає модель організації публічної служби як систематизовану сукупність умов і ознак публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості [10, С. 142]. Відповідно до термінологічного словника модель державної служби визначається подібним чином: як сукупність систематизованих умов і особливостей державної служби, концептуальних засобів, спрямованих на дослідження функціонування та розвиток державних послуг [10, с.91] Таким чином, модель державної служби є свого роду концептуальним описом того, як ця служба як система організована і функціонує або повинна бути організована і повинна функціонувати.

До основних елементів моделей державної служби загалом належать принципи та закономірності її побудови, функціонування, розвитку та взаємодії з суспільством; цілі, організація та управління; права та обов'язки; необхідні компетенції; вимоги до роботи; персональні технології; система державних соціальних гарантій і соціального захисту тощо [11, с.91-92]. Використання набору критеріїв та елементів при моделюванні системи державної служби дозволяє розробити конкретну національну модель державної служби з урахуванням суміжних особливостей окремих типів таких моделей, наприклад, кар'єри та посади [12, С. 322]. На сьогодні вже багато моделей державної служби реалізовано на практиці та описано в науковій літературі. Майже всі існуючі моделі державної служби базуються на елементах «класичної моделі бюрократії», яка була обґрунтована М. Вебером на початку 20 століття. Він стверджував, що бюрократичне

управління є формою ієрархічного управління, яка вимагає наявності компетентних і неупереджених виконавців державних завдань, вирішення їх у повній відповідності до законодавства та встановленого порядку, організації документування та свободи працівників від суб'єктивного впливу посадових осіб. Також важливо, що в цій моделі всі номінації здійснюються на основі заслуг і рівня компетентності. Ця остання ознака є вирішальною в моделі, яка набула особливої популярності в науці і набула широкого поширення на практиці протягом останніх десятиліть – меритократичної моделі державної служби. Меритократія (букв. «влада гідних», від лат. *meritus* — гідний та ін. грец. *crater* — влада, панування) — модель організації державної служби, згідно з якою керівні посади повинні обіймати найталановитіші люди незалежно від їхнього соціального та соціального походження. фінансове благополуччя [10].

Модель New Public Service була розроблена у 1980-х роках як результат теоретичного осмислення практичного застосування концепції New Public Management, яка була реалізована зокрема в Австралії, США, Великій Британії, Новій Зеландії та Канаді. Публічна послуга в цій моделі має на меті надавати послуги суспільству на принципах, які використовуються в приватному секторі, а її функціональна особливість полягає в тому, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, ніж регулює їх. потреби та інтереси суспільства [10].

Зарубіжні вчені обґрунтували набір із семи принципів Нової державної служби:

- Служити, а не керувати.
- Задовольняти потреби суспільства.
- Думайте стратегічно, керуйте демократично.
- Служити всім громадянам разом, а не лише деяким із них.
- Бути відповідальним перед суспільством.
- Враховуйте цінність людини, а не виконання дії.

- Цінність суспільства та державної служби вища за підприємництво [10].

Постмодерна модель державної служби, або скорочено Post-NPS (NPS - New Public Service), сформувалася в 1990-х роках, коли увага перемістилася з ключових елементів раціонально-бюрократичної системи на державних службовців як людей, їх індивідуальні свободи та гуманістичні чинники, які суттєво визначають ефективність державного управління. Прихильники цієї моделі вважають, що в сучасному глобалізованому світі державне управління має базуватися на чесному та відкритому діалозі між усіма сторонами, включаючи громадян та державних службовців [10].

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

Організаційні моделі, у свою чергу, поділяються на централізовані та децентралізовані. Централізована модель — це система з жорсткою організаційною структурою управління та державним органом із широкими повноваженнями, що забезпечує існування єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці та кадрового забезпечення. державна служба характерна для таких країн, як Велика Британія та Франція [13].

У Сполучених Штатах Америки діє децентралізована модель надання державних послуг. Основними його ознаками є децентралізація організаційної структури державної служби, повна відсутність або суттєве звуження повноважень спеціально уповноваженого органу, делегування широких кадрових повноважень усім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

Український учений Д. Неліпа, використовуючи критерії організації державної служби та рівень відкритості з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, можна виділити такі моделі:

- централізована закрита модель в умовах унітарної держави (французька модель);
- відносно децентралізована, закрита модель в умовах федералізму (німецька модель);
- відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель);
- децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (американська модель) [14].

Відповідно до регіональної специфіки та специфіки реформ, що проводяться в інституті державної служби, науковці виділили декілька груп країн, досвід яких дозволив сформуванню узагальнені моделі державної служби [15; 16; 17; 18]:

- 1) англосаксонські країни (Австралія, Велика Британія, Ірландія, Нова Зеландія, США);
- 2) «наполеонівські» країни (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція);
- 3) «німецькі» країни (Австрія, Німеччина, Швейцарія);
- 4) Скандинавські країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція);
- 5) постсоціалістичні (Болгарія, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія).

[13]. Поділ країн на такі групи не є випадковим, водночас виділення лише одних країн не означає, що в інших не проводилися реформи державної служби. Слід зазначити, що обраний напрямок реформ характерний для кількох країн. Деякі групи країн розвивають державну службу за певним сценарієм.

Нині в розвинених країнах найбільш поширені три моделі державної служби: кар'єрна (закрита), офіційна та змішана. Ключовими критеріями для розмежування цих моделей є джерела працевлаштування, спосіб найму, професійне просування, ступінь врахування професійного досвіду та наявність у посадовця відповідної освіти.

Тому в усіх сучасних країнах використовується одна з трьох основних моделей державної служби – кар’єрна, посадова та змішана, яка поєднує в собі елементи кар’єрної та посадової моделей.

Більшість країн Європейського Союзу, як і сам Європейський Союз, побудували свою державну службу за принципом кар’єрної моделі. Це насамперед Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Позиційна модель діє в Швеції та Нідерландах, змішана модель поширилася в Італії та Великобританії. Серед нових членів ЄС є як прихильники кар’єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішані прихильники (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджено робочу модель [19].

Систему кар’єри часто називають "закритою", оскільки вона значно обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним і державним секторами. Модель посади вважається «відкритою» саме тому, що кожна посада може бути замінена кандидатами з приватного сектору [19].

Система професійної кар’єри передбачає встановлення ієрархічного порядку посад таким чином, що посадова особа, прийнята на певний рівень посади, може протягом визначеного періоду часу просуватися по ряду рівнів до найвищого. У зв’язку з тим, що підбір кадрів залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні розподіли, що відповідають цим рівням, і вертикальні розподіли, які враховують різноманіття професій державного управління [16, с. 340].

Кар’єрна модель базується на принципі специфіки державного управління, що визначає наявність персоналу з особливими здібностями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Працівник, який пройшов необхідну для працевлаштування підготовку та пройшов конкурс чи успішно склав державний іспит, підвищуючись по ієрархічній структурі посад відповідно до існуючого механізму просування, реалізує свій професійний потенціал. Основними напрямками реформи державної служби у Великій Британії, започаткованої у 1979 р., були:

ефективність та результативність державної служби, громадянська ініціатива. Як і в інших країнах, реформа проходила в три етапи: перший (1979-1982 рр.) - акцент робився на економію державних витрат і скорочення чиновників; другий (1983-1986 рр.) - під гаслом "економія, продуктивність, ефективність" передбачав широку приватизацію підприємств державного сектору; вдосконалення функції оцінки центральних міністерств і вищого керівництва; третій (1987 р. – донині) – поглиблення децентралізації, підвищення якості надання державних послуг; орієнтація на потреби споживачів; розвиток місцевого самоврядування. Таким чином, найхарактернішими рисами кар'єрної моделі державної служби є: наявність спеціальних законодавчих вимог до освіти, необхідної для працевлаштування та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду в приватному секторі; призначення працівника лише на найнижчі посади певного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; працювати протягом усього життя; чітко визначений принцип субординації; кодекс поведінки державних посадових осіб, їхні права та обов'язки, зазначені в Законі чи Законі.

У кожній країні організаційний порядок кар'єри різний, залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, властивих кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділки, що відображають рівень освіти, відповідають категоріям посадових осіб. Так, у Франції є три категорії державних службовців. Категорія А, яка об'єднує державних службовців в управлінську структуру, вимагає від кандидата вищої освіти, еквівалентної ступеню бакалавра (трирічний університетський диплом). Категорія В, яка передбачає функцію забезпечення виконання рішення, вимагає від кандидата диплома бакалавра (у Франції ступінь бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим вченим званням), а категорія С - рівень неповної середньої освіти. Категорія А охоплює приблизно 20% посадових осіб, а категорія В – приблизно 40% [19, С. 240].

Кожна з цих категорій поділяється на класи, які, у свою чергу, поділяються на класи. Підвищення в клас відбувається в межах рангу для всіх посадових осіб і залежить як від стажу роботи, так і від професійної кваліфікації посадової особи. Висока оцінка роботи чиновника може прискорити підвищення посадового ступеню при мінімальному стажі, а низька оцінка дає право на автоматичне підвищення лише при максимальному стажі. Підвищення в класі безперервне і супроводжується підвищенням оплати праці. Підвищення рангу відбувається не автоматично, а залежить від заслуг посадової особи та стажу роботи, тривалість якого визначається окремими законами.

Загальним правилом доступу до французької державної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та співбесіди. За результатами конкурсу журі складає список кандидатів відповідно до отриманих кандидатами балів. При заміщенні посади орган, уповноважений висувати кандидатури, повинен враховувати оцінку кандидатів і має право призначити лише особу зі списку. [16, С. 320].

