

Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Н. С. Сидоренко
С. О. Шевченко
Н. А. Липовська

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Навчальний посібник

Дніпро
2022

УДК 351.823.1:353

С 34

*Рекомендовано до друку навчально-методичною
радою Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
протокол № 13 від 15.11.2022*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Сиченко В.В., ректор комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України;

Кришень О.В., директор департаменту соціального захисту населення Дніпропетровської облдержадміністрації, кандидат наук з державного управління;

Чикаренко І.А., завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», доктор наук з державного управління, професор.

Сидоренко Н. С., Шевченко С. О., Липовська Н. А.

С 34 **Публічна служба** : навч. посіб. / Н. С. Сидоренко, С. О. Шевченко, Н. А. Липовська. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 264 с.

ISBN 978-617-8035-35-8

Посібник підготовлено відповідно до програми дисципліни «Публічна служба» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому рівні вищої освіти.

У посібнику на основі широкого кола джерел розкривається зміст публічної служби, обґрунтовано теоретичні засади публічної служби, визначено її системні характеристики. Здійснено системний аналіз правового статусу публічних службовців, особливостей проходження спеціалізованої публічної служби. Узагальнено підходи до модернізації публічної служби в контексті реформування державного управління.

Для вчених, які працюють у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Матеріал посібника сприятиме засвоєнню слухачами освітньої програми, стане у нагоді при підготовці до атестації.

ISBN 978-617-8035-35-8

© Автори, 2023

© ДДУВС, 2023

ЗМІСТ

ВСТУП	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЗАСОБУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	6
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження інституту публічної служби	6
1.2. Інститут публічної служби як об'єкт наукових досліджень: стан і перспективи	27
1.3. Мета, завдання та функції публічної служби	45
Розділ 2. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	61
2.1. Складові інституту публічної служби як суб'єкти формування та реалізації управлінських рішень та послуг	61
2.2. Суб'єкти політичної діяльності як елементи інституту публічної служби	92
2.3. Права та обов'язки публічних службовців	111
Розділ 3. СПЕЦІАЛЬНІ ВИДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	119
3.1. Особливості спеціальної публічної служби	119
3.2. Військова служба	125
3.3. Особливості державної служби в податкових та митних органах	131
3.4. Дипломатична служба	137
3.5. Служба в правоохоронних органах	143
Розділ 4. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	156
4.1. Система місцевого самоврядування	156
4.2. Посадові особи місцевого самоврядування, їх правовий статус	161
4.3. Особливості припинення служби в органах місцевого самоврядування	174
Розділ 5. МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	178
5.1. Етика державного службовця: основні засади	178
5.2. Служіння як професійна місія публічного службовця	182
5.3. Основні цінності та норми етики публічного службовця	187
5.4. Професіоналізм як моральна якість державного службовця	189

Розділ 6. СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	196
6.1. Нормативно-правові засади соціального захисту публічних службовців	196
6.2. Престиж публічної служби та технології його формування	200
6.3. Імідж публічного службовця	205
Розділ 7. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	211
7.1. Моделі публічної служби зарубіжних країн	211
Орієнтовний перелік тестових питань	224
Напрями магістерських робіт	233
Термінологічний словник	235
Тематика есе з дисципліни «Публічна служба»	246
Творчі завдання з дисципліни «Публічна служба» та методичні рекомендації до їх виконання	248
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	250

ВСТУП

Упровадження в Україні демократичних принципів супроводжується зміною парадигми функціонування інститутів публічної влади. Перехід до нової управлінської практики держави вимагає не лише переорієнтації державно-суспільних відносин, що мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відображено в ряді нормативно-правових актів України.

Чинна в Україні система державного управління є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб простої людини. Причинами такого стану багато в чому є неефективна організація інституту державної служби й служби в органах місцевого самоврядування та незавершеність розмежування політичного й адміністративного управління. Це визначає напрями трансформації інститутів влади, установлює нові пріоритети та обумовлює перехід до публічного управління, що інституалізується у формі публічної служби. У зв'язку з цим питання формування інституту публічної служби в Україні, визначення її структури та функцій є актуальним для системи державного управління України.

Дослідження світового досвіду публічного управління виявляє багатогранну систему міжособистісних і міжінституціональних взаємозв'язків та акцентує увагу на суспільних відносинах, що виникають під час прийняття важливих для держави, суспільства, громадян управлінських рішень. При цьому інститут публічної служби розглядається як гарант розвитку соціуму та інструмент управління, що спрямований на створення й підтримання сталих зв'язків влади із суспільством. Вищезазначене актуалізує дослідження цієї сфери діяльності, її складових і застосування комплексного (інтегрованого) підходу до публічної служби в Україні.

