

**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

в окремому розділі Адміністративно-процедурного кодексу України як загального кодифікованого нормативно-правового акта щодо регулювання адміністративно-процедурних правовідносин.

Необхідно також внести зміни у веденні Єдиного державного порталу адміністративних послуг, зокрема, щодо забезпечення надання транскордонних адміністративних послуг для іноземців, удосконалення критеріїв пошуку необхідних послуг, створення сервісу захисту прав споживачів адміністративних послуг тощо.

Потребує вдосконалення інформування громадян з приводу переліку необхідних документів, кількості примірників, порядку їх засвідчення, оплати послуг тощо

Є необхідність вдосконалення роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створення мобільних центрів надання адміністративних послуг, посилити кадровий склад таких центрів.

Пропонується також впровадження посади омбудсмана у сфері надання адміністративних послуг та прийняття відповідного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг».

Більшість дослідників позитивно оцінюють роботу ЦНАПів та пов'язують удосконалення надання адміністративних послуг з розширенням їх мережі та зростанням ефективності діяльності [2; 78].

Мова має йти про формування нового державного механізму, який повинен забезпечити можливість якісного врядування. Доцільно сконцентрувати зусилля на усуненні причин та умов, що сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації. Вкрай важливим є належне кадрове забезпечення органів влади, що передбачає зростання мотивації до якісної праці, а відтак – проведення якісного відбору та підвищення професійних і моральних вимог.

Необхідним є проведення значної роботи по скороченню дозвільних функцій держави, упорядкуванню системи надання адміністративних послуг, встановлення стандартів послуг, впровадження нових форм та методів роботи, пов'язаних, насамперед, з можливостями інформаційних технологій тощо.

## **5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій**

Входження України до світового співтовариства, перехід від індустріальної до постіндустріальної та інформаційної суспільної формації передбачають урахування основних векторів розвитку сучасних держав, впровадження нових інституційних форм та інноваційних технологій, необхідних для реалізації актуальних завдань.

Особливість посткомуністичних трансформацій полягає в тому, що вони відбуваються у період глобалізації, яку неможливо однозначно,

позитивно чи негативно, оцінити. Інтеграція політичних, правових, економічних та культурних систем зумовлює нові виклики, пов'язані із необхідністю розробки механізмів входження до глобалізованого простору. Актуалізується проблема запозичення кращих зразків зарубіжної практики державотворення, що вимагає відповідних методологій.

Сучасний етап розвитку України потребує системного вирішення задекларованих у Конституції завдань розбудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Цементуючою основою цих перетворень є демократія. Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування [55]. Як наголошує Р. Войтович, одним з пріоритетних завдань у розвитку української держави є створення ефективної державної кадрової політики, яка б була ідентична рівню її національного розвитку й дозволила їй протистояти сучасним викликам глобалізації [5].

На думку О. Антонової, в умовах глобалізації актуалізується необхідність розробки напрямів розвитку професійної компетентності фахівців з публічного управління та адміністрування, таких як інтегрована, стратегічна, комунікативна та технологічна. Саме для випереджаючого розвитку держави необхідні формування та розвиток стратегічної компетентності [3, с. 6].

Враховуючи об'єктивність процесу європеїзації – впливу європейської ідеї, політики, норм, інституцій тощо на національні системи, одним із проявів якого є гармонізація правових систем держав-членів, варто відзначити, що механізми європеїзації правових систем держав-членів та держав, які прагнуть стати членами ЄС, суттєво відрізняються.

Право ЄС стає частиною національного права держав-членів і, таким чином, може застосовуватися судами, створювати права і обов'язки для фізичних і юридичних осіб. Ефективна система публічного управління є необхідною передумовою того, щоб держави-члени і держави-кандидати могли користуватися перевагами інтеграції та виконувати зобов'язання перед Співтовариством.

Перехідний процес є унікальним багатовимірним історичним явищем, аналізувати яке потрібно з різних сторін. За роки незалежності відбулися зміни в усіх сферах життя суспільства. Створено основи демократії та інститути ринкової економіки, формується громадянське суспільство. Проте загальна оцінка реформ свідчить про низку проблем, які заважають ефективному їх проведенню. Зокрема, і науковці, і громадськість сьогодні сходяться на думці, що чинна публічна адміністрація України не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та досягнення європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо-суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб громадян.

Довіру до існуючої нормативно-правової бази підривають складна політична практика, неоднозначне трактування законів, невпевненість населення в адекватності дій влади та застосуванні норм судочинства. Тому великого значення набуває теоретичне та методологічне осмислення процесів удосконалення діяльності української влади, пристосування сучасної парадигми публічного управління до українських реалій. Важливо, на наш погляд, розглядати модернізацію публічної адміністрації у взаємозв'язку із становленням громадянського суспільства, керуватися як світовими тенденціями, так і національними традиціями публічного управління, враховуючи рівень нинішнього політичного, соціально-економічного та культурного розвитку країни.

У цьому процесі значну роль повинне відіграти ознайомлення із досягненнями світової управлінської думки, вивчення та впровадження кращого іноземного досвіду, розумне поєднання його із вітчизняними напрацюваннями. Велике значення має виявлення тенденцій розвитку громадянського суспільства та адекватних йому сучасних систем публічного управління в європейських країнах та здійснення порівняльного аналізу вирішення проблеми вибору оптимальної системи управління в цих державах та в Україні. Особливо важливим видається досвід посткомуністичних держав, в першу чергу країн Центральної та Східної Європи, які, як і Україна, проходять шлях від тоталітарного до громадянського суспільства. Процеси глибокої трансформації, які переживає наша держава, роблять актуальними дослідження їх спрямованості, суті, умов та факторів у взаємозв'язку із світовими і, насамперед, європейськими процесами.

Проведений аналіз засвідчив, що у науковій літературі, особливо зарубіжній, плідно досліджується комплекс проблем, що стосуються сучасного публічного управління. На наш погляд, в Україні, як і в інших державах Центрально-Східної Європи, вже можна говорити про перехід від етапу вивчення феномену публічної адміністрації до розробки рекомендацій щодо його оптимізації.

Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій – це складний, багатовимірний процес, який передбачає студіювання наукових досліджень провідних зарубіжних вчених у сфері публічного управління, виявлення тенденцій розвитку публічної служби, широке вивчення практики публічного управління як розвинених держав, так реформ у колишніх соціалістичних країнах, систематизації цього досвіду, аналізу власних реалій, визначення кращого досвіду, вартого запозичення та врахування помилок і недоліків на шляху реформ, вироблення рекомендацій та методична підтримка модернізації публічної служби.

Важливо аби адаптація зарубіжного досвіду у сфері публічного управління та публічної служби відбувалася з урахуванням, насамперед, національних інтересів.

Суттєвими є адаптація української правової системи до права ЄС, впровадження європейських принципів належного урядування, використання

сучасних механізмів забезпечення публічної служби підготовленими кадрами та внутрішнього менеджменту тощо.

Важливим аспектом вивчення та впровадження зарубіжного досвіду публічної служби є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і структур громадянського суспільства.

Аналіз свідчить, що світова практика нагромадила багато моделей для реформування національних систем державної служби. Основними з них є вест-мінстерська модель нового державного управління, яка апелює до принципів маркетинга державної служби, заміни традиційних бюрократичних засад державної служби принципами ринкової конкуренції, партнерства влади та бізнесу, та американська модель, яка відстоює принципи децентралізації управління, демократичного лобювання та максимального якісного надання послуг.

Важливо враховувати вже проведену в Україні роботу з європеїзації публічної служби. Перше серйозне намагання створити державну службу європейського зразка було сформульовано у 1998 році Указом Президента України в Концепції про адміністративну реформу в Україні. Наголошено на необхідності формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування органів влади; організації на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів тощо. Значну увагу приділено реформуванню законодавства про державну службу.

У 2000-х роках відбулася суттєва активізація процесу модернізації інституту державної служби. Згідно Указу Президента України від 21 березня 2000 р. створено Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України, завданням якої було визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Послідовно було затверджено низку нормативно-правових актів стосовно розвитку публічної служби України на основі принципів європейського права. Серед них, на нашу думку, варто виділити: Програму інтеграції України до ЄС (Указ Президента №1072/2000 від 14 вересня 2000 р.); Стратегію реформування системи державної служби в Україні (Указ Президента України від 14 квітня 2000 р.); Комплексну програму підготовки державних службовців (9.11.2000 р.); Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС (Указ Президента України від 5 березня 2004 р.); Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. (Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2004 р. №746; Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (Указ Президента України від 20 лютого 2006 р.).

Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства

Європейського Союзу» затверджено відповідну загальнодержавну програму. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу проголошено досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС була проголошена пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Визначено, що адаптація законодавства, це – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вітчизняний законодавець визначив як досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* (надбання Співтовариства – сукупність актів законодавства, політичних документів та практики їх застосування з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього).

Положення Закону України «Про державну службу» (2015 р.) визнані такими, що відповідають європейським принципам державного врядування і містять низку прогресивних положень (*конкретизовано вимоги до професійної компетентності держслужбовців; удосконалено порядок прийняття на державну службу; врегульовано питання проходження державної служби з врахуванням міжнародних стандартів та норм ЄС з прав людини тощо*).

Відзначаючи масштабність проведеної роботи з питань забезпечення модернізації публічної служби України з урахуванням зарубіжного досвіду, пов'язану, насамперед, з прийняттям нового Закону України «Про державну службу» необхідно водночас вказати, що основні завдання залишаються поки що невирішеними, що яскраво помітно, зокрема, зі значних масштабів корупції. Як констатує О. Линдюк, проблеми модернізації державної служби в українському суспільстві під впливом глобалізації загострюються, тому їх вирішення вимагає більш глибокого її теоретико-методологічного осмислення [36, с. 108]

Тому варто виділити вузлові пропозиції вчених щодо пріоритетів та завдань модернізації публічної служби з урахуванням зарубіжного досвіду, який певною мірою відображений майже у всіх дисертаційних дослідженнях (наука державного управління, політологія, соціологія, економіка, юридичні науки). Проте, лише незначна частина наукових праць присвячена вивченню іноземного досвіду євроінтеграційних процесів та модернізації публічного управління, в першу чергу це стосується публікацій таких авторів, як В. Баштанник, В. Бурдяк, Р. Войтович, П. Ворона, Н. Гнидюк, І. Грицьак, С. Василенко, Н. Дармограй, О. Долженков, Т. Желюк, Г. Зеленько, В. Золотарьов, В. Копійка, С. Кравченко, О. Линдюк, В. Лісничий, І. Лопушинський, Н. Рудік, О. Рудік, Л. Пашко, Л. Прокопенко, Л. Прудиус, В. Солових, Ю. Стрельцов, І. Тодоров, В. Шаповал та інші вчені.

Публікації автора, основними з яких є [17; 28; 29; 30; 70], стосуються модернізації публічної адміністрації в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Компаративний аналіз модернізації публічної адміністрації здійснено не лише у взаємозв'язку із вітчизняними політичними, соціально-економічними та культурними процесами та аналогічними трансформаціями у країнах Центральної та Східної Європи, а й з урахуванням глобалізаційних явищ, що вимагає вивчення та творчого застосування до України цивілізаційної, інституціональної та інших моделей розвитку.

Як наголошує Р. Войтович, в умовах глобалізації кадровий потенціал має виступати гарантом збереження в першу чергу традиційних загальнонаціональних цінностей шляхом національного наслідування, що є результатом відсутності інтелектуальних „розривів” у суспільстві. Загальні цінності еліти є центрами кристалізації нових культур, тому саме вона має виступати носієм нової організаційної культури. Формальних демократичних інститутів ще не достатньо для констатації демократичного стану чи процесу, адже індикатором демократії можуть стати лише управлінські кадри, які забезпечать ліберальну демократизацію зміни влади, а також і її ефективність.

У сучасному світі належним чином може розвиватися лише та держава, яка здатна максимально розширювати коло учасників управлінського процесу, бути відкритою для світового простору, змінювати способи організації управлінської діяльності, і в той же час володіє власними національними критеріями збереження своєї самобутності. Основна роль у таких процесах належить розробці спеціальних соціальних технологій кадрової політики, спрямованих на максимальний розвиток інтелектуального потенціалу управлінських кадрів, головною якістю, якої має стати високий професіоналізм та громадська позиція [5].

Т. Желюк, виділяючи 5 груп держав в залежності від їх особливостей історичного, економічного, політичного розвитку, адміністративного устрою, адаптованих моделей державної служби тощо, відносить Україну до постсоціалістичних країн (Болгарія, Румунія, Угорщина, Чехія), які підтримують децентралізований підхід в організації державної служби, принципи публічного управління, компетентнісний підхід в системі кадрового забезпечення, активну європеїзацію національних моделей державної служби [16]. На думку цього автора, для створення моделі публічного управління європейського зразка та дотримання принципів демократичного врядування (надійності, прогнозованості, відкритості, прозорості, відповідальності, результативності та ефективності надання державних послуг), реалізації окреслених напрямів модернізації в державній службі України необхідно вирішити питання: упорядкування публічно владних компетенцій та функцій, адміністративних процедур у прийнятті управлінських рішень та надання публічних послуг; закріплення індикаторів оцінки інституційної, соціальної, економічної, маркетингової ефективності діяльності органів влади та місцевого самоврядування; забезпечення максимального врахування європейських стандартів роботи з кадровим корпусом державної служби на

основі поліфункціонального підходу та кластеризації програм підвищення кваліфікації персоналу, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмінь і вдосконалення основних компетенцій; застосування антикорупційних механізмів, інструментів управління конфліктом інтересів для подолання кадрових деформацій в органах державної влади та органах місцевого самоврядування відповідно до вимог пункт 4 статті 7 Конвенції ООН протидії корупції, Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади й місцевого самоврядування Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 року; використання технологій управлінського лідерства (діагностування, стратегування, прогнозування, проектування, реформування, інформаційного забезпечення, вирішення соціальних конфліктів, прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та ризиків), репутаційного менеджменту (використання комунікативних стратегій, соціальної звітності, медіа-аудиту, підтримка ідеології сталого розвитку у функціональній діяльності державних інститутів), стратегічного партнерства, яке дозволить підтримувати довгострокову співпрацю держави з іншими інституційними одиницями у сферах реалізації національних інтересів [3]. В. Гурковський стверджує, що нові виклики глобалізації вимагають як оновлення окремих компонентів державного управління, так і системи в цілому, шляхом впровадження масштабних інновацій випереджаючого характеру. Досягнення суттєвого покращення якості та прозорості публічних послуг є ключовим завданням національних урядів, а відкритість та прозорість у наданні державних послуг сьогодні виступають загально-прийнятим стандартом у діяльності суб'єктів публічної адміністрації у багатьох розвинених державах світу. Об'єктивний погляд на транспарентність переконує, що процес публічного адміністрування потребує забезпечення широкої відкритості діалогу між державою та суспільством, прозорості принципів сторін державно-управлінської діяльності. Причому, на погляд цього автора, цілком доцільно закріпити інститут транспарентності законодавчо, що вже впроваджено в низці розвинутих країнах світу [9].

Як вважає Л. Пашко, головний наголос в оновленні державних інститутів в Україні має бути зроблено на осучасненні та удосконаленні управління людськими ресурсами у сфері державного управління та в системі державної служби, пропонуючи постановку на державному рівні питання про необхідність розробки нової парадигми управлінської теорії; перетворення сучасної державної служби України на високоінтелектуальний духовно-культурний соціальний інститут; перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами у сфері державного управління і в системі державної служби; демократизацію професійної діяльності на державній службі як процес перетворення кожного державного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності в контексті служіння перш за все народу і, як наслідок, державі; запровадження в практику державного управління теорії «нової» динамічної організації та концепції «організаційного гуманізму»; нейтралізацію негативного впливу людського фактора у процесі управління

людськими ресурсами та їх оцінювання у сфері державного управління; перетворення сучасної інтегральної управської культури на обов'язкове поєднання трьох типів культур; адміністративно-командної, інформаційно-аналітичної та соціально орієнтованої; закріплення інноваційного духу в професійній підготовці керівників; суттєве переосмислення щорічного оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління; спрямування підходу до оцінювання державних службовців як до основної кадрової технології системи управління людськими ресурсами; запровадження на всіх ієрархічних рівнях об'єктивного, неупередженого, не заформалізованого комплексного підходу до оцінювання людських ресурсів; застосування сучасних критеріїв оцінювання для діагностування рівня професіоналізму та компетентності оцінювання службовця крізь призму його професійно-особистісного «розгор-тання» у звітному періоді [47, с. 4].

На думку В. Золотарьова, запозичуючи досвід організації організаційного та кадрового забезпечення в розвинених країнах світу, слід урахувати низку положень. Спочатку слід провести розробку програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки, далі повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом упровадження і його результатів [18].

Л. Прудіус вважає, що реалізація амбітної цілі – модернізації державної служби на засадах європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування» – має здійснюватися шляхом гармонізації державної служб з міжнародними стандартами та нормами ЄС для забезпечення її якості, результативності та ефективності [69]. Л. Прудіус пропонує побудову моделі управління якістю державної служби відповідно до міжнародних стандартів серії ISO (орієнтація на замовника, лідерство, задіяність персоналу, процесний підхід, постійне поліпшення, прийняття рішень на підставі фактичних даних, керування взаємовідносинами). Іншими напрямками поліпшення управління якістю державної служби України названо: гармонізацію державної служби з між-народними стандартами та нормами ЄС; електронне врядування на державній службі як інструмент розвитку інформаційного суспільства; професіоналізація державної служби на основі смарт – технологій та електронного навчання; гуманізація державної служби на засадах європейських цінностей.

Отже, основною особливістю публічної служби в Україні є її розвиток у напрямі адаптації до вимог Європейського Союзу з орієнтацією на принципи належного врядування (*good governance*) та належної адміністрації (*good administration*). Аналіз наукових досліджень з даної проблематики дозволяє виокремити нормотворчий, інституційний, організаційний, науково-технічний, кадровий та міжнародно-правовий напрями роботи у цій сфері. Варто відзначити необхідність застосування в процесі адаптації всього спектра джерел права ЄС, що сприятиме системній та результативній роботі.