Після призначення на посаду працівник не відразу набуває статусу посадової особи, спочатку він проходить випробувальний термін від 6 місяців до 2 років як стажист, а вже потім, успішно закінчивши випробувальний термін, чи отримує він статус чиновника. Студенти Національної школи адміністрації (ЕНА), інститутів районної адміністрації (МАВ), шкіл фіскальної служби та інших спеціалізованих навчальних закладів мають статус стажиста вже під час навчання, а після закінчення навчання призначаються на посаду чиновника відповідно до місця в рейтингу [16, С. 322].

Головною особливістю французької системи освіти є відсутність вимог щодо отримання повної вищої освіти перед вступом на державну службу. Вимоги до базової вищої освіти (ступінь бакалавра) поширюються лише на посадових осіб категорії А та А+. На категорію А+ відбираються державні

службовці, які пройшли навчання з ЄПР. Під час конкурсного відбору враховується не освіта, а досвід роботи на державній службі.

Французька система організації змагань передбачає існування т. зв. внутрішній конкурс, який дозволяє державним службовцям без відповідного рівня освіти скласти конкурсні іспити на отримання вищої категорії за наявності кваліфікації відповідного стажу державної служби. Таким чином, вступ до Національної школи адміністрації та провінційних інститутів адміністрації може здійснюватися через внутрішній конкурс, що проводиться державними службовцями, які не мають вищої освіти, необхідної для зарахування до категорії А, за умови, що: вони мають щонайменше 4 роки досвід роботи на державній службі в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування чи державних установах. Кандидати на внутрішньому конкурсі складають приблизно 30% контингенту студентів губернських адміністративних інститутів [20. С. 6]. Німецька система державної служби та доступу до неї, незважаючи також на належність до кар'єрної моделі, суттєво відрізняється від французької, особливо в плані підготовки чиновників та організації відбору, який експерти називають «стадійним відбором». », тому що складається з двох іспитів державних установ, до «практики» в які допускаються особи, що пройшли теоретичне навчання та стажування у федеральних або регіональних органах [16. с. 322].

Посади на державній службі Німеччини об'єднані в «кар'єру» (Laufbahnen) – групу посад від нижчого до вищого, які вимагають однакового рівня освіти, але обов'язки та складність функцій на кожній із цих посад зростають і вимагають все більшого досвіду та професійних навичок [4, с.140]. Для кар'єри на державній службі потрібен ступінь у галузі права, економіки, фінансів або соціальних наук. У 2000 році переважна більшість державних службовців були вищого (52%) і середнього рівня (24%). 16% належало до вищих чиновників і 8% до рядових [11, с.69-71]. Кар'єра на державній службі Німеччини на відповідному рівні включає посади початкового рівня, на які працівник призначається спочатку та які

призначаються до найнижчого рівня оплати праці на кожному рівні служби. Кар'єрний розвиток працівника відбувається шляхом послідовного зайняття посад за результатами атестації або участі в конкурсі. У федеральній службі Німеччини для підвищення ролі сертифікаційного оцінювання були введені квоти: найбільшу кількість балів можуть отримати лише 15% атестованих, а наступні за вищою кількістю балів – 35% [11, с.73].

Важливим чинником успіху німецької системи освіти державних службовців і високої якості її результатів є наголос на безперервності освіти чиновників. Базова підготовка, підготовка спеціаліста, перепідготовка та підвищення кваліфікації – усі ці етапи об'єднані в одну систему кар'єрного та професійного розвитку. Програми підготовки державних службовців у Німеччині вирізняються вдало знайденим балансом між теоретичними знаннями та необхідними практичними навичками [14].

Характерними елементами моделі роботи на державній службі є трудові відносини на основі контракту, заміщення всіх можливих посад без попереднього цілеспрямованого навчання, визнання професійного досвіду, отриманого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи розвитку кар'єри та спеціальної пенсійної системи.

Голландська державна служба, яка є прикладом робочої моделі, організована за класифікацією посад відповідно до фіксованої шкали заробітної плати, яка включає 18 рівнів, згрупованих у 7 категорій. Поділ на категорії відображає різноманіття рівнів загальної та спеціальної освіти. Наприклад, на посади, що відповідають рівням 5-9, можуть претендувати кандидати, які успішно закінчили повний цикл середньої школи, доступ до позицій 6-12 вимагає вищої освіти. Зайняття тієї чи іншої посади певного рівня та стаж роботи на цій посаді не дають працівникові права на кар'єрний розвиток, оскільки самого механізму кар'єрного просування немає, але є механізм підвищення винагороди за вислугою років, відображений у законодавчому акті. документи [20, С. 54] Змішана модель державної служби характеризується наявністю певного переліку посад у кадровій системі, які

мають свій специфічний спосіб організації кар'єри та доступу до державної служби. Наприклад, у Великій Британії існує процедура заміщення певних посад без проведення конкурсу. Це питання регулюється Урядовими правилами державного управління, які передбачають, що «посади, на які призначає безпосередньо Корона», звільняються від необхідності отримання класифікаційних сертифікатів. Більшість із них займають посади вищих посадових осіб центральної влади. Коли член уряду йде у відставку, ці посадовці також йдуть на пенсію [16, С. 339].

Змішаний характер системи відображається також у договірних відносинах між працівником і державним або муніципальним органом, який його працевлаштовує. У цьому випадку службовці не мають статусу державних службовців, але здебільшого підпадають під юрисдикцію публічного права.

Отже, аналізуючи характерні риси кожної моделі, можна зазначити, що в Україні склалася централізована, відносно закрита, континентальна модель державної служби. Адже в Україні державна служба має жорстку організаційну структуру управління та повноваження з широкими повноваженнями, що забезпечує існування єдиної системи та форми оплати праці всіх державних органів, а також координацію організації роботи та кадрового забезпечення.

РОЗДІЛ 2

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Особливості реформування державної служби в зарубіжних країнах

Дуже цінним для України є іноземний досвід у сфері реформування державної служби з метою її модернізації. Її адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню та модернізації державної служби, покращенню її функціонування в умовах адміністративної реформи в Україні.

Для більшості демократичних країн із середини 20 ст. характеризувався проведенням однієї з найглибших реформ державної служби, яка пов'язана з: необхідністю підвищення ефективності та якості державних послуг, що надаються органами державної влади; зміни кадрової політики; розмежування політичних і управлінських функцій; забезпечення ефективного реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя. У цей період адміністративні реформи в країнах пішли в різних напрямках, акцент робився на різних аспектах функціонування державної служби, що сприяло виникненню кількох моделей розвитку інституту державної служби: англосаксонської, німецької, наполеонівської, скандинавський і постсоціалістичний.

Франція першою реформувала державну службу наприкінці 1940-х років; у США реформа почалася наприкінці 1970-х рр., у 1971–1988 рр. була реформована система державної служби у Великій Британії, а в 1997 р. – у Німеччині. Реорганізація державної служби в Нідерландах проводиться з 1980 р., а з 2000 р. вона перебуває у фазі поступового реформування. Значні трансформації державної служби в Сінгапурі відбулися після 1990 року.

Реформа державної служби вже понад 20 років залишається важливим пріоритетом у Швеції та багатьох інших країнах світу [21]

Реформи інститутів публічної служби в країнах спрямовані на досягнення наступних цілей:

1. Пошук балансу між політичними та адміністративними позиціями.
2. Забезпечення динамічності державної служби та її стабільності одночасно.
3. Підвищення відкритості державної служби та якості надання державних послуг громадянам з урахуванням потреб населення держави.
4. Маркетинг державних послуг на ринкових принципах; створення недержавних структур, які співпрацюють з владою у виконанні конкретних функцій.
5. Децентралізація, при якій центр виконання державних програм переміщується на нижчі рівні управління.
6. Відповідальність за результат роботи, а не за процес.
7. Розширення сфери проведення конкурсних іспитів на зайняття державних посад.
8. Скорочення чисельності державних службовців з одночасним встановленням їх оплати праці за результатами роботи [22].

Одна з важливих адміністративних реформ у Франції почалася на початку 1980-х років. і передбачив три етапи. Перший етап характеризується збільшенням чисельності державних службовців і розвитком місцевого самоврядування. За цей період прийнято близько 40 нормативно-правових актів, спрямованих на децентралізацію влади. Другий етап відбувався в період поділу влади і тому відрізнявся від першого. Її характерною рисою стала приватизація державних підприємств та скорочення чисельності працівників. Повернення до влади лівої партії у 1988 р. стало основою для об'єднання інститутів державного та приватного секторів, приділення більшої уваги створенню зв'язків із ринком. Останній етап реформ, що

розпочався наприкінці 1980-х рр. і триває донині, ознаменувавшись змінами в Конституції Французької Республіки 1958 р. [23].

Тому головними ідеями реформи було запровадження децентралізації та на її тлі деконцентрації повноважень та відповідальності, підвищення продуктивності чиновників та покращення якості публічних послуг. Під час деконцентрації було вдосконалено систему планування, реорганізовано центральні управління та розроблено нові типи державних структур. У той же час Хартія про надання державних послуг, створена в 1992 році, стосувалася підвищення якості державних послуг для громадян. Воно регулярно оцінювало практику надання послуг і проводило різноманітні експерименти, які дозволяли виявити фактори, які могли вплинути на такий процес [23].

У Німеччині, як і у Франції, також використовується закрита модель державної служби, але вона має певні особливості, зокрема у підготовці державних службовців та організації набору на посади, а також етапах реформування державної служби [24].

Основними напрямками реформи державної служби в Німеччині були укрупнення органів місцевого самоврядування; передача частини функцій землі на місцевий рівень, тобто забезпечення децентралізації влади, при якій окремі повноваження мали належати місцевій владі; підвищення вертикальної мобільності чиновників [25].