Інтегрований інститут публічної служби в Україні орієнтований на

встановлення партнерських відносин між владою і суспільством. Визначальним принципом функціонування інтегрованого інституту публічної служби є служіння від імені народу та для народу, що дозволяє об'єднати складові публічної служби в єдину інституцію. При цьому громадськість отримує можливість не тільки впливати на прийняття державно-управлінських рішень, а й залучається до контролю за діяльністю управлінського апарату, що дозволяє постійно вдосконалювати систему публічного управління. Отже, передбачається інтегрувати як складові публічної служби, так і зусилля органів публічної влади, суспільства й громадян з метою налагодження співпраці, надання якісних послуг населенню та створення гідних умов людського життя.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЗАСОБУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У першому розділі акцентуємо увагу на визначенні проблем публічної служби, а саме: на вивченні основних концепцій, які вплинули на розвиток та становлення інституту публічної служби, на дефініції основних методологічних підходів, що відтворюють його характеристики. Розглянемо напрями державного управління, які визначають вектор розвитку інституту публічної служби в Україні.

1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження інституту публічної служби

Дослідження проблем управління, зокрема вивчення організації та діяльності інституту публічної служби, є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Така ситуація зумовлена історичним фактором існування нашої країни, а саме тим, що понад 70 років Україна була частиною тоталітарно-авторитарної держави, за якою державне управління розглядалось як досить вузька спеціальність у межах адміністративного права та здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва й було підпорядковано загальносоюзній системі [1, с. 331]. І лише демократичні зміни 90-х рр. ХХ ст., насамперед, отримання незалежності Україною в 1991 р., сприяли розвитку та піднесенню науки про державне управління, як окремої галузі діяльності, навчання та досліджень. За останні роки активізувалися наукові дослідження з проблем державного управління та державної служби. Однак уже перші наукові дослідження державного управління в країнах посткомуністичного простору виявили кризу у цій сфері не лише як теоретичної дисципліни, а й як практичної та освітньої галузі [2, с.11], та

¹ Опанасюк, Г. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа). Вісн. УАДУ. 2000. № 3. С. 331–336.

² Опанасюк, Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія. К. : УАДУ, 2001. 284 с.

починається тривалий шлях його становлення.

Розпочинається процес формування специфічного соціально-правового апарату управління, що має виконувати функції держави і яким під впливом особливостей соціокультурного розвитку, історичних традицій, політичних та економічних процесів постає державна служба. Водночас, як свідчить практика, теперішнє положення організації та функціонування державної служби не повною мірою задовольняє зростаючі потреби сучасного громадянського суспільства [1, с. 292], а саме: забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави

Тому з 2000 р. в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, в напрямках: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби, впровадження елемента публічності [2]. Необхідність реформи державного управління взагалі, та державної служби зокрема, зумовлена розривом між сучасними вимогами суспільства і діяльністю державного апарату [3, с.9]. У результаті цього було поставлено такі основні завдання реформування державного управління: по-перше, законодавче закріплення принципів діяльності та засад організації системи державного управління та державної служби; по-друге, створення ефективного механізму реалізації функцій державного управління відповідно до законодавчих засад та суспільних потреб (створення нових інституцій); по-третє застосування принципів і процедур публічної політики в діяльності державного апарату у ході прийняття державно-управлінських рішень [4]. Їх вирішення має призвести до вдосконалення системи державного управління, формування цілісного інституту публічної служби, де застосування принципів відкритості та прозорості, процедур публічної політики в діяльності державного апарату буде основним досягненням

¹ Савченко, Б. Зміна пріоритетів у реформуванні державної служби як передумова успішної інтеграції України до ЄС. Актуаль. пробл. держ. упр. : зб. наук. прац. : Х. : Магістр. 2005. № 3. С.291–296.

² Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг.ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К. : Конус – Ю, 2007. 735 с.

³ Авер'янов, В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. Юридичний журнал. 2005. №8. С. 8–12.

⁴ Нанівська, В. Публічна політика – виклик для нашої влади. URL : <http://www.icps.kiev.ua/about/experts/detailed/html?exp=vnanivska-26k-Coched-seminarpages>

реформування державного управління. Це зумовило підвищений інтерес до вивчення проблем державного управління, і зокрема визначення сутності «державної служби» та інституту «публічної служби», системи «державного управління» та «публічного управління», оскільки державна служба є одним із головних інститутів державної влади будь-якої держави.

Вивчення проблем інституту публічної служби слід розпочати із аналізу досліджень, що стосуються визначення поняття «державна служба». Насамперед це пов'язано з тим, що поняття «публічна служба» для України досить нове, по-друге, більш широкого використання у вітчизняній науці та застосування у сучасному державному управлінні набув термін «державна служба». Ще однією причиною є постійна полеміка навколо змістовного наповнення зазначених термінів. Це пов'язано з тим, що це поняття «державна служба» є досить близьким до інших понять, такими як, «державне управління» [1;2], «публічне управління» [3;4], «публічна служба» [5;6], «публічна адміністрація» [7;8], до того ж змістовний характер цих понять (грець. teleos – той, хто досяг мети + logos – вчення) дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення у сенсі реалізації. Однак жоден із них не вичерпує іншого. Тому визначення сутності інституту публічної служби доцільно починати з встановлення смислового значення служби в загальному розумінні та державної служби зокрема.

¹ Бакуменко, В. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія. К. : УАДУ, 2000. 328 с.

² Цветков, В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти : монографія. К. : Ін Юре, 2003. 496 с.

³ Петренко, О. Державна служба в контексті формування публічних відносин. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ. 2006. Вип.4(26). С. 202–209.


⁴ Who rules: politico-administrative Relations. NISPAcee, 2001. 443 p.

⁵ Лазор, О. Державна служба в Україні : публічна служба. К. : Дакор, 2005. 472 с.

⁶ Черноног, Є. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. К. : Знання, 2008. 458 с.

⁷ Малиновський, В. Публічна адміністрація : постановка проблеми. Вісн. НАДУ. К. : НАДУ. 2006. №1. С. 33–39.

⁸ Хачатурян, Х. Сутність та напрями інноваційного розвитку державної служби в Україні. Менеджер. 2006. № 1(35). С. 16–21.

<p>Визначення</p> 	<p>«Служити» означає виконувати будь-які обов'язки стосовно будь-кого, працювати, трудитися в ім'я або на користь когось або чогось [1, с. 364]. Служба також визначається як робота, заняття службовця, а також місце його роботи, деяка сфера; службовця – як особу, що працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування. При цьому працівники, залучені до служби, або створюють духовні цінності, або реалізують функції управління.</p>
--	---

Отже, служба включає такі значення: професійна діяльність особи; сфера діяльності організацій, установ і підприємств; певний соціально-правовий інститут, до якого належать органи управління, науково-дослідні, проектні, навчальні та інші інституції, що забезпечують вирішення певного завдання або реалізацію певної функції держави та суспільства.

Державна служба, в свою чергу, якщо вдатися до історико-політичного контексту завжди ототожнювалась з особою правителя і його приближеними, тому вивченням проблем державної служби спочатку займалися філософи, а пізніше юристи та політологи з часів стародавнього світу – Конфуцій, Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон; в середні віки – М. Лютер, Н. Макиавеллі, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ф. Бекон; у період реформації, відродження та буржуазних революцій – Ш. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо, І. Кант, Г. В. Ф. Гегель.

Серед дослідників, які започаткували вивчення проблеми державної служби у сучасному розуміння слід визначити М. Вебера, К. Маркса, В. Вільсона, Дж. Ст. Міля, М. Г. Моску, та Ф. Гуднау. Значний внесок у розробку питань, пов'язаних з проблемами функціонування системи державної служби зробили К. Ясперс, Х. Мюнстерберг, М. Фоллет, Т. Парсонс. Під впливом їх праць Г. Саймон, П. Блау, М. Крозьє доповнили запропоновані моделі організації державної служби теорією неформальної організації. Теорію «чутливої» адміністрації запропонували Д. Валдо та В. Острома. Комунікаційну концепцію державної служби розробили Х. Арндт, М. Фуко.

Сучасна державна служба – це продукт становлення індустріального суспільства, в умовах якого зароджений новий тип соціальних відносин, що породжує попит та потребує наукових досліджень про державну

¹ Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. (А-Э) 42000 слів. / [укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. К.: Аконіт, 1998. Т.1 1998. 910 с.

службу і державне управління [1, с.44]. За таких обставин дослідження інституту державної служби є логічним і постає адекватною формою наукового обґрунтування світових досягнень управлінської думки. Не слід забувати і той факт, що державну службу відносять до числа найбільш важливих соціальних винаходів цивілізації, вивчення якої розпочалося з теорії про раціональну бюрократію.

Однією з найбільш поширених та впливових парадигм, що визначають державну службу як бюрократію є теорія класика німецької соціально-політичної думки М. Вебера. Згідно з його вченням, державна служба (бюрократія) постає організацією з пірамідальною структурою влади, що використовує силу дії універсальних і безособових правил для її підтримки, приділяючи головну увагу недискреційним аспектам управління. Основні характеристики бюрократії складають: по-перше, компетенція кожного бюрократичного рівня, що чітко регламентована, тобто її зафіксовано нормативно; по-друге, ієрархічна організація бюрократичної структури, що заснована на базі твердо встановлених принципів посадової субординації; по-третє, уся формальна внутрішньо організаційна діяльність (поширення інформації, прийняття рішень, підготовка наказів і директив і т.п.), що здійснюється у формі письмових документів та підлягає збереженню; по-четверте, усі посадові особи повинні, які бути компетентними не тільки в сфері своїх професійних посадових обов'язків (наприклад, як юриста, економіста, інженера, військового і т.п.), але також і в області норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому. Отже, за М. Вебером державна служба це інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах впроваджується воля держави, навіть всупереч опору громадян, та ієрархічна організація апарату управління в державі.

Свій аналіз М. Вебер проводив на рівні ідеальних типів, виділяючи інваріантні, тобто незмінні, стійкі і головні ознаки бюрократії. Втім, її домінанту учений зафіксував дуже чітко. Бюрократична організація визначена як найбільш раціональна інституційна організація для рішення складних задач управління у сучасному суспільстві, і основа її раціональності складається в знеособленості її функціонування, що дає гарантії від сваволі конкретних виконавців [2, с. 319]. Таким чином, М. Вебер визначає бюрократичну організацію як таку, що технічно сама

¹ Сіцинський, А Концептуальні основи розвитку державної служби України. Статистика України. 2003. № 2(21). С. 43–48.

² Сіцинський, А Державна служба і державна бюрократія управління. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. : зб. наук. пр. : Хмельницький, 2004. Вип. 1–2 (9–10). С. 317–323.

зроблена з усіх мислимих організаційних форм. Її перевага, що виявляється в чіткості, швидкості, компетентності, наступності, єдності, субординації, стабільності, економічності, нарешті, у безособовому характері діяльності, що ставить її настільки вище всіх інших видів організації, наскільки механічне виробництво вище ручного. Тобто, бюрократія – це панування професіоналізму над некомпетентністю, норми над сваволею, об'єктивності над суб'єктивністю. Вищезазначене дозволяє виділити три «ідеологічні» постулати концепції бюрократії М. Вебера, а саме: бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному «хазяїну», але не втручається при цьому в політику; це найкраща з усіх можливих форм організації; найважливіша її чеснота – незалежність від впливу суб'єктивних – людських – впливів на прийняття рішень.

Еволюцію поглядів вчених на розвиток державної служби (бюрократії) можна умовно розділити на чотири основні школи: теорія М. Вебера, яку щойно розглянули, марксистську, азіатську та реалістичну (дві останніх назви у певній мірі також умовні). Якщо М. Вебер у своєму розумінні бюрократії виступає як ціннісно-нейтральний позитивіст, то К. Маркс із його відкритим ціннісним запереченням універсальної соціальної корисності держави знаходиться на прямо протилежних позиціях. Бюрократія виглядає абсолютним злом, а простий перелік пунктів критики бюрократії в його описі виглядає дуже вражаюче. Тут і підміна суспільного інтересу приватним інтересом влади і конкретного чиновника, тобто «присвоєння держави» чиновництвом; і органічна нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми, тобто відсутність у неї державного розуму; і перекручене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, сваволя, що зростають під час просування до вершини бюрократичної ієрархії; і її корпоративність, своєкорисливість; і кар'єризм як образ життя; і посягання на монопольну компетентність; і формалізм.

Найбільш специфічною характеристикою бачення бюрократії (державної служби) є погляди К. Маркса і поширення на неї знаменитої категорії відчуження. На його думку, бюрократія є організмом-паразитом, який принципово нездатний бути ані носієм розуму, ані виразником загальних інтересів. Варто відзначити, що К. Маркс не бачив позитивних рис у сучасній йому формі державної служби, тому піддав її критиці. Критика щодо бюрократії мала рацію, оскільки було абсолютно точно визначено негативні її риси. Ця критика є актуальною і для більшості сучасних бюрократій. Але якщо прийняти такого роду критику за повний аналіз, то залишається незрозумілим, яким чином і чому

сучасні бюрократичні державні апарати в різних країнах до тепер існують, але і досить успішно справляються з вирішенням найскладніших проблем.

Третій тип бюрократії – «азіатська». Ця модель своє найбільш повне втілення одержала в азіатських імперіях, і має назви «імперська» чи «східна». Прикладом її класичної форми є китайська, про яку ходять містифікації щодо її ідеальної організації. І хоча «китайська» модель у деяких моментах формально збігається з моделлю М. Вебера як, наприклад, система іспитів на право одержання посади і драбина (сходинки) посадової ієрархії, за своїми фундаментальними принципами і цілям вона їй прямо протилежна [1, с. 335]. До основних механізмів, які лежать в основі всієї китайської системи державного управління належать: систематичне оновлення апарату; рівні можливості для чиновників; чітка градація в середині самого правлячого класу; уніфікація мислення чиновників; цензорський нагляд; сувора особиста відповідальність чиновників. Уся армія чиновників працює на забезпечення потреб центральної влади і власне чиновників. Хоча деякі чисто зовнішні атрибути і наближають її до європейської бюрократії нового часу, в той самий час деякі дослідники характеризують її як псевдобюрократію (А. Оболонський). Для європейських країн характерним є змішаний варіант, оскільки в рамках європейської політичної традиції діяльність державних чиновників розглядалося не як одне тільки служіння державі, але і як здійснення необхідних для всіх прошарків суспільства публічно-владних функцій.

Звернемося тепер до «реалістичного» трактування бюрократії, яке являє собою домінуючу модель західної демократії, мова йде про поступове доповнення і модернізацію парадигми М. Вебера. Первісне значення бюрократії стосувалося реалістичного трактування бюрократії і становлення цього значення відбулося, насамперед, за рахунок включення в модель суб'єктивного, людського виміру організації, але на початковому етапі без принципового переосмислення самої моделі.

Теорія М. Вебера дістала подальшого розвитку в дослідженнях таких відомих науковців як В. Вільсона [2] та Ф. Гуднау [3]. Наразі/зокрема/наприклад, В. Вільсон зазначає, що наявність єдиного

¹ Гончарук, Н. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.

² Wilson, W. The study of Administration // Political Science Quarterly. – 1887. – Vol.2. – № 1 (June). – P. 197–222. Access technique : <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?documentprint=465>.

³ Goudnay, V. Introduction a la science administrative: Les administrations publiques dans les societees contemporaines. Paris, 1966. P. 7–8.

керівного центру в будь-якій системі управління є необхідною передумовою її ефективності і відповідальності. Відповідно до цього структурна подібність усіх сучасних урядів є передбачуваною і буде відбуватися на фоні відділення управління від політики. Водночас зростатиме професіоналізм службовців, а організаційна ієрархія постане умовою фінансової й адміністративної ефективності. У результаті чого наявність гарної адміністрації стане необхідною умовою модернізації людської цивілізації і досягнення добробуту. Як бачимо, М. Вебер і В. Вільсон, йдучи з різних сторін, прийшли до тотожних висновків.

Однак таке тлумачення бюрократії має не тільки послідовників, але і опонентів, і серед останніх слід виділити Т. Парсонса [1], який застосовуючи системний підхід, вважав, що державна служба це властивість системи управління, що пов'язана з досягненнями загальних цілей системи. Дослідник висунув теорію «соціальних систем», у якій суспільство розглядається як така система, що саморегулюється. Соціальна система Т. Парсонса ґрунтується на принципах «рівноваги» і «інтеграції», що досягаються за допомогою регуляторної системи діяльності соціальних (публічних) інститутів, одним із яких є державна служба [2, с.35]. Державна служба виступає як інтегруючий фактор системи публічного управління, регулятор соціальних відносин. Сутність державної служби, на його думку, полягає у здатності суспільства мобілізувати власні ресурси для досягнення колективних цілей, спільних інтересів. З такої позиції рівновага у відносинах влади і суспільства стає основним завданням державної служби.

Дослідники історії розвитку науки про державне управління вважають, що необхідність доповнити концепцію раціональної бюрократії М. Вебера, її визначена обмеженість були усвідомлені в другій половині ХХ ст. Тому з кінця 20-х років ХХ ст. паралельно розвиваючись, почала складатися так звана школа людських відносин, яка акцентувала увагу на організації як людській системі, на соціологічних і соціально-психологічних аспектах поведінки її членів. Значний внесок у розробку питань, пов'язаних з проблемами функціонування державної служби зробили К. Ясперс, Х. Мюнстерберг, М. Фоллет та інші.

Сучасна теорія державної служби сформувалась в 50-60-ті роки ХХ ст. під впливом праць Г. Саймона, П. Блау, М. Крозьє. Вони доповнили

¹ Парсонс, Т. Поняття суспільства : компоненти та їх взаємовідносини. THESIS. 1993. Т.1, вип. 2. С. 94–122.

² Серьогін, С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.

веберівську модель раціональної бюрократії теорією неформальної організації, у межах якої суб'єктивний фактор набув ознак творчої компоненти [1, с. 90], та реформували всю теоретичну конструкцію. Отже, якщо Вебер виходив з ціннісно-нейтрального підходу, то позицію Г. Саймона можна назвати фактично ціннісною, але лише в тім сенсі, що він доповнив теорію формальної організації елементами теорії організації неформальної [2]. Інакше кажучи, службовець. Розглядається як «гвинтик» адміністративної системи, що володіє особливими індивідуальними характеристиками. Ці властивості цікавлять Г. Саймона лише з огляду на можливості підвищення ефективності роботи організації. Пріоритет ефективності і раціональності як вищих організаційних цінностей, змісту і призначення, діяльності організації змін не зазнала та сумніву не піддавалася. На відміну від його позицій орієнтацією на поєднання принципів раціоналізму з елементами «людського» фактору та гуманізацією функцій організації характеризуються сучасні «реалістичні» трактування державної служби.

Водночас, в 50-60-ті роки ХХ ст. починається формуватися технократичний менеджмент, що вагомо вплинув на розвиток альтернативних підходів до державної служби [3, с.37]. Найвідомішими теоріями цього напрямку є теорія еліт, теорія технократії і теорія індустріального суспільства. Представники – І. Бентман, Дж. Ст. Міль, Г. Моска. У працях зазначених авторів розглядаються не лише теоретичні та практичні аспекти розвитку менеджменту, а й питання державного адміністрування.

Альтернативний підхід до державної служби було сформовано в 70-і рр. ХХ ст. зусиллями Д. Валдо [4], В. Острома. Виражаючи загальний дух багато в чому революційного для Заходу часу – кінця 60-х – початку 70-х років минулого століття, прибічники даного підходу критикували прагнення представити бюрократію вищою формою організації. З'явилися концепції «чутливої» (responsive) адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур і т.д. Відбувся синтез старого і нового підходів, що призвело до певних змін у 80–90-ті рр. ХХ ст. в державному управлінні в ряді європейських країн.

Комунікаційну теорію державної служби розробили Х. Арндт,

¹ Опанасюк, Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія. К. : УАДУ, 2001. 284 с.

² Саймон, Г. Адміністративна поведінка: Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : [пер. з англ.]. К. : АртЕк, 2001. 392 с.

³ Серьогін, С. Знач. твір.

⁴ Waldo, D. The study of Public Administration: Third edition. New York: The McMillan Company, 1955. 216 p.

М. Фуко. У межах цієї школи державна служба розглядається як найважливіший елемент взаємозв'язків сучасного суспільства, а поняття державної служби аналізується через призму теорії «комунікативних дій» [1, с. 37]. У цьому напрямку розвиваються практично всі сучасні теорії державної служби. Прихильники цієї теорії відкидають насильство та примус як спосіб здійснення державної волі, як такі, що не здатні виконувати комунікативну функцію. Сутність державної служби полягає в її схильності переконувати суспільство в доцільності спільних дій, можливостях компромісу та згоди.

Безумовно, все вищезазначене засвідчує стійкий та постійний інтерес до вивчення проблем ефективного державного управління, важливої складовою якого є державна служба. Така ж ситуація спостерігається і в вітчизняній науці державного управління.

У перші роки незалежності України дослідники переважно визначали державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті відповідно до практичного виконання завдань і функцій держави та одержують зарплату за рахунок державних коштів.

У сучасній вітчизняній науковій літературі державна служба аналізується, виходячи з того, що вона, по-перше, здійснює управлінську діяльність з певними цілями, що надає якісні публічні послуги, а по-друге, що державна служба має шляхом реформування перетворитися на специфічний соціально-правовий інститут, який повинен стати ефективним засобом побудови правової держави. Ці два головні напрями дослідження обумовлюють певне коло проблем, пов'язаних з аналізом організаційного становлення, законодавчого оформлення і правового регулювання, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного та фінансово-економічного забезпечення державної служби.

Вітчизняні науковці виробили власне розуміння та бачення сутності державної служби. Проблеми становлення української державності, формування сучасної державної служби та державного управління розглядаються в роботах таких науковців, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Бебик, Н. Гончарук, І. Грицяк, С. Дубенко, В. Дзюндзюк, В. Козбаненко, В. Колпаков, В. Князєв, Н. Липовська, В. Луговий, В. Мартиненко, Т. Пахомова, О. Петришин, А. Рачинський, С. Серьогін, І. Сурай, В. Тертичка, Є. Черноног [275] та ін. Це дозволяє досліджувати питання державної служби з різних сторін, таких як правової, політологічної, державного управління тощо. Тому

¹ Серьогін, С. Зазнач. твір.

звертаємося до визначення цього терміну різними науковцями з метою комплексного розуміння сутності поняття «державна служба».

Відомий український вчений В.Б. Авер'янов вбачає в державній службі один із важливих видів суспільно корисної діяльності, зміст якої полягає у виконанні завдань і функцій держави відповідно до обсягу компетенції відповідного органу державної влади [1, с. 10]. Дослідник вважає доцільним розглядати поняття «державна служба» у широкому та вузькому сенсі. Загалом державна служба є виконанням службовцями своїх обов'язків у всіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому розумінні – це виконання державними службовцями власних обов'язків. В. Авер'янов поділяє державну службу за гілками влади – на законодавчу, виконавчу, судову, виокремлює також цивільну (як функціональну та спеціальну) та мілітаризовану (СБУ, митна служба, тощо) [2, с. 143]. Діяльність кожної з цих видів державної служби потребує регулювання окремими спеціальними законами, що відбивають характер функціонування спеціалізованих служб.

В. Авер'янов виділяє дві основні правові традиції розуміння державної служби. До першої відносить службу в усіх без винятку державних органів (до неї входить і мілітаризована служба, що охоплює службу в усіх видах Збройних сил, службу безпеки, службу в озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо). У межах другої традиції до державної служби відноситься служба в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, що не пов'язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) [3, с. 9]. В. Авер'янов наголошує, що саме до служби в державних органах, тобто органах наділених державно-владними повноваженнями, слід використовувати поняття «державна служба», оскільки лише вона наділена ключовою об'єднуючою ознакою.

Науковець О. Оболенський розглядає державну службу як комплекс організаційного, економічного, правового, культурного інститутів [4]. З організаційного погляду державна служба – це діяльність спеціально створених органів державної влади, що має певний адміністративний

¹ Авер'янов, В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. Юридичний журнал. 2005. №8. С. 8–12.

² Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред В.Б. Авер'янова. К. : Ін-Юре, 1999. 272 с.

³ Авер'янов, В. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні. Вісн. держ. служби України. 2005. №3. С. 7–11.

⁴ Оболенський, О. Державна служба України : реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія. Хмельницький : Поділля, 1998. 294 с.

зміст і особливий предмет і здійснюється у визначених організаційно-правових формах. З економічного погляду – державна служба розглядається як суб'єкт виконавчо-розпорядчої діяльності, що виконує функції організації та спрямування ресурсних потоків: фінансових, матеріальних, інформаційних, інтелектуальних, кадрових тощо. З правового погляду – інститут державної служби розглядається юридично вихідним засобом у системі побудови державності, оскільки він поєднує правову базу, яка використовується в щоденній практиці органів державної влади. З культурного погляду державна служба виступає як механізм послідовного розроблення, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей, соціально-культурного обслуговування людей.

Дослідник В. Малиновський представляє державну службу як державний правовий і соціальний інститут, який здійснює в межах своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів прав і обов'язків [1, с. 76]. Державна служба також є засобом реалізації функцій соціальної держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, ставши, таким чином, основним каналом взаємозв'язків держави і народу.

Інституційний підхід під час вивчення державної служби використав вітчизняний науковець С. Серьогін. Державна служба являючи собою організаційно-управлінський, політичний та соціальний інститут держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами, та між державами використовує при цьому державні владні ресурси. Система державної служби постає комплексною структурою - «владу для» (чим забезпечує сам процес спільної діяльності) та «владу над» (що обмежує інтереси суб'єктів з тією ж метою реалізації самої можливості спільної діяльності) [2, с. 30-32]. Отже, державна служба є необхідним елементом життєдіяльності державної системи, змістом яких через підпорядкування волі її носіїв – індивідів, груп, об'єднань, виконуються різні соціальні ролі пануючі і підвладні.

З позицій кваліфікаційно-професійного підходу дослідник В. Колпаков визначає державну службу як професійну діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті та виконують

¹ Малиновський, В. Державна служба: теорія і практика : навч. посібник. К. : Атіка, 2003. 160 с.

² Серьогін, С. Зазнач. твір.

завдання і функції держави, за що їм виплачується заробітна плата із державного бюджету [1, с. 79]. А інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, і, найголовніше, робить його здатним вирішувати будь-які питання галузі державного управління.

Деякі науковці пропонують комплексне визначення поняття «державна служба». Державна служба розглядається ними як соціальна категорія, як професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, котрі займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування на постійній основі. По-друге, державна служба подається як політична категорія, тобто як діяльність з впровадження державної політики, що пов'язана з досягненням вироблених усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві й державі. По-третє, державна служба – це правова категорія. Нормативно-правове врегулювання державно-службових відносин. У процесі реалізації яких досягається та/або забезпечується практичне виконання завдань і функцій держави, віднесених до компетенції певного органу державної влади чи місцевого самоврядування, а також тих, що регламентують права, службові обов'язки, повноваження, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виконання та розірвання державно-службових відносин тощо. По-четверте, державна служба постає як соціологічна категорія – як практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби. По-п'яте, в організаційному розумінні, державна служба як формування організаційних засад діяльності працівників державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою державного механізму та включають побудову та правовий опис ієрархії посад, виявлення, оцінку, стимулювання та відповідальність відповідних працівників. По-шосте, державна служба розглядається як процесуальна категорія – як забезпечення умов та реалізація механізмів, технологій та процедур функціонування механізму держави. І по-сьоме, в моральному сенсі, це формування етичних засад державної особи.

Вітчизняна дослідниця С. Дубенко під час визначення поняття «державна служба» застосовує такі підходи, як процесуальний,

¹ Колпаков, В. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

структурний, організаційний, інституціональний, соціальний [1, с. 49]. Звернення до процесуального підходу передбачає, що державна служба – це професійна діяльність працівників органів щодо виконання покладених на них посадових обов'язків, як реалізацію функцій і потреб громадян у державі, як процес функціонування державних органів у межах їх повноважень завдяки здійсненню цілей, функцій та законів держави, державна служба постає як об'єктивне суспільне явище, що не можна розглядати лише як діяльність державних службовців і органів управління. Державний апарат виступає як єдине ціле, як інститут громадянського суспільства. Структурування державної служби дає уявлення про неї як про систему органів держави, кожен із яких відповідно до предмета його компетенції може бути названий службою. Це, наприклад, митна, дипломатична служби, служба безпеки, інші. В організаційному розумінні державна служба це нормативно-правова, етична система, що забезпечує реалізацію цілей, функцій, законів держави на належному рівні. Завдяки етичному державна служба набуває високого соціального статусу, таким чином в соціальному аспекті державна служба постає як суттєвий чинник консолідації суспільства.

Таким чином, державна служба розглядається і як вид суспільно корисної діяльності, і як правовий інститут, і як система правил роботи з виконання функцій держави, і як персонал, котрий спроможний ефективно виконувати ці функції, де ключовим засобом їх реалізації є впровадження інституту публічних послуг. Публічні послуги об'єднують і управлінські і адміністративні послуги. Під управлінськими послугами розуміють похідну змісту функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення й реалізації державної політики з регулювання сектора економіки чи соціального життя. Адміністративна – результат здійснення владних повноважень суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Державна служба це ключовий інститут організації практично всіх сучасних держав, через який здійснюються діяльність держави, функціонування її управлінського апарату, що, обслуговуючи державу, має виконувати та захищати інтереси людини, особи, громадянина, та система державних органів, які виконують адміністративні функції за своїми професійними інтересами та які також структурно входять до міністерств, відомств, що виконують адміністративні функції та надають

¹ Дубