

**Інститут підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН**

Колективна монографія

За наукової редакції
докторів наук з державного управління
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

2018

4.7. Механізми забезпечення політики інформаційної безпеки як складової державної безпеки України	290
4.8. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин	296
Література до розділу IV	302

Розділ V. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5.1. Поняття «публічна служба» в теорії публічного управління та сучасні тенденції її розвитку	310
5.2. Сучасні вимоги до роботи державного службовця	323
5.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування	337
5.4. Алгоритм відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування	353
5.5. Європейські стандарти надання адміністративних послуг	362
5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій	373
Література до розділу V	381

Розділ VI. КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

6.1. Теоретико-методологічні засади інформаційно-комунікативної діяльності в публічному управлінні та адмініструванні	388
6.2. Кризові комунікації у політичній та парламентській діяльності	410
6.3. Ефективність діалогу та партнерські відносини органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства	418
6.4. Інформаційно-комунікативна діяльність в публічному адмініструванні у період реформ в умовах євроінтеграції	436
6.5 Вітчизняний та зарубіжний досвід підготовки кадрів для системи публічного управління та адміністрування	447
Література до розділу VI	464

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ МОНОГРАФІЇ

472

Розділ V. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

5.1. Поняття «публічна служба» в теорії публічного управління та сучасні тенденції її розвитку

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію та розбудову незалежної і суверенної, демократичної, соціальної, правової держави вимагає нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, забезпечення можливостей для активної участі у процесі публічного управління інституцій громадянського суспільства. Соціально-економічний розвиток України є набагато повільнішим, ніж у більшості країн Центральної та Східної Європи, а гіпотетичні сценарії показують, що темпи трансформації могли б бути набагато вищими за умови оптимального проведення реформ. Однією з найважливіших причин повільного розвитку є недосконалість публічного управління та публічної служби.

Офіційне тлумачення поняття «публічна служба» міститься в п.17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України: «Діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» [21]

Автори монографії [72, с.215] вказують, що «поняття «публічна служба» вживається для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в суспільстві. У діяльності службовців публічної служби втілюються завдання і функції держави». Виокремлено такі основні види публічної служби: політична, державна, служба в органах місцевого самоврядування, суддівська. Цивільна служба трактується як адміністративна або апаратна, а до мілітаризованої служби віднесено військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах тощо.

Необхідність модернізації публічної служби визнається важливим завданням сучасності та здійснюється як у розвинених країнах світу, так і в посткомуністичних державах. Стратегія реформування публічної служби в умовах глобалізації має формуватися з урахуванням оптимального співвідношення національного та міжнародного факторів, зважаючи як на позитиви, так і на ризики. Проте, як наголошує Р. Войтович, з боку економічно розвинених держав декларуються уніфіковані й стандартизовані критерії до змісту діяльності кадрового потенціалу, дотримуючись яких можна втратити імперативи національної ідентичності у творенні державної політики в цілому [5, с. 1]

На думку О. Линдюк, модернізація інституту державної служби має стратегічний вимір, оскільки є одним із найважливіших складових функціонування держави [36; 37, с. 66]

Н. Гончарук та Л. Прудіус вказують, що необхідність модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні викликана, насамперед, наявністю низки характерних для неї впродовж більше двадцяти останніх років проблем, серед яких можна виокремити три системні проблеми, пов'язані з законодавчими засадами, інституційним розвитком та управлінням персоналом державної служби [8, с. 43].

Автори ґрунтовного дослідження «Публічна служба: системна парадигма» вважають, що у найзагальнішому вигляді модернізація публічної служби розуміється не тільки як абстрактне накопичення нею прогресивних змін, але цілком у відповідності до моделей теорії модернізації як процес трансформації традиційної публічної служби в прогресивну, сучасну, модернову [72, с. 179].

На нашу думку, публічна служба – це служба в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та у неурядових структурах, що залучені до виконання публічних повноважень.

Сучасна публічна служба має відповідати потребам часу, спиратися на європейські стандарти, забезпечувати надання доступних і якісних публічних послуг громадянам, а значить – бути професійною, інноваційною, високо-ефективною, етичною та стабільною.

Проведений нами аналіз свідчить, що модернізацію публічної служби потрібно розглядати як важливу складову ширшого явища – модернізації публічної адміністрації, яка, у свою чергу, у посткомуністичних державах є частиною трансформації суспільства. Отже, як і все суспільство, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування знаходяться у перехідному стані. Відбувається їх трансформацію у публічну службу. При цьому важливо враховувати як певні закономірності, так і національні особливості.

Сучасна система публічного управління у посткомуністичних державах має забезпечити перехід від тоталітарної до демократичної держави, від планової до ринкової економіки та до партнерських відносин між державою і суспільством. Мова йде про формування нової філософії держави як надавача послуг, а не механізму насилля. Наріжним каменем реформ стало проголошення антропоцентризму, який радикально змінює критерії сталення до людини, суспільства, держави.

Отже, з методологічної точки зору йдеться про сучасний варіант вирішення проблеми взаємовідносин між суспільством і владою, що робить необхідним посилення уваги до моральних, етичних, психологічних аспектів діяльності інститутів публічної влади.

Суттєвою є необхідність осмислення філософії і психології публічної влади. Відомо, що уявлення щодо сутності й змісту державного управління змінюються, залежно від культурно-історичної епохи. Вживання різних

понять залежить від методологічних відмінностей щодо розуміння сутності поняття державного управління.

Сучасний спосіб розуміння проблем держави сформувався в англосаксонських країнах, його вихідним пунктом є громадянин і його інтереси, а держава сприймається як засіб, інструмент для досягнення суспільних цілей. У наш час, окрім забезпечення прав і свобод громадян, важливу роль відіграє здійснення високоякісного сервісу, що посилює роль технічного забезпечення процесу державного управління й підтримки стабільної демократичної взаємодії між громадянами [80, с. 5-16]

Вузловими факторами посткомуністичної трансформації суспільства та влади є глобалізація та прагнення суспільства до кращого життя, що пов'язується з розвитком демократії, ринкової економіки тощо. Особливості модернізації публічної адміністрації пов'язуються нами з рівнем розвитку суспільства, ідеологічним, національним, релігійним факторами. Важливими чинниками модернізації є інституціалізація та респонсивність [28; 32].

Під публічною адміністрацією ми розуміємо єдність різних адміністрацій, що діють у сфері публічних справ. В організаційному плані вона є загалом суб'єктів, що мають окреслені функції публічного управління.

На думку Н. Гнидюк, поняття «публічна адміністрація» визначається як відмежована сфера діяльності державних, недержавних та приватних інституцій, основним завданням яких є задоволення потреб громадян [7, с. 203-204].

Поняття «модернізація» в українській мові використовується для позначення осучаснення. Порівнюючи поняття «сучасний» і «модерний», ми констатуємо, що останнє слово більше зорієнтовано на актуальність, майбутнє та динаміку. Отже, під модернізацією публічної адміністрації потрібно розуміти здатність відповідати вимогам часу, враховуючи перспективу.

На нашу думку, мова йде про широку та глибоку трансформацію системи, а також – діяльності державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та інституціях громадянського суспільства, що залучаються до надання послуг, а також політичної діяльності у публічну службу.

З наукової точки зору публічна служба залишається багатоаспектним, складним для вивчення явищем. Проведений О. Линдюк аналіз дисертаційних досліджень свідчить, що за спеціальністю «державна служба» було захищено найменшу кількість дисертацій в порівнянні з іншими спеціальностями галузі «Державне управління» [36, с. 115]. Проте, питання розвитку державної служби, служби в органах місцевого самоврядування розкриваються і в багатьох інших дослідженнях з точки зору теорії та історії, механізмів тощо.

Вивченню іноземного досвіду модернізації публічного управління та публічної служби, зокрема, присвятили свої дослідження О. Антонова, В. Баштанник, В. Бурдяк, Т. Василевська, К. Ващенко, Р. Войтович, П. Ворона, С. Газарян, Н. Гнидюк, Н. Гончарук, І. Грицяк, Н. Грицяк, В. Дзюндзюк, Г. Зеленько, Н. Калашник, С. Кравченко, В. Куйбіда, В. Лемак,

М. Лендъел, О. Линдюк, Н. Липовська, І. Лопушинський, В. Малиновський, В. Мартиненко, О. Мельников, В. Олуйко, Г. Опанасюк, Т. Пахомова, Л. Пашко, О. Петренко, Л. Прокопенко, М. Рудакевич, С. Серьогін, А. Сіцінський, В. Солових, В. Стрельцов, І. Сурай, Д. Ткач, І. Тодоров, В. Токовенко, С. Хаджирадева, Х. Хачатурян, О. Хорошенюк, М. Цуркан, І. Шпекторенко та інші українські автори.

Варто окремо відзначити теоретичну роботу з проблем модернізації публічної адміністрації, яку здійснили вчені та політики із посткомуністичних країн: болгарські – Н. Арабаджийський, Н. Баєва, Н. Генев, Д. Димитров, С. Жекова, О. Мінчев, Б. Райчев, казахські – А. Байменов, Ш. Сеймова, А. Серикбаєв, З. Турисбеков; польські – Д. Длугощ, Є. Гаузнер, Г. Гроссе, Г. Іздебський, Б. Кожух, М. Кулеша, С. Мазур, Г. Ридлевський, Я. Чапутович, К. Щерський; російські – Г. Атаманчук, І. Бачило, І. Барциць, Д. Бахрак, А. Дьомін, Д. Латипов, Л. Сморгунов, Ю. Старілов, В. Ядов; сербські – П. Димитрієвич, С. Лілич, М. Маркович, Д. Мікеревич, угорські – Я. Корнаї, Р. Токеша, чеські – В. Гавел, В. Пречан та ін.

Значний вплив на осмислення суті публічного управління та його модернізації мали дослідження класиків теорії управління та напрацювання сучасних американських і західноєвропейських учених.

Проте проблема оптимізації публічної адміністрації та публічної служби посткомуністичних держав досі залишається актуальною як у практичному, так і у теоретичному плані.

Важливе теоретико-методологічне значення для розуміння понять «публічна служба», «цивільна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» має визначення терміну «служба». Новий тлумачний словник української мови [44, т. 3, с. 332-333] не виділяє поняття «служба», обмежуючись трактуванням термінів «слуга», «слугувати», «служити». Поняття «служити» має кілька значень, серед них: працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням.

Г. Падалко, спираючись на аналіз статей словників та наукових публікацій наводить кілька основних значень слова «служба»:

1. Вид людської, соціальної, платної суспільно-корисної діяльності;
2. Соціально-організаційне явище, рушійна, потужна система, що надає життя організації, спрямовує діяльність органу та в процесі реалізації компетенції зберігає і забезпечує цей напрям;
3. Управління, забезпечення та здійснення самого управління, соціально-культурного обслуговування громадян;
4. Соціально-правовий інститут;
5. Сфера діяльності, що визначає певний соціально-економічний або гуманітарний сектор, нерозривно пов'язаний з системою інституцій із забезпечення вирішення певного завдання або реалізації певної функції [46]

Поняття «публічний» Новий тлумачний словник української мови трактує як, такий, що:

1. Відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, гласний, відкритий;

2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [44, т. 3, с. 74]

Слід зазначити, що в Україні, як і в частині колишніх республік СРСР, звично використовується термін «державна служба», проте останніми роками в окремих нормативно-правових актах та багатьох наукових дослідженнях вживаються терміни «публічна адміністрація», «публічна служба» та «цивільна служба», що є проявом їхньої європеїзації.

Поняття «державна служба» визначається як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, державних службовців. Функціональна структура державної служби обумовлена структурою органів державної влади, розподілом їх повноважень та функцій.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) – це професійна, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямована на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

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

У літературі розглядається також термін «публічна особа» – особа, що виконує публічні функції: не лише посадовці, уповноважені на виконання функцій держави та посадовці органів місцевого самоврядування, але й політики.

Яскравим прикладом такого перехідного стану практики та науки є енциклопедичні видання НАДУ при Президентіві України. Так, у «Енциклопедичному словнику з державного управління» видання 2010 року подано визначення термінів «державна служба», «державна кадрова політика», «публічна політика», «публічне адміністрування» та «публічне управління», але відсутній термін «публічна служба» [14, с. 144; с. 603-605].

Проте, вже у енциклопедичному ґрунтовному виданні наступного року в томі «Державна служба» вміщено окрему статтю «Публічна служба» [15, с. 375-377]. Публічна служба визначається як «організаційно-управлінський, регулятивний та інтегрований інститут суспільства, що забезпечує взаємодію громадян і держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ та організацій, у яких працюють спеціально підготовлені службовці,

які керуються у своїй діяльності відповідними законодавчими нормами й соціальними цінностями» Автори статті – О. С. Петренко, О. С. Антонова – відзначають, що «в управлінській практиці європейських країн одночасно з поняттям «публічна служба» використовують поняття «публічне управління», «публічна адміністрація», «цивільна служба», «державна служба».

На наш погляд, точніше буде виділяти публічну службу як систему, вид діяльності, допускаючи паралельне (але не ідентичне) використання вище вказаних термінів, водночас, відзначаючи паралельне використання термінів «цивільна служба», «державна служба» для позначення виду діяльності, пов'язаної із суспільними та державними інтересами.

Значну роботу з вивчення зарубіжного досвіду розвитку публічної служби провели вчені Центру політико-правових реформ, якими вже у 2007 році видано ґрунтовну монографію «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» [71]

Проблеми формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні дослідила О. Петренко, яка до структури публічної служби відносить політичну, адміністративну, спеціалізовану та громадську [48]. Проте, виділені А. Сіцінським ознаки, властиві державній службі як соціальному інституту (*сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування; сполучна ланка між державою й громадянином; суспільне явище, своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм; відображення суспільних відносин, зорієнтоване на досягнення конституційного ідеалу держави; правова та етична система*) [75], О. Петренко переносить і на публічну службу, що з нашої точки зору, є неточністю.

Суттєвим вкладом у розуміння теоретичних аспектів організації публічної служби є монографія В. Куйбіди та О. Хорошенко [45], які відзначають, що в українському правознавстві термін «публічна служба» з'явився у науковому обігу в 50-х роках ХХ століття, завдяки Ю. Панейку, проте цей термін є ще досить новим у законодавстві, його вперше застосовано у 2005 році у Кодексі адміністративного судочинства України (п. 15 ст. 8), де публічна служба розглядається як «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (*невійськова*) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [21].

Розвиваючи підходи вітчизняних та і західних науковців, ці автори, до публічної служби, окрім державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, пропонують відносити й сервісну службу, громадську службу та службу в спеціальних органах управління розвитком публічної служби [45, с. 21-23]

В. Куйбіда та О. Хорошенко, узагальнюючи своє дослідження терміну «публічна служба», вважають її видом людської діяльності в усіх типах державних, муніципальних, корпоративних і громадських установ, організацій та підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави та її територій, тактичних і стратегічних інтересів суспільства. Виділено такі системоутворюючі її складові: кадрову, інституційну, правову, ресурсну, організаційно-технологічну, культурно-ціннісну, просторово-інформаційну [45, с. 24-25]

Суттєвим вкладом у теорію публічного управління є ґрунтовна монографія за загальною редакцією С. Серьогіна. Автори дослідження відзначають, що процес демократизації державного управління призводить до трансформації кола його суб'єктів шляхом долучення до управління державно-суспільними справами не тільки державних службовців, а й посадових осіб місцевого самоврядування та представників інститутів громадянського суспільства. Тобто публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної влади і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів у межах права.

Стверджується, що публічна служба – це «правовий і соціальний інститут професійної служби у державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом [74, с. 22].

На думку І. В. Письменного та Н. А. Липовської, публічна служба, виконуючи інструментальну роль, є механізмом публічного управління [49, с. 82-89]

Вужчим, на наш погляд, є термін «цивільна служба», яким у багатьох європейських державах, наприклад, у Польщі, позначається служба в органах виконавчої влади, їхньому апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (*адміністративну*) діяльність [27; 29].

Важливим є й визначення поняття «публічна особа», яке у резолюції ПАРЄ 1165 «Право на приватність» (1998 р.) тлумачиться як пов'язане із зайняттям державної посади та (або) користуванням державними ресурсами, а також відігриванням певної ролі у суспільному житті. Наголошено, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, у більшості випадків з власної ж волі, автоматично збільшує рівень тиску на їхню приватність [73].

Визначення поняття «публічна особа», «публічна фізична особа» в українському праві пов'язане в основному із обмеженнями, які стосуються державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та політичних діячів.

Як наголошує Т. Лісничка, поняття «фізична особа публічного права» та «публічна особа» збігаються за змістом лише частково, при цьому «фізична особа публічного права» є публічною особою внаслідок виконання державних

функцій, тоді як публічна особа в широкому розумінні стає такою через наявність інших ознак, відігравання певної ролі у суспільному житті [38].

Визначаючи сучасні тенденції розвитку публічної служби необхідно зважати на наявність спільних для всіх країн тенденцій, так і специфіку, пов'язану з рівнем розвитку суспільства. Так на думку Ф. Кардона, висловлену у 2000 році на семінарі з питань модернізації державної служби у європейських країнах [81], вузловим є питання про роль держави, головними завданнями якої є створення справедливих і рівних умов гарантій особистих прав громадян; створення надійного і передбачуваного середовища для економічної діяльності фізичних і юридичних осіб; посилення ролі держави як поставника соціальних послуг.

Аналізуючи проблему модернізації публічної служби в посткомуністичних державах, потрібно, у першу чергу, мати на увазі наявні суперечності перехідного періоду, розбіжності між стратегічною орієнтацією на створення сучасної держави, яка б ефективно регулювала соціально-економічні, політичні та інші процеси, що відбуваються в суспільстві, та завданнями розвитку і фінансовими можливостями, що існують.

Особливістю модернізації публічної служби в посткомуністичних державах є суперечність між усвідомленням суспільством та владою необхідності цього процесу та політичними і соціально-економічними умовами. Неefективність діючої державної служби та її заполітизованість негативно сприймаються суспільством і мають наслідком недовіру населення до влади. Економічні труднощі перехідного періоду приводять до формування громадської думки щодо необхідності здешевлення витрат на державний апарат, котра акумулюється частиною політиків і веде до їхніх популістських обіцянок проведення відповідних реформ.

Питання модернізації цивільної служби активно використовується в політичному протистоянні, а зміна політичної влади часто приводить до зміни стратегії розвитку цивільної служби, реорганізацій, які часто є невиправданими, та значних кадрових перестановок, в основному з політичних причин. Приклади такого політичного підходу знаходимо не лише в Україні, а й у Польщі, Росії та інших посткомуністичних державах.

Проте в усіх посткомуністичних державах існує незадоволення службовців своїм статусом у суспільстві, невідповідністю між високими суспільними вимогами і введеними обмеженнями та інтенсивністю праці, відповідальністю, рівнем матеріального і фінансового забезпечення, що веде до залишення державної служби кваліфікованими кадрами.

Отже, при модернізації публічної служби важливо враховувати, по-перше, інтереси суспільства, держави та самих її працівників, по-друге, діалектику стратегічної перспективи та реальні потреби сьогодення, по-третє, політичні та економічні можливості для перетворень.

У процесі дослідження нами зафіксований феномен поєднання декларування необхідності модернізації публічної служби владою та опозицією з непослідовністю дій і затягуванням цього процесу. Наприклад, в

Україні з 2005 р. відбувалося обговорення нового закону про державну службу, було підготовлено близько 30 його проектів з еволюцією від радикалізму до поміркованості. В одному з проектів йшлося про публічну службу.

Водночас у Польщі внаслідок політичної боротьби спостерігалось зловживання методом спроб-помилки, що проявилось, зокрема, у прийнятті та введенні в дію протягом дванадцяти років (1996 - 2008) чотирьох варіантів Статуту цивільної служби. Непослідовність дій найяскравіше проявилась у положеннях Статуту 2006 р., яким була суттєво посилена політична залежність цивільної служби. Проте Статут 2008 р. лише частково відновив деполітизацію цивільної служби.

Аналіз модернізації державної служби в посткомуністичних країнах свідчить про важливість інституційного чинника реформ. Його недооцінка є головною причиною неефективності державного апарату, що визнається як політиками, так і вченими.

Проаналізований нами досвід посткомуністичних країн свідчить про відсутність єдиного рецепту вирішення проблеми управління модернізацією публічної адміністрації та публічної служби. Органами управління державною службою стали спеціальні державні органи або підрозділи державних органів, до компетенції яких належать забезпечення і розвиток системи державної служби.

В Україні проведення єдиної державної кадрової політики та функціональне управління державною службою покладено на створене згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209 Головне управління державної служби України (Головдержслужба України). Указом Президента України від 18 липня 2011 року №769/2011 утворено Національне агентство України з питань державної служби шляхом реорганізації Головного управління державної служби України [42].

На наш погляд, причини повільності модернізації публічної служби слід шукати в політичних факторах, а не в теоретичній нерозробленості проблеми. Необхідним видається функціонування спеціалізованого єдиного органу управління державною службою, відокремленого від інших міністерств та органів виконавчої влади.

Такі органи ефективно працюють у Казахстані та Україні (*Національне агентство з питань державної служби*) У Болгарії тривалий час діяло міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи, у Польщі досить широкі повноваження має Шеф цивільної служби.

Теорія та практика модернізації публічної служби дозволяють виділити два основних підходи – економічний та технократичний, кожен з яких має свої переваги та недоліки. Економічний підхід більш широкий, він передбачає орієнтацію на ефективність публічної служби, насамперед шляхом її раціоналізації, а технократичний підхід полягає у визнанні пріоритету самої публічної служби в її реформуванні шляхом оптимізації поділу повноважень та застосування сучасних методів діяльності та відповідних технологій.

Проте існують розбіжності в розумінні поняття ефективності. Традиційний підхід пов'язує зростання ефективності публічної служби, у першу чергу, з удосконаленням законодавства, що є прерогативою законодавчої гілки влади. Ефективність діяльності публічної служби в такому разі характеризується її здатністю якомога повніше забезпечувати реалізацію норм законодавства та виконувати вимоги політичної влади. Фінансові витрати при цьому менше беруться до уваги, оскільки основною вважається реалізація функцій держави. Водночас менше уваги звертається на фінансове та матеріальне забезпечення органів влади, отже, такий підхід може реалізуватися з меншими фінансовими витратами, що особливо важливо в умовах перехідного суспільства.

Модернізаційний підхід полягає у зростанні ефективності публічної служби шляхом застосування форм і методів діяльності, що апробовані у приватному секторі, та посилення уваги до раціоналізації діяльності органів влади на основі активізації економічних механізмів та ініціативності службовців. Усе це в перспективі повинно зменшити витрати на управління, але потребує на етапі реформування значних фінансових капіталовкладень у матеріальне забезпечення публічної служби, удосконалення її кадрового складу та засвоєння нових технологій управління.

Отже, існує проблема вибору між орієнтацією чиновників на забезпечення реалізації виконання чинного законодавства як основного критерію ефективності його дій та засвоєнням державою кращих методів управління приватному секторі.

Важливою проблемою є забезпечення публічної служби ресурсами, головним з яких є кваліфіковані та патріотично налаштовані кадри. При цьому патріотизм ми розуміємо в широкому значенні слова – як бажання служити суспільству та державі, гордість засвою професію, здатність дотримуватися корпоративної етики.

У посткомуністичних державах спостерігається тенденція до вироблення та реалізації стратегій управління людськими ресурсами на публічній службі, яка передбачає підготовку та добір кадрів, забезпечення постійного підвищення їхніх кваліфікації та мотивації до ефективної праці. Проте в жодній із посткомуністичних держав не вирішено проблему забезпечення конкурентоспроможності цивільної служби на ринку праці. Практика свідчить, що цивільна служба програє в цьому плані не лише бізнесовим структурам, а й органам місцевого самоврядування. В очах службовців перевагою їхнього становища є певна стабільність зайнятості та гарантоване пенсійне забезпечення. Але для молодих та середнього віку фахівців ці переваги не є визначальними, оскільки приватний сектор забезпечує значно вищий рівень заробітної плати та більше можливостей для кар'єри і професійного зростання. Отже, посилюється тенденція заміщення посад на цивільній службі менш конкурентоспроможними працівниками. Парадокс полягає в тому, що навіть розуміння політиками необхідності вирішення проблеми шляхом встановлення для державних службовців

конкурентно спроможних зарплат не може реалізуватися з політичних причин, оскільки більшість суспільства й досі негативно ставиться до чиновників і покращення їхнього утримання може сприйняти лише в разі помітного зростання ефективності діяльності органів влади.

На наш погляд, стратегічне завдання зростання престижності публічної служби повинно реалізовуватися поступово, але максимально інтенсивно, з урахуванням можливостей держави. Невідкладними мають стати заходи щодо врахування взаємозв'язку рівня оплати державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування з ефективністю їх діяльності, що вимагає розроблення відповідних критеріїв. Теоретичні дослідження цієї проблеми уже існують.

Модернізація публічної служби вимагає також її забезпечення сучасним обладнанням, інвестування коштів у технологічні та інформаційні процедури, без чого, наприклад, не може бути е-врядування. Економія на цих капіталовкладеннях у перспективі призводить до відставання публічної служби від потреб сьогодення, застою та неефективності діяльності. Важливою також є оптимізація функцій публічної служби, зосередження її на тих проблемах, які не можуть бути вирішені бізнес-структурами чи громадянським суспільством, а також чіткий поділ повноважень та обов'язків між окремими підрозділами органів влади.

Отже, необхідне неформальне, науково обґрунтоване функціональне обстеження органів влади та їхнє реформування з урахуванням принципу раціоналізації.

Така практика активно застосовується. Так, на виконання підписаного у 2005 році Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України, міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та Шведською Асоціацією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA (*Спільна ініціатива Європейського Союзу і Організації економічного співробітництва та розвитку*) було проведено відповідне дослідження та прийнято заключний документ з оцінкою шести сфер державного управління України.

У сфері адміністративного законодавства та державної служби відзначено такі проблеми:

- недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні;
- нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер;
- недостатній рівень професійності державної служби;
- розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ;
- недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей як верховенство права, відкритість, політична нейтральність;
- слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу.

Було рекомендовано прийняти Закон України „Про державну службу” (нова редакція), спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та полі-тичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби; забезпечити підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби; завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність та незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу; переглянути функції та роль системи прокуратури відповідно до кращих практик ЄС [79].

Аналіз свідчить, що необхідність реалізації цих завдань усвідомлювалася владними структурами та громадськістю і раніше. В Україні послідовно було розроблено прийнято низку документів, спрямованих на модернізацію інституту публічної служби, зокрема, Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу (2004), Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки (2004), Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (2006), Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року (2012) тощо.

Після 2014 року спроби унормувати модернізацію публічного управління та публічної служби активізувалися. В першу чергу це стосується Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385, та плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2015 року № 821.

Затверджено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. (2015), прийнято новий Закон України «Про державну службу» (2015). У 2016 році урядом затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки та план заходів з її реалізації, яким визначаються завдання, заходи, індикатори та строки виконання, а також визначаються відповідальні виконавці.

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Завданням Стратегії є формування ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування ЄС, яка здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики; надання

якісних публічних послуг громадянам та забезпечення оптимального використання публічних фінансів.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [54] визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Можна виділити вузлові завдання нового закону. На наш погляд, вони такі:

1. Максимальне врахування європейських принципів розвитку публічної служби;
2. Гарантування політичної нейтральності державної служби;
3. Забезпечення політичної неупередженості державних службовців;
4. Забезпечення умов рівного доступу громадян до державної служби;
5. Формування ефективної системи менеджменту людськими ресурсами;
6. Забезпечення постійності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;
7. Забезпечення мотивації державних службовців до ефективної праці;
8. Забезпечення прозорості та відкритості державної служби, залучення громадськості до процедур прийому на державну службу тощо.

У статті 1 цього закону зазначено, що державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

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

Водночас, в Україні досі тривають дискусії щодо внесення змін до чинного Закону України «Про державну службу», прийняття нового закону

«Про службу в органах місцевого самоврядування» та можливості прийняття комплексного закону «Про публічну службу».

Важливим в процесі комплексного реформування публічного управління в Україні, як наголошує С. М. Серьогін, є усвідомлення потреби синхронізації та змістовної узгодженості законодавчого забезпечення змін у системі державного управління, місцевого самоврядування та функцій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, інших видів служб [74, с. 44].

Проблему модернізації публічної служби потрібно сприймати як комплексну і розглядати як досягнення нею соціальної ефективності, тобто здатності повноцінно забезпечувати інтереси суспільства. У цьому відношенні важливо звернути увагу на такий фактор модернізації публічної служби, як партнерство з громадянським суспільством та бізнесом. Це передбачає посилення респонсивності публічної служби, тобто вивчення та врахування потреб клієнтів. Важливо враховувати необхідність поєднання стратегічних та тактичних завдань, ефективності та раціональності. Доцільно максимально використовувати напрацювання вчених та практиків зарубіжних держав з урахуванням національних особливостей та можливостей.

5.2. Сучасні вимоги до публічного службовця

Сучасні вимоги до публічного службовця формуються громадянським суспільством з урахуванням глобалізаційних процесів, національної ментальності та стану розвитку суспільства і держави. «У вільному демократичному суспільстві кар'єра може здійснюватися тільки демократичним шляхом, на підставі законності, продуманого делегування повноважень володарюючи органів зверху вниз, усебічного наукового аналізу ситуації. Тільки так можна звільнити механізми кадрової роботи від адміністративно-бюрократичних функцій, підвищити їх ефективність. Суспільству, що оновлюється, повинна відповідати нова філософія кадрової роботи з такими відмінними рисами, як гуманізм і демократичність, засновані на принципах законності і реалістичності, відвертості і колегіальності, соціального партнерства і моральності» – стверджують українські вчені [80, с. 260].

Суттєвими для України є корупція та інші прояви недоброчесності публічних службовців, що робить необхідною цілеспрямовану роботу для забезпечення умов недопущення цих явищ. Важливо наголосити, що проведення реформ, зокрема децентрація та дерегуляція управління, можуть привести до зростання кількості та розмірів «афер» в органах влади, як то було у Франції після реформи 1982 року та Польщі після реформи органів самоврядування у 1990 роках [83, с. 241].

Потреба в адаптації вітчизняної публічної служби до стандартів Європейського Союзу, що з новою силою усвідомлена після подій 2014 року в