У США та Великій Британії реформи державної служби мали багато подібних рис, хоча ці країни відрізнялися державним устроєм, системою державного управління та формою правління. Набула популярності модель відповідального уряду, суттю якої було партнерство державний і приватний сектори, конкуренція державних органів з приватним сектором у виконанні державних завдань, розподіл відповідальності за галузевими державними органами та ієрархічними рівнями, обов'язковий конкурсний прийом на державну службу [26, с.334].

У США діє відкрита модель державної служби, яка свідчить про те, що більшість посад заміщуються фізичними особами після проходження конкурсу.

Основні реформи інституту державної служби були проведені в США наприкінці 1970-х років. Головною причиною реформи була неефективність адміністрування та державного управління та надмірна вартість послуг чиновників. Одним із найважливіших законів останніх років був Закон про реформу державної служби (1979). Згідно з цим актом було створено Управління управління персоналом та Раду захисту системи заслуг. Особливо варто відзначити той факт, що відповідно до Закону про реформу державної служби в США було створено нову групу державних службовців – Службу вищих менеджерів [27].

Наступний етап реформ у США припав на 1990-ті роки. Вони почалися в 1978 році з прийняттям Закону про реформу державної служби (період правління президента Рейгана). Радикальні зміни на державній службі почалися в середині 1990-х років. Президент Б.Клінтон призначив комісію для аналізу функціонування інституту державної служби, виявлення негативних тенденцій та розробки рекомендацій щодо подальших змін, згідно з якими посадовці мають нести першочергову відповідальність не за процес, а за результат своєї роботи. Реформа проводилася під гаслом «управління за результатами» і була спрямована на реорганізацію, а не на зміну способів надання послуг [27].

Третій етап реформування державної служби в США припав на адміністрацію Дж. Буша-молодшого, який у 2001 р. прийняв Президентську програму управління, яка передбачала 5 ключових напрямків: стратегічне управління людським капіталом, конкуренція між державним і приватним секторами. ; підвищення фінансових результатів; розвиток електронного управління; бюджетування за результатами. Результатом реформ стала розробка методів оцінки ефективності, які отримали загальну назву «Перевірка програми президентського управління» [28, С. 390].

Особливістю державних послуг у США є те, що вони поділяються на конкурентні та ексклюзивні. Назва «конкурсний» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються шляхом відбору кандидатів на посади шляхом конкурсного процесу. В результаті цієї процедури понад 90% усіх чиновників проходять через конкурсну систему. Назва «ексклюзивний» відображає положення про те, що посади в цій службі виключені зі сфери дії Закону про реформу державної служби. Серед них посади в Агентстві національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Державному департаменті та представництві США в міжнародних організаціях.

У США також існує система політичного висування. Сьогодні «політичним» методом здійснюється не більше 5% кандидатур на особливо важливі посади. Це глави виконавчих відомств і відомств, посли та консули, які призначаються президентом за офіційною порадою та згодою сенату. Також є ряд посад, які президент може призначати без схвалення Сенату: керівників урядових програм, радників, помічників та особистих секретарів президента. У системі державної служби чітко визначено порядок просування по службі.

Закон про реформу державної служби США вніс зміни до загальноприйнятої системи оцінювання діяльності державних службовців. В оцінюванні визначальною стала «система досягнень», на основі якої приймається рішення про перепідготовку, підвищення кваліфікації, нагородження, скорочення, затримку на поточній посаді чи переведення посадової особи до іншої установи [27].

Нововведенням у системі державної служби відповідно до Закону «Про реформування державної служби» стало запровадження Етичного кодексу державної служби. Загальнолюдські гуманістичні ідеали, зафіксовані в «етичному кодексі», спонукають посадовців усіх рівнів діяти в межах закону на благо своєї громади та держави, керуючись високими моральними принципами [28, С. 478].

У Великій Британії Інститут сучасної державної служби був створений відносно недавно – у 1970-х роках. У цей період в країні були проведені великі адміністративні реформи. Комітет з питань реформи державної служби очолив лорд Фултон, який запропонував принципово нову модель державної служби – управлінську, яка полягала в запозиченні раціональних і ефективних методів управління бізнесом. Основою реорганізації державної служби стала американська модель адміністрування та державного управління. Адміністративна реформа, спрямована на скорочення витрат міністерств і відомств, у тому числі шляхом звільнення деяких державних службовців, почалася у Великобританії в 1979 році, коли Маргарет Тетчер стала прем'єр-міністром країни. Відповідно до затвердженої в 1988 р. програми «Наступні кроки» всі державні органи були поділені на центри формування політики та виконавчі агентства, які перетворилися на квазіурядові організації і навіть корпорації — кванго. Куанго (Quango – Quasi Non-Governmental Organizations) – організації чи корпорації, які співпрацюють з міністерствами на основі контрактів. Як наслідок, державна служба як така (при збереженні єдиної тарифної сітки, пільг, пенсій тощо) існує лише в міністерському апараті, а в кванго робота виконується на основі контракту. Ця реформа, з одного боку, дозволила скоротити кількість державних службовців, обсяг їхніх пільг і пільг, підвищити ефективність управління, а з іншого – підірвала престиж і привабливість державної служби. послуг, оскільки заробітна плата в кванго все ще залишалася значно нижчою, ніж у приватному секторі [29, р. 77-78]. Досвід показує, що вся система державної служби Великої Британії організована таким чином, щоб створити тип професійного менеджера, адміністратора широкого профілю (подібна концепція переважає у Франції) [28]. На думку вчених, у першому 15 років нового тисячоліття державне управління у Великій Британії Британія продовжує розвиватися в рамках, визначених М. Тетчер, і ґрунтуючись на моделі цінностей і норм, якими повинні керуватися державні службовці у своїй поточній діяльності. Ухвалення в країні 6 червня 2006 року Кодексу

державної служби (Civil Service Code), який передбачає сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість, а також Кодексу управління державною службою (Civil Service Management Code, CSMC), який встановлює політику та інструкції для міністерств і відомств щодо умов служби державних службовців [30, с. 453-455]. Загалом реформи, проведені наприкінці минулого – на початку нового століття, підтвердили адаптивність британської системи державного управління та державної служби, що виявилось в життєздатності нових інститутів та процедур видачі цивільних документів, дозволу на роботу. Водночас реформаційні процеси відображали досить високий рівень збереження існуючих традицій [15, С. 58].

Систематизація основних напрямів та зарубіжного досвіду модернізації системи державної служби також відображена в дослідженні програми SIGMA, яке свідчить, що Литва, Латвія та Естонія продовжили реформи, модернізували системи державної служби та досягли відносно високого рівня відповідності з вимогами європейських адміністративних принципів. В Угорщині та Словенії досягнуто прогресу в деяких сферах надання державних послуг. Польща, Словаччина та Чехія класифікуються як «руйнівні відступники від реформ», хоча зараз вони намагаються відновити свої системи державної служби [26].

О. Сидорчук пише про непослідовність і суперечливість у створенні професійної та незалежної державної служби відповідно до вимог ЄС. Підсумовуючи шлях країн Вишеградської групи, він зазначає, що ці країни змогли прийняти достатньо якісне законодавство про державну службу до приєднання до ЄС, хоча в Словаччині та Чехії цей процес гальмувався опором еліти з метою збереження монополії про призначення на посади державних службовців. Таким чином, ухвалення нових законів про державну службу було викликано насамперед тиском ЄС та його політикою обумовленості, яка поставила перспективи членства країн у залежність від прогресу в реформуванні певних сфер. Однак після 2004 року кожна з країн Вишеградської четвірки переглянула свої правила в напрямку посилення

політичної залежності чиновників та обмеження їхньої автономії. У всіх випадках погіршення реформи було зумовлене насамперед інтересами владних акторів. Найрадикальніший перегляд реформи державної служби відбувся в Угорщині, яка досі вважалася моделлю для інших нових членів ЄС. Негативні зміни також помітні в Словаччині, хоча тут процес перегляду реформи державної служби відбувався більш поступово. У Чехії навіть після 2004 року еліти продовжували протидіяти введенню нового закону про державну службу, зосередивши інструменти контролю над призначенням чиновників. У Польщі також спостерігалися спроби подальшої політизації державної служби, від яких згодом відмовилися [11, с.46-47].

Таким чином, на основі аналізу зарубіжного досвіду реформування державної служби зроблено висновок, що представлена вище організація реформування державної служби ґрунтується на єдиних принципах: неупередженості та чесності чиновників; їх незалежність від політичного керівництва; державний службовець служить людям, а не керівництву; поділ адміністративно-політичних посад [20].

Проте досвід реформування державної служби в представлених політичних системах приніс із собою й внутрішні проблеми. Причини невдачі модернізаційних змін визначаються тим, що модернізація державної служби є надзвичайно складною та потенційно проблематичною порівняно з модернізаційними процесами в інших сферах суспільства, на що впливають різні фактори. За розробку та впровадження змін є її опонентами, оскільки загрожують їм втратою контролю над державним апаратом. Громадянське суспільство також не надто активно впливало на дії влади в цьому контексті, насамперед через низьку зацікавленість громадян цією проблемою [20].

Отже, розглянута практика реформування державної служби вказує на те, що кожна країна має свою унікальну модель, яка залежить від багатьох внутрішніх системних факторів, але, незважаючи на всі відмінності, вони зосереджуються на базових принципах державного управління, які, у свою чергу, можуть бути реалізовані лише в демократичних системах.

2.2. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу

Україна – молода держава, яка намагається зайняти гідне місце в міжнародному співтоваристві. Україна обрала стратегічний курс розвитку державної політики – вступ до Європейського Союзу. Головним елементом успішної євроінтеграції є досягнення певного рівня узгодженості законодавства України з правовими стандартами ЄС.

Обраний Україною вектор розвитку євроінтеграції передбачає створення публічної, професійної, політично неупередженої та орієнтованої на громадянина державної служби. Реалізація системних реформ у сфері державного управління неможлива без запровадження європейської моделі державної служби. Реформа державної служби є важливим елементом європейської інтеграції України та узгоджується із зобов'язаннями, викладеними в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС 2014 року та іншими міжнародними договорами. Зараз у світі впроваджується багато моделей публічних послуг, які можуть бути корисними для вивчення і Україні. Тому слід враховувати досвід ефективних моделей організації публічних послуг у країнах Європи та можливості їх адаптації до національної практики. У ході глобального реформування системи державного управління на шляху становлення України як впливової європейської держави необхідна не лише розробка та прийняття нормативно-правових актів, реально орієнтованих на вимоги міжнародно-правових стандартів, а й оновлення категоріальний апарат, введення в правовий обіг нових категорій, які можуть створити більш міцну основу наукового державного управління [31]. Наразі існує низка проблем, пов'язаних із поєднанням централізованої моделі адаптації законодавства України до вимогам Європейського Союзу з інституційною нерозвиненістю процесу та відсутністю ефективної координації між органами влади, недосконалістю нормативних рішень та правових документів. Значні проблеми створює дублювання та внутрішня

суперечливість прийнятих нормативно-правових актів, які не дозволяють досягти поставлених цілей. Не є винятком і необхідність адаптації законодавства про державну службу в Україні до норм і стандартів Європейського Союзу. Приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС – це процес адаптації законодавства та інших нормативно-правових актів України до *acquis communautaire*¹. Проте адаптація законодавства означає не лише вдосконалення чинного законодавства, а й розробку проектів нормативно-правових актів з урахуванням *acquis communautaire* [32].

Тому основною та необхідною умовою всебічного розвитку України як демократичної, правової та соціальної держави з відповідною соціально орієнтованою ринковою економікою є створення та розвиток державної служби за європейськими стандартами.

Як слушно зазначають А.О.Чаркіна та В.В.Черняхівська: «Інституційна адаптація державної служби в стратегічному плані стає частиною послідовного процесу наближення до правової системи Європейського Союзу і стосується як створення, так і застосування нормативних актів. У процесі адаптації державної служби України до стандартів європейського адміністративного простору актуальним залишається подолання реальних перешкод на шляху реалізації договірної рівності в організації самої державної служби. Водночас важливим є досвід окремих європейських країн із запровадження принципу рівноправної участі жінок і чоловіків у державній службі, орієнтованого на усталені ментальні, етичні та гендерні домінації та стереотипи, характерні для певної соціальної групи. -культурне середовище» [33]. Дійсно, намагаючись вивчати та впроваджувати досвід провідних європейських країн, варто, але не забувати, враховувати національну специфіку та можливість розробки практичних механізмів впровадження цих стандартів. Щоб не створювати т. зв «мертвих» стандартів, які буде просто неможливо реалізувати.

На нашу думку, наразі процес адаптації законодавства України про державну службу складається з двох етапів:

Перший із них – ратифікація Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.) та розробка та затвердження Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (1999). На цьому етапі очікувалося приведення українського законодавства до вимог та інших міжнародних угод щодо співпраці України з ЄС, у тому числі у сфері надання державних послуг; забезпечення належного рівня підготовки державних службовців, які відповідатимуть за імплементацію адаптованого законодавства та суддів до законодавства ЄС, а також підвищення їх кваліфікації в установленому порядку [34];

Друге – підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншого боку. На цьому етапі передбачається: (а) підтримка поступового зближення Сторін на основі спільних цінностей і тісних привілейованих зв'язків, а також поглиблення зв'язків України з політикою ЄС та її участі в програмах і агентствах; (b) забезпечити необхідну основу для розширеного політичного діалогу в усіх сферах спільного інтересу; в) посилити співпрацю у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини та основоположних свобод [35].Слід зазначити, що ключовим етапом узгодження законодавства України у сфері державної служби розпочався підписанням у червні 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що ознаменувало початок нового етапу розвитку українського законодавства про державну службу. Ця угода розширила та поглибила цілі відносин України з Європейським Союзом. На цій основі розглядалися проблеми адаптації української державної служби до правових та соціокультурних традицій держав-членів Європейського Союзу.

Угода про асоціацію з Європейським Союзом передбачає проведення широкомасштабних інституційних та структурних реформ відповідно до погоджених вимог та графіків. Ефективне та своєчасне виконання взятих зобов'язань потребує відповідних дій української державної влади, що потребує, насамперед, наявності компетентних, професійних державних службовців.

Проте процес адаптації інституту державної служби до європейських стандартів ще далекий від завершення. Російсько-українська війна лише ускладнила цей процес і створила нові виклики для інституту державної служби.

Аналіз нормативно-правового забезпечення модернізації державної служби дозволяє зробити наступні висновки щодо проблем державної служби та прогнозних перспектив із набранням чинності новою редакцією Закону України «Про державну службу». Реформування державної служби регулюється законодавчими актами (Конституцією України, Законом України "Про державну службу", Законом України "Про Кабінет Міністрів України", Законом України "Центральні органи виконавчої влади", Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про органи розпорядження», Закону України «Про запобігання корупції», Закону України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейський Союз, Європейське співтовариство з атомної енергії та їх держави-члени з іншої», акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази НАДС України.

Тому в процесі розбудови правової, демократичної соціальної держави зростає значення діяльності посадових осіб та представників місцевого самоврядування. Метою змін у державній службі та службі в органах місцевого самоврядування є формування професійних, вискоефективних, стабільних та авторитетних інститутів влади, діяльність яких ґрунтується на чітких моральних, професійно-етичних засадах і нормах. Довіра громадян до влади, здатність посадових осіб та представників місцевого самоврядування

ефективно та етично виконувати свої службові обов'язки є факторами, що визначають суспільний розвиток.

Слід також зазначити, що провідну роль у реформуванні інститутів державної служби України відіграє посилення міжнародного співробітництва, впровадження ряду ринкових елементів у державне управління та державну службу, які вже зарекомендували себе як у державі, так і поза її межами. Головною умовою реформування є зміна стереотипів щодо самої державної служби та чиновників як корумпованого та гальмівного механізму, поступове та постійне створення інституту державної служби України як вітрини сталого демократичного розвитку держави.

У зв'язку з цим постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 485 при Головному управлінні державної служби України (нині – НАДС) утворено Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. Проте постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року № 528 Центр сприяння інституційному розвитку державної служби перейменовано на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу створено з метою поглиблення співпраці між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління, удосконалення механізму координації інституційного забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації робота з ефективного використання інструментів інституційного розвитку ЄС в Україні, TAIEH, SIGMA, підвищення професійного рівня державних службовців та покращення інформування громадськості з питань євроінтеграції Крім того, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу активно бере участь у виконанні завдань та діяльності у сфері реалізації державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції з метою зміцнення інституційного потенціалу державних органів, відповідальних за співробітництво з НАТО та

підвищення рівня професійної компетентності службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань євроатлантичної інтеграції через:

- проведення функціональних досліджень органів державної влади в рамках існуючих інституційних можливостей у сфері євроатлантичної інтеграції;
- визначення кількісної та якісної потреби органів державної влади в експертах з питань євроатлантичної інтеграції;
- розробка навчальних програм з питань євроатлантичної інтеграції;
- підготовка пропозицій до річних національних програм під егідою Комісії Україна-НАТО та Комунаційної стратегії євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року.

Водночас Центр координує Програму підвищення кваліфікації цивільного персоналу сектору безпеки та оборони Україна-НАТО, метою якої є забезпечення професійної підготовки цивільних фахівців у структурах безпеки та оборони, а також впровадження ключових реформ.

Центр також відповідає за координацію реалізації державної політики гендерної рівності у сфері надання державних послуг. Зокрема, аналізуючи стан забезпечення гендерної рівності на державній службі, враховуючи актуальні проблеми системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [36], водночас Центр є майданчиком експертно-аналітичної знання та компетенції в таких сферах:

1. адаптація державного управління та державної служби до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації роботи з ефективного використання інституційних інструментів в Україні;
2. якісне експертно-аналітичне дослідження та прийняття рішень з питань:
 - європейська та євроатлантична інтеграція;
 - забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків;
3. удосконалення стандартів і процедур роботи державних службовців, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Варто зазначити, що незважаючи на значні зміни, потреба в реформах залишається. Сучасна вітчизняна модель державної служби потребує суттєвих змін. Зараз країна знову опинилася перед необхідністю трансформації та пошуку нової, більш ефективної моделі, оскільки виникли нові негативні обставини у зв'язку з черговою світовою фінансово-економічною кризою та складною політичною ситуацією.

При побудові нової моделі державної служби, з одного боку, мають бути законодавчо визначені реальні вимоги до працівників, система мотивації, зокрема: тактичні та стратегічні потреби та інтереси населення; система органів державної служби; ресурсне забезпечення (кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне тощо); механізми та технології функціонування: (рекрутинг; стимулююча діяльність; оцінка діяльності; взаємовідносини; реалізація політики); нормативно-правові умови; ціннісні орієнтації та дії представників влади; світові тенденції та практика організації моделей державної служби; трансформація потреб суспільства; стабілізація ситуації в країні; підвищення якості надання державних послуг; економічного розвитку тощо, включаючи справедливу винагороду, по-друге, посилення громадського контролю за їх діяльністю та взаємодією з суспільством.

Обрана для України модель чесної державної служби орієнтована насамперед на зміну мотиваційно-ціннісних факторів і посилення контрольних функцій суспільства, які зумовлені існуючим станом суспільних справ в Україні, а більшою мірою – політичною ситуацією. Однак слід враховувати інші соціальні проблеми та ймовірний суспільний інтерес у майбутньому, що сприятиме вибору найбільш ефективної моделі.

У світлі вищезазначеного можна зробити висновок, що протягом останніх років Україна зробила певні кроки в напрямку наближення українського законодавства про державну службу до законодавства Європейського Союзу. Про це свідчить розробка та прийняття низки нормативно-правових актів у цій сфері, однак наявність значної кількості

нормативно-правових актів жодним чином не означає завершення адаптації сучасного українського законодавства про державну службу до вимог ЄС.

Цей процес ускладнюється тим, що Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» регулює процеси адаптації лише щодо окремих пріоритетних сфер діяльності, ігноруючи положення про приведення державної служби до вимог ЄС. Аналіз європейської практики показує, що для підвищення довіри до національних систем державного управління державна служба зобов'язана дотримуватись принципів адміністративного права, на яких базується Європейський адміністративний простір.

Тому розвиток і вдосконалення інституту державної служби тісно пов'язані із запровадженням низки основних принципів організації та діяльності державної служби, зокрема принципів: верховенства права; відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність і дієвість.

Усі ці принципи необхідно поступово впроваджувати та впроваджувати в повсякденну практику державних органів через чинне національне законодавство про державну службу. Більше того, кінцевою метою адаптації є не лише прийняття низки національних правових актів, а й їхня повна імплементація.

РОЗДІЛ 3

РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Нормативні основи публічної служби в Україні

Специфікою розвитку нормативно-правової бази державної служби в Україні стала легалізація такого інституту як публічна служба, а з початку ХХІ століття розпочалася легалізація державної служби.

Державна служба як інститут адміністративного права та державного управління в Україні вважається одним із ключових видів державної служби. Національна доктрина не ототожнює поняття «державна служба» та «публічна служба», розширюючи визначення останньої, що в основному відповідає зарубіжному досвіду країн із континентальною правовою системою. У системі загального права використовується єдине категоріальне поняття «державна служба».

Український парламент, який у 2015 році визначив цілі та завдання побудови нової державної служби, не досяг правової єдності в регулюванні службових відносин, а також належного визначення цілісного поняття «державна служба». та охарактеризуйте його види. Тому зазначені тенденції законотворчості у сфері публічних послуг позбавлені комплексного характеру та призводять до відсутності єдиних «правил гри» в системі державного апарату органів державної влади.

Вперше поняття «державна служба» законодавчо визначено в Законі України «Про державну службу» [37] 1993 року (чинний з 1 січня 1994 року по 1 травня 2016 року).

Серед нормативно-правових актів, виданих Кабінетом Міністрів України, слід зазначити такі постанови: «Про затвердження Розпорядження про Головне управління державної служби Кабінету Міністрів України» від 8 верес. 1994 р., «Про наказ про створення кадрового резерву державної служби» від 19 грудня 1994 р., «Про затвердження Порядку проведення

службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про заходи щодо підвищення професійної кваліфікації посадових осіб державних органів» від 28 липня 1995 р., «Про затвердження Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., «Про центри підготовки посадових осіб і керівників державних підприємств, установ і організацій» від 19 лютого 1996 р., «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органів виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., «Про порядок атестації посадових осіб органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. та ін. які визначають основні методи практичної реалізації Закону «Про державну службу». Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» у 1997 році дія Закону України «Про державну службу» була поширена на посадових осіб місцевого самоврядування [37-45].

З 2000 року спостерігається значна активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. У цьому контексті насамперед варто згадати низку указів Президента України. Насамперед, це Указ «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р., яким затверджено Положення про Раду, до основних завдань якої входить: визначення шляхів, засобів та форми реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів для підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів щодо його реалізації, аналіз та можливе коригування діяльності та ін.

Вперше на законодавчому рівні визначення поняття «державна служба» було закріплено у 2005 році. у п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким державною службою є діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, служба за місцем проживання (невійськова), інша державна служба, служба в органах влади та органів місцевого самоврядування. Республіка Крим, органи місцевого самоврядування [46]

Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р., згідно з яким законодавство про державну службу мало бути приведено у відповідність з міжнародними стандартами.

Після Революції Гідності Президент України та Кабінет Міністрів України взяли курс на комплексні реформи в усіх сферах державної політики, пріоритетом яких є реформування державного управління та державної служби [17]. Новим етапом у становленні інституту державної служби став Закон України «Про державну службу», який було прийнято 10 грудня 2015 року та набув чинності 1 травня 2016 року. Слід підкреслити, що Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723 містив лише перелік засад державної служби, на відміну від нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року. № 889, який у ст. 4 наведено абсолютно новий і розширений перелік принципів, а також надано тлумачення змісту кожного з них [17]. Наразі в Кодексі адміністративного судочинства України термін «публічна служба» означає «діяльність у державні політичні посади, в державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [8].

Необхідність формування єдиної цілісної державної політики, спрямованої на вирішення багатьох пріоритетних проблем у сфері управління персоналом, вбачається в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р «Про затвердження Порядку Концепція впровадження інформаційної системи управління персоналом в органах державної влади та затвердження плану заходів щодо її впровадження» [4].

Отже, як зазначалося, до 2020 року правові положення досліджуваного інституту були імплементовані в українське законодавство, але не дозволили

повноцінно врегулювати державну службу в умовах її одночасного реформування.

Європейська модель державної служби, до якої Україна прагне відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, потребує чіткої систематизації державної служби, а отже, питання інституціоналізації системи державної служби, створення загальних засад пріоритетом діяльності стають побудова та взаємодія всіх рівнів і галузей державної служби [4]. Інституціоналізація державної служби полягає в:

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

За інституціоналізацією має послідувати вищий рівень організації державної служби – легітимізація державної служби. Державна служба, як сучасний державно-правовий інститут, має бути ефективною, правовою, чітко організованою, соціально орієнтованою, що надовго пов'язує державу з суспільством [47].

У процесі реформування правової основи державної служби необхідно застосовувати системний підхід і сприймати державну службу як інструмент ефективного управління. Цим визначено основні завдання державної служби в країні, до яких належать досягнення стабільності основ і цілісності держави, забезпечення ефективності діяльності державних органів, подальша демократизація методів формування та діяльності органів влади. органів, та створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для ефективної роботи державних службовців. [47].

Потребує розгляду проблема запозичення зарубіжного досвіду реформування правової складової державної служби, а саме:

1) розбіжності між усталеними системами органів державної служби в Україні та відповідній іноземній державі, зокрема розбіжності, зумовлені культурними умовами.

2) реальна необхідність проведення запозичень у контексті змісту всього «пакету» запозичень, а також готовність нашої правової системи та суспільства до повної реалізації запозиченого досвіду.

3) розмір фінансових витрат, пов'язаних із впровадженням запозиченого досвіду та подальшим впровадженням цього досвіду.

3.2. Шляхи розбудови державної служби в Україні на основі кращих європейських практик

Сучасна модель української державної служби перебуває у стані постійної трансформації, яка зумовлена динамічними, а часом і суперечливими змінами зовнішнього та внутрішнього соціокультурного середовища української системи державної служби [48].

Низка проблем у функціонуванні державної служби призводить до недостатньої якості надання державних послуг, невпевненості державної служби перед політичними впливами, низької ефективності управління людськими ресурсами та недостатньої інституційної спроможності державної служби та органів державної влади в цілому [39]. Серед основних проблем державної служби, вирішення яких можливе шляхом адаптації характерних рис іноземних моделей державної служби, можна виділити наступні:

- відсутність єдиної системи оцінювання та стимулювання праці посадовців;
- недосконалість системи добору, призначення, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійної підготовки;
- недостатній професіоналізм державної служби;

- відсутність чітко визначеного кола повноважень державної служби, що спричиняє плутанину та правову невизначеність;
- недосконалість офіційної системи оплати праці, що спричиняє внутрішню несправедливість і допускає свавілля у визначенні офіційної винагороди окремих працівників;
- некоректне визначення прав та обов'язків державних службовців;
- слабка дисциплінарна відповідальність;
- недосконала система навчання та управління персоналом [25, С. 59].

Реформа державної служби фактично розпочалася 1 травня 2016 року, коли набрав чинності новий Закон України «Про державну службу». До цього українські та міжнародні експерти спільно з Нацдержслужбою працювали над більше року на розробку закону та нормативних актів до нього. Серед них – Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та постанови, якими встановлюються системи оплати праці державних службовців відповідно до вимог нового закону про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій. «А», Б» і «Б».» та інші (всього майже 30 нормативних актів) [50].

Слід зазначити, що реформа державного управління на початку ХХІ століття не вирішила комплексу основних інституційних проблем державної служби. По-перше, не сформульовано перспективної моделі його трансформації, зміни носять несистемний характер і спрямовані на поточні завдання. По-друге, не створено єдиної системи управління державною службою, існує декілька державних органів, до сфери відповідальності яких входять регулятивні функції щодо державної служби. По-третє, через відсутність перспективної моделі та механізму управління розвиток законодавства про державну службу набув хаотичного характеру, що унеможлиблює створення ефективної моделі правового регулювання відносин на державній службі.

Ключовою проблемою розвитку державного управління в Україні є забезпечення якості послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, водночас однією з основних законодавчих прогалин у вирішенні цієї проблеми, на думку багатьох науковців та керівництва, є практиків, є відсутність у чинній Конституції України визначень понять «адміністративна послуга» та «публічна служба», що призводить до трактування цих понять у контексті ідеології державного управління як системи, метою якої є надавати послуги суспільству. У розвинутих демократичних країнах така ідеологія міститься в спеціальних законах, таких як: «Хартія громадян» (Велика Британія, Індія), «Хартія чиновників» (Італія) або «Хартія споживачів» (Бельгія) тощо. Стандарти послуг разом із системними індикаторами та інструментами вимірювання ступеня впровадження встановленого стандарту в Європі вважаються практичною реалізацією конституційного права громадян на отримання загальнодоступних державних послуг однакового рівня та якості [51].

Необхідною умовою вирішення поставлених завдань є нормативно-правове регулювання діяльності державної служби та функціонування її апарату, визначення режиму регулювання кадрових відносин і процесів у державній службі. Для вирішення виявлених проблем необхідно розробити механізми вдосконалення системи управління персоналом та підвищення ефективності його діяльності. Під механізмами підвищення ефективності та результативності управління персоналом будемо розуміти систему реалізованих на практиці заходів, порядок організації роботи персоналу для досягнення встановлених або чітко сформульованих цілей через єдність завдань, технологій і методів впливу [27]. Механізми підвищення ефективності управління персоналом можуть бути дієвими та результативними за умови врахування системи заходів, які дозволяють на практиці вирішувати завдання розвитку апарату державної служби [49].

Враховуючи загальні завдання, які має виконувати державна служба, український вчений Ю.Бітак вважає, що на сьогодні пріоритетними напрямками реформування та вдосконалення її правової бази мають бути:

Впровадження ефективного механізму, стандартів і процедур управління персоналом державної служби. У реалізації цього напрямку особливу увагу слід приділити запровадженню європейських стандартів державної служби України. Зазначений закон не вирішує повною мірою інші існуючі проблеми розвитку державної служби, зокрема щодо вступу на державну службу. служби та її переходу (запроваджується надзвичайно складна класифікація посад державної служби з поділом їх на групи та підгрупи, призначенням помічників (радників) політичних осіб), а також щодо припинення державної служби, оплати праці, дисциплінарного провадження тощо. Цей Закон також не враховує пропозиції програми SIGMA, запровадженої з ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку Європейського Союзу щодо вдосконалення управління та управління, що сприятиме дотриманню представники громадського сектору з демократичними цінностями, етикою та повагою до верховенства права [47].

Одним із напрямків удосконалення державної служби, пов'язаних із запровадженням ефективного механізму, стандартів і процедур управління персоналом, є розвиток вищого органу державної служби.

Запровадження виключно конкурсного прийому на посади державної служби.

Підвищення інституційної спроможності системи державної служби.

Вирішення конфлікту інтересів та прозорість доходів і витрат.

Перетворення підрозділів по роботі з персоналом у державних органах у «кадрову службу». Останній повинен виконувати ширше коло обов'язків, ніж кадрова служба. Основним завданням кадрової служби має бути підвищення ефективності роботи персоналу, розробка та впровадження

мотиваційних важелів, які допоможуть максимально використати людські ресурси.

Запровадження об'єктивних критеріїв оцінки роботи державних службовців У провідних європейських країнах важливим є не лише формальне виконання службових обов'язків і порівняння їх із загальним результатом роботи органу, а й ступінь лояльності службовців, схильність чи оцінюється небажання брати участь у корупційних діях, професійний розвиток і навіть поведінка. Крім того, необхідно вдосконалити механізм проведення атестацій та оцінювання роботи державних службовців, зокрема щодо порядку створення суб'єктів оцінювання праці державних службовців та форм оцінювання роботи державних службовців (усна, письмові, спільні). Зараз в Україні при оцінці роботи працівника основний акцент робиться на атестацію, яка не завжди є ефективним та об'єктивним критерієм оцінки роботи в цілому і може носити формальний характер.

Запровадження програмно-аналітичного підходу до розвитку персоналу, що включає планування кар'єри та формування кадрового резерву [47]. Професіоналізація та ефективність державної бюрократії вважається ключовою умовою успіху модернізаційних зусиль

Українські дослідники також звертають увагу на соціокультурну складову в процесі реформування державної служби в Україні. Вочевидь, зазначені експертами проблеми в системі державної служби України мають глибоке коріння та потребують довготривалих, цілеспрямованих зусиль для їх вирішення з урахуванням соціокультурного контексту формування та функціонування української моделі трудового суспільства.

Правова база української моделі державної служби трансформується внаслідок реформування спеціалізованих видів державної служби, зокрема судової, військової служби, посилення антикорупційного законодавства тощо. При цьому важливість зміни не лише в інституті публічної служби в Україні, які здійснюють суб'єкти політико-владних відносин, а й в адаптації зовнішнього та внутрішнього соціокультурного середовища публічної

служби, де закладаються основи масової та індивідуальної свідомості. , залишається.

По-перше, необхідно враховувати реальні трансформації українського соціокультурного простору та ступінь їх відповідності загальносвітовим тенденціям і задекларованим принципам. Так, спираючись на дослідження еволюції моделей публічної служби (а саме: меритократична, класична бюрократія, нова державна служба, постмодерн, партнерство), О. Хорошенюк чітко показує глобальні тенденції у публічній сфері [48]. Моделі державних послуг або їх елементи, що є нещодавньою тенденцією, мають бути відповідно підготовлені, а не лише шляхом адаптації правової бази. Дослідження Е. Грейнера підтверджують виправданість використання досвіду зарубіжних країн при побудові національної моделі державної служби. Проте специфіка українських суспільно-політичних, етнічних, культурних та економічних процесів містить особливості, які не слід ігнорувати з огляду на складність інституту державної служби. Про це також свідчить досвід інших країн, адже кожна країна, незважаючи на деякі подібні риси, які притаманні відповідній моделі державної служби, враховує національну специфіку державотворення [48].

По-третє, необхідно враховувати реальні зміни, які відбуваються у внутрішньому соціокультурному середовищі системи державної служби. становлення нових функцій держави та нових органів державної влади потребує підготовки службовців, спеціалістів новим професіям і створення сучасної організації їх підготовки. Зміни у функціях державного управління та місцевого самоврядування визначатимуть вимоги щодо освіти, спеціалізації, кваліфікації працівників, підготовки керівних кадрів [48].

На шляху модернізації державного управління надзвичайно важливими є процеси розробки та затвердження ціннісних і нормативних документів – кодексів етики. Стрімка реабілітація нормативності, що почалася наприкінці ХХ ст., пов'язана з процесами інституалізації критеріїв моральної оцінки і сьогодні набуває характеру специфічної етичної кодифікації. Яскравим

прикладом міжнародного етичного кодексу є Рекомендація (2000) 10 Комітету міністрів до держав-членів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, ухваленого Комітетом міністрів на його 106-й сесії 11 травня 2000 р. у Страсбурзі, Франція [20]. Кодекс поведінки державних службовців Ради Європи, включений до Додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки державних службовців та перспективи в цій сфері.

Тому розробка та впровадження єдиного Кодексу етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, сьогодні в Україні є надзвичайно актуальним.

Щоб бути актуальним і ефективним, ваш код повинен містити такі реалістичні цілі:

- 1) стимулювання високих стандартів поведінки;
- 2) зміцнення довіри громадян до державних службовців;
- 3) допомога в прийнятті управлінських рішень.

Щоб бути реалістичним, код повинен містити п'ять елементів, зокрема:

- міський голова;
- перелік позитивних цінностей, на які необхідно орієнтуватися;
- концептуальні стандарти того, що «можна» і що «не можна»;
- реальні санкції;
- система процесуальних гарантій [29, С. 34].

Також існує необхідність оцінити загрози модернізації державної служби в умовах глобалізації. Досвід модернізації показує, що навіть незначні зміни в структурі органів державної влади супроводжуються негативними наслідками: витратами на проведення ліквідаційних чи санаційних заходів, до яких відносяться витрати, соціальними конфліктами, спричиненими переведенням значної кількості працівників, падінням рівень або втрата контролю під час переходу на нову структуру [29, С. 32].

Тому успіх модернізації національної державної служби в умовах глобалізації залежить не від інтенсивності змін чи адаптованих до

традиційного ґрунту запозичень, а від формування структурованого синтезу цілей, змісту, цінностей, норм та інститутів. у якому конструктивно взаємодіють традиційні та сучасні, ендogenous та запозичені цінності [20, с.12]. У системі державного управління державна служба є сферою, відповідальною за дотримання норм Основного Закону України, нормативно-правових актів та міжнародні договори. Модернізація державної служби відповідно до світових стандартів є довготривалим процесом, який потребує організаційного, інформаційного, організаційного та технологічного забезпечення. Впровадження зарубіжного досвіду нині пов'язане з проведенням адміністративної реформи в Україні.

Схоже, що основою для успішної та ефективної реалізації нової моделі державної служби стали дві її основні складові – деполітизація та професіоналізація. Останнє заслуговує на особливу увагу, оскільки його необхідно було реалізувати за допомогою двох основних інструментів – нової моделі управління системою державної служби, яка де-факто базувалася на засадах стратегічного менеджменту, та за допомогою сучасних інструментів управління персоналом державної служби. кажучи, впровадження цих інструментів має вирішити наступні завдання:

- державна служба має служити національним інтересам України та її громадян;
- державна служба має бути професійною та діяти відповідно до етичних стандартів; державні службовці призначаються на основі заслуг, а не з політичних мотивів чи особистих інтересів;
- державна служба має пріоритет у справедливому та ефективному наданні державних послуг громадянам України;
- державна служба користується довірою тих, кому вона служить, а громадяни впевнені, що державні службовці прагнуть діяти в інтересах громадян, а не заради особистих інтересів чи прибутку;
- державна служба розробляє варіанти розробки політики на основі комплексного аналізу та відповідних консультацій з усіма зацікавленими

сторонами та підтримує Уряд, надаючи об'єктивні рекомендації для прийняття рішень щодо розробки політики, визначення порядку денного та пріоритетів для країни;

- державна служба віддана ідеї виконання політичних рішень Уряду;
- державна служба така, що працівники пишаються тим, що є частиною державної служби, і бачать, що їх праця та внесок визнаються та цінуються;
- державна служба є привабливим і недорогим роботодавцем, який справедливо і з повагою ставиться до своїх працівників [49].

Система стратегічного управління персоналом має бути спрямована на підтримку розвитку державної служби через:

- розвиток потенціалу та лідерства;
- залучення кваліфікованих кандидатів на державну службу та підтримка утримання цінного персоналу;
- забезпечення ефективного, справедливого, прозорого та ефективного процесу відбору та просування по службі на основі заслуг;
- підтримка навчання (навчання) у розвитку професійного потенціалу та навичок;
- створення системи класифікації, яка об'єктивно оцінює порівняльну цінність усіх видів робіт на державній службі;
- запровадження системи винагороди на основі системи класифікації, яка заохочує залучення та утримання кваліфікованих кандидатів на державну службу;
- створення умов праці, які роблять державну службу привабливим роботодавцем, який заохочує та сприяє продуктивності, інноваціям, професіоналізму та утриманню цінних державних службовців;
- розвиток необхідної інфраструктури та системи управління людськими ресурсами державної служби в Україні [49].

Проте на останньому етапі виникає занепокоєння щодо можливого руйнування основ ідеології та світогляду чинного права. Це спрощення умов конкурсу для окремих категорій посадовців, а інколи навіть формалізований

підхід до нього, використання оцінювання як інструменту зручного та швидкого звільнення чиновників, що відновлює загрозу політичної упередженості в їх діяльності, і загалом надзвичайно спрощені, а в деяких випадках навіть відсутні механізми та процедури захисту та захисту прав та інтересів самих посадових осіб. Як би небезпечно це не здавалося, основи були закладені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України». України про передачу повноважень» від 19 вересня 2019 року № 117-ІХ. Найголовнішою загрозою видається руйнування цілісної моделі державної служби, запропонованої Законом України «Про державну службу» в редакції 2015 року.

Повертаючись до досвіду реформ у західних країнах останніх десятиліть з метою формулювання пропозицій для національної практики, не можна не звернути увагу на те, що немає жодних прикладів беззаперечного та беззастережного впровадження реформ у тому вигляді, в якому вони постали на самому початку. Прикладом може бути значна модернізація інституту спеціальних радників на рівні уряду у Великій Британії, пов'язана з відсутністю на початковому етапі чітко визначених та встановлених повноважень і, як наслідок, втручанням останніх у бюджетні, кадрові питання та структур влади на чолі з їхніми патронами, не несучи жодної відповідальності за свої дії [47, С. 77]. Ще однією несподіваною небезпекою став серйозний витік державної інформації через чиновників, які на деякий час залишили приватну сферу, а потім повернулися туди, що в свою чергу суттєво порушує принципи ринкової економіки в цивілізованому світі. Іншим прикладом є пошук оптимальної моделі інституціоналізації етичної складової в системі державної служби Канади.

Тому модернізація окремих елементів процесу реформування є об'єктивною необхідністю, якщо метою є реалізація справді дієвих і результативних реформ на благо громадян, проте вдосконалення окремих елементів не можна замінити повною заміною суті та змісту реформи. , особливо за відсутності реальних процедур комунікації та координації з

різними зацікавленими групами. Виправдання браком часу на користь політичної доцільності несе в собі значні небезпеки, оскільки підриває авторитет та імідж держави як авторитетної інституції, насамперед в очах власних громадян.

Серед прикладів для наслідування у процесі реалізації реформи системи державної служби вважаємо за необхідне зупинитися на деяких із них.

По-перше, це досвід Комісії з питань державної служби у Великобританії. Маючи понад 150-річний досвід діяльності, цей орган за останні десятиліття набув нового змісту. Сьогодні це унікальний приклад поєднання інтересів суспільства та держави, і навіть британської корони. При цьому наголошується на питанні авторитету та іміджу як ключі до прийняття кадрових рішень у сфері державної служби [47, с. 81-83].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби, запроваджена Законом України «Про державну службу» в редакції 2015 року, заклала підвалини для створення такого органу, принаймні в майбутньому. Щоправда, лише в межах вищого органу державної служби, що зрозуміло із самої назви, на відміну від британського оригіналу. Не можна сказати, що сфера діяльності цього органу повністю схожа з останнім, проте, схоже, у вітчизняному правовому полі також створені підстави для створення ефективного механізму фільтрації кадрів для вищих державних службовців. Крім того, цей інструмент захищав права цієї категорії працівників у питаннях звільнення, переведення тощо. З точки зору важливості цих посад надзвичайно важливими є захист і гарантії їх політичної незалежності [49].

Проте Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо передачі повноважень» від 19 вересня 2019 року № 117-IX суттєво обмежив роль і значення цього механізму, перекреслив подальші потенційні можливості його посилення та трансформації. на незалежний та авторитетний орган у сфері кадрової політики державної служби.

Ще одним цікавим прикладом підвищення авторитету та реальної якості дій чиновників, який, на думку експертів, створив можливість для реального прориву в реформуванні державної служби в багатьох західних країнах, став етичний аспект реформування державної служби як фактор підвищення стандартів поведінки державних службовців. Живими прикладами є такі країни, як Франція та Канада.

Тому канадський досвід впровадження етичного елементу у сферу публічних послуг є цікавим і досить показовим. Загалом, це комплексний експеримент, спрямований на наповнення сфери державної служби етичним елементом, який став рушійною силою очікуваних суспільством змін. Цікавим видається обґрунтування причин запровадження такого вектору як одного з базових у процесі реформування інституту державної служби. Таким чином, експерти дійшли висновку, що в сучасних умовах, внаслідок розмивання традиційного уявлення про державну службу та її рутинних процедур, появи нових форм конфлікту інтересів та підвищення вимог суспільства до більшої доступності інформації про державну службу, дій органів державної влади, підвищення особистого погляду працівника при прийнятті рішень шляхом розширення т. зв «сіра зона», тобто щось середнє між прямо дозволеними та забороненими діями посадової особи. Питання політичної нейтральності на державній службі набуває особливого значення [49].

Загалом ми окреслили кілька актуальних питань сучасного етапу реформування системи державної служби України. Спроба аналізу показує багато схожих проявів і можливих шляхів подолання проблем, притаманних сучасній національній моделі державної служби, проблеми її реформування з іншими країнами світу, їх досвід. У випадку Реформації потреба знати якість змісту, наповненого процесом Реформації, здається вирішальною. Закордонні приклади дозволяють проводити порівняння з метою впровадження найкращого досвіду у вітчизняні реалії.

Отже, загальні напрями подальшого розвитку державної служби України такі:

- чітке виділення основних коротко- та середньострокових пріоритетів у процесі адаптації української державної служби до вимог ЄС;

- досягнення достатньої прозорості та відкритості, політичної нейтральності, ефективності та результативності державного управління в Україні;

- удосконалення чіткого розмежування не лише політичних та адміністративних посад, а й обов'язків на державній службі України;

- створення правових та інституційних умов для комплексного підвищення професіоналізму працівників державних органів на основі визначення їх професійної придатності та аксіологічної основи професіоналізму;

- встановлення чітких меж інституційної відповідальності органів державної влади, підвищення спроможності основних інституцій до управління державною службою та системою державної служби до реформ;

- утвердження цінностей верховенства права, відкритості, політичної нейтральності, ефективності та результативності на державній службі;

- посилення механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління з урахуванням принципів єдиного адміністративного простору ЄС, удосконалення нормативно-правової бази у сфері адміністративних процедур та системи надання адміністративних послуг.

ВИСНОВКИ

1. Світовий досвід показує, що на визначення складових державної служби значною мірою впливає специфіка правової системи, до якої належить дана країна, та застосування одного з підходів до державної служби – інституційного та функціонального.

У науковій літературі немає загального визначення поняття «публічна служба», і в багатьох країнах використовується подібний термін – «державна служба», який можна трактувати як «державну», так і «публічну» службу. Доктринальне дослідження цього поняття є певною складністю, оскільки існують проблеми, пов'язані з тим, що політико-правова система кожної країни (навіть однієї, залежно від історичних та політичних реалій та змін) по-різному трактує поняття державної служби.

2. Нині в розвинених країнах найбільш поширені три моделі державної служби: кар'єрна (закрита), офіційна та змішана. Ключовими критеріями розмежування цих моделей є джерела працевлаштування, спосіб працевлаштування, просування по службі, ступінь врахування професійного досвіду та наявність у посадовця відповідної освіти.

Таким чином, у всіх сучасних країнах використовується одна з трьох основних моделей державної служби – кар'єрна, професійна та змішана, яка поєднує елементи кар'єрної та трудової моделей.

3. Аналіз реформування інститутів публічної служби в демократичних країнах дозволив виділити наступні типи публічних послуг: організаційні (централізовані та децентралізовані), моделі за ступенем відкритості (закриті, відкриті, змішані) та регіональні: 1) англосаксонські країни (Австралія, Велика Британія, Ірландія, Нова Зеландія, США); 2) «наполеонівські» країни (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція); 3) «німецькі» країни (Австрія, Німеччина, Швейцарія); 4) Скандинавські країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція); 5) постсоціалістичні (Болгарія, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія).

У розвинених країнах для аналізу найчастіше використовують такі моделі державної служби: кар'єрну (закриту), посадову (відкриту) та змішану. Так, відкрито (США); закриті (кар'єрні) (Німеччина, Франція); змішані (Великобританія, Польща, Угорщина).

Реформування державної служби в західних країнах дозволило вченим виділити шість основних стратегій модернізаційних процесів.

1. Ефективність, яка передбачала підвищення якості діяльності держави, кількості та якості послуг державного управління при збереженні або зменшенні доходів держави від податкових надходжень.

2. Маркетизація, яка передбачала адаптацію «ринкових» стимулів до системи державного управління з метою усунення бюрократичних недоліків. Стратегія визначається як основа дії - заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими механізмами.

3. Орієнтація на надання якісних державних управлінських послуг, яка полягала в переорієнтації діяльності державної служби не на розробку програм, а на сприйняття громадянина як споживача публічних послуг. Підвищення якості державних послуг, що надаються громадянам, сприймається як додатковий імпульс для підвищення довіри до влади.

4. Децентралізація, яка передбачає модернізацію всіх рівнів управління, переміщення центру виконання різноманітних програм та поширення кращого регіонального досвіду.

5. Виокремлення політичної складової, що дало змогу відмежувати процес прийняття політичних рішень від процесу забезпечення виконання управлінських рішень (функції безпосереднього надання послуг).

6. Відповідальність за результати – орієнтир, реалізація якого дозволяє замінити систему звітності, засновану на нормах і принципах, на ефективність, яка фокусується на якості надання публічних послуг і оцінюється безпосередніми отримувачами публічних послуг.

У більшості країн період реформ поділяють на три основні етапи: аналіз соціальних проблем; пошук нової моделі розвитку інституту

державної служби; практичне впровадження визначених методів та перевірка досягнутих результатів реформування.

Напрямки проведення реформ у: англосаксонській моделі – прагнення до економічної ефективності державного управління, тобто зосередження діяльності на результаті, а не на процесі; підвищення якості надання державних послуг; скорочення чисельності державних службовців; Німецька модель – використання ринкових механізмів державного управління на місцевому рівні; підвищення вертикальної мобільності державних службовців; збільшення чисельності державних службовців; «наполеонівський» — правовий раціоналізм; регулярна участь держави в усіх сферах суспільного життя; підвищення якості правового регулювання функціонування інституту державної служби; постсоціалістичний – децентралізація; зміна адміністративно-територіального устрою; Європеїзація державної служби.

4. Протягом останніх років в Україні здійснено певні кроки щодо наближення законодавства України про державну службу до законодавства Європейського Союзу. Про це свідчить розробка та прийняття ряду нормативно-правових актів у цій сфері.

Проте наявність значної кількості нормативно-правових актів жодним чином не означає завершення адаптації сучасного українського законодавства про державну службу до вимог ЄС.

Цей процес ускладнюється тим, що Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» регулює процеси адаптації лише щодо окремих пріоритетних сфер діяльності, ігноруючи положення про приведення державної служби до вимог ЄС. Аналіз європейської практики показує, що для підвищення довіри до національних систем державного управління державна служба зобов'язана дотримуватись принципів адміністративного права, на яких базується Європейський адміністративний простір.

Тому розвиток і вдосконалення інституту державної служби тісно пов'язані із запровадженням низки основних принципів організації та діяльності державної служби, зокрема принципів: верховенства права; відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність і дієвість.

5. Державна служба, будучи одним із формальних соціальних інститутів, покликана виконувати інтеграційну функцію в суспільстві, розв'язувати та долати протиріччя, підтримувати на певному рівні суспільний порядок, об'єднувати та координувати зусилля всіх органів влади, забезпечуючи тим самим здатність керувати політичним і суспільним життям економічно, з метою оптимального задоволення національних і державних інтересів внутрішньої і зовнішньої політики країни. Такі надзвичайно серйозні завдання неможливо ефективно вирішити без чітко врегульованого законодавства та ефективно функціонуючої системи державної служби.

6. Визначаючи основні цілі реформування закладів державної служби в Україні, необхідно враховувати позитивний досвід інших країн. Зокрема, слід звернути увагу на ті зміни, які відбулися на кожному етапі реформ, а саме: нормативно-правове забезпечення функціонування державної служби, організаційну структуру інституту публічних послуг, кадрову політику, надання публічних послуг до громадян державними службовцями та розвиток інформаційного суспільства. Інструменти, які можна використовувати для розбудови потенціалу публічної та адміністративної діяльності на рівні державних організацій, включають: стратегічне планування, кінцевою метою якого є встановлення та коригування курсів. дії; партнерський підхід, заснований на широкій мережевій співпраці, створенні коаліцій та просуванні концепції національної відповідальності урядів і місцевих громад; створення колективної роботи, в тому числі через багатогалузеві підходи та управління трансформацією; адміністративна та бюджетна децентралізація для підвищення підзвітності у розробці політики; гнучке надання якісних послуг.

Тому в умовах модернізації системи державного управління України до вимог європейських стандартів постає питання, яке потребує вирішення – це прийняття загального Кодексу етики державного службовця, його закріплення на законодавчому рівні та забезпечення контролю за виконанням, реалізацією та дотриманням у системі державного управління. Тому Україні бажано продовжувати впровадження постмодерної моделі державної служби, яка буде комплексною та ефективною для реформованої системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мельников О. Ф. Кар'єра в системах державної служби різних країн. Держава та регіони : наук.-вироб. журнал. 2018. № 1. С. 130–140.
2. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / Л. В. Примаченко; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. Київ, 2011. 52 с. С. 35, 37–38.
3. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / 3-34 авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.
4. Глебов Г.О. Організація державної служби: європейський досвід URL: <http://www.mubip.org.ua/wpcontent/uploads/2016/01/18.pdf>.
5. Коновалова В.Г. Розвиток моделей управління кар'єрою державних цивільних службовців у країнах Європейського Союзу: тенденції, проблеми, корисний досвід. URL: www.vestnik.vsu.ua/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf.
6. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія. Львів : Львів. держ. ін-т новіт. технологій та упр. ім. В. Чорновола. 2010. 248 с.\
7. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розроб. / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць. Київ : ПАДУ. 2013. 64 с.
8. Сурай І Публічна служба України: інституціональний підхід. Науковий вісник : державне управління N 2(8) 2021.С. 111-132
9. Сурай І. Г. Генеза поняття “публічна служба”. Європейський вимір реформування публічного управління в Україні : матеріали Міжнар. наук. - практ. конф. 22 листоп. 2019 р. Київ : МАУП, 2019. С. 80-83.
10. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. Державне управління: теорія та практика. 2014. N0 1. С. 140-150.

- 11.Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Демократичне врядування. 2011. Вип. 6. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/
- 12.Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL: www.vidr.dp.ua/zbimik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf
- 13.Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навчальний посібник. К.: Знання, 2008. 458 с.
- 14.Неліпа Д. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. Науковий Вісник Академії муніципального управління: серія «управління», випуск 1, 2014, с.55-62.
- 15.Карпа М. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 227-233.
- 16.Гейвах П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. №1. С.163-172.
- 17.Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія Львів: 2018. 232 с.
- 18.Даниленко Ю.С. Теоретико-правовая характеристика оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. *Leges et vita*. 2017. No 1 С. 48-52.
- 19.Публічна служба в модерній державі: Матеріали науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю державної служби України, Київ, 13 червня 2018 року / За заг. ред. Войтович Р.В., Ворони П.В. Київ, ІПК ДСЗУ, 2018. 270 с.
- 20.Карпа М. І., Дудник А. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку. Науковий вісник. 2019. Вип. 3. URL: <https://cutt.ly/onfdGF6>
- 21.Кізілов Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної

- реформи.Аспекти публічного управління. 2016.№ 6-7. С. 57-65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_6-7_9
- 22.Сутттий О. До методологічних засад соціокультурної парадигми державного управління: від казуальності до контекстуальності. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 30. С. 58-65.
 - 23.Бережний В.О. Реформування державної служби Франції. 2011. 435с. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/apdu/2011_-2/doc/5/06.pdf
 - 24.Орлова Т. В. Історія нових незалежних держав: Postsovieticum : навч. посіб. Київ : Знання, 2010. 487 с.
 - 25.Державна служба: світовий досвід і Казахстан : веб-сайт. URL : <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/12440/>
 - 26.Линдюк О.А. Європейський досвід модернізації державної служби та перспективи його застосування в Україні. Теоретичні та прикладні питання державотворення.2016. Вип. 19. С. 104-116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2016_19_11
 - 27.Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
 - 28.Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2-ге вид. К.: НАДУ, 2015. Ч. 2. 520 с.
 - 29.Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України. URL: <http://www.kbuapa.kha.pdf>.
 - 30.Карпунець А.С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2016. N0 3 (55). С. 146-154.
 - 31.Формування європейської моделі публічної служби в Україні. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/8ee0866b97570fde9cae9badf65a7f66f.pdf>
 32. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. URL: https://minjust.gov.Ua/m/str_4748

33. Чаркіна А. О., Черняхівська В. В. Цивілізаційний вимір національного державотворення: адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу. URL: http://www.kdpu-nt.gov.ua/sites/default/files/work_files/m_6_prezentaciya_.pdf
34. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. N 1496. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF#Text>
35. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014. Офіційний вісник України, 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
36. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <https://www.center.gov.ua/pro-tsentr>
37. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
38. Про державну службу: Закон України від 17 лист. 2011 р. N0 4050- VI. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text>
39. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. N0 2449- VIII. Редакція від 07.06.2018. База даних «Законодавство України» ВР
40. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби від 04.08.2010 N0 214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
41. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 23 серпня 2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-p#Text>
42. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від

- 05.03.2004 № 278/2004 URL:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>
43. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Редакція від 30.12.2020. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
44. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради. 1997. №24, ст. 170.
45. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001р. №2493. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://cutt.ly/Znffeu1>
46. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. №2747-ІУ. Редакція від 15.08.2020. База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://cutt.ly/bnfd7nO>
47. Битяк Ю. П., Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. Теорія і практика правознавства. Вип. 1 (7)
48. Дрешпак Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/ispu/bitstream/123456789/4421/1/11%20Дрешпак%20%20В.%20М..pdf>
49. Авербух Г., Сухорукова Т. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. Публічне урядування, 3 (28), 2021. 10-16. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-)
50. Покотило Т. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1(48). С. 185-191.
51. Колісніченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні. К.: Міленіум, 2009. 248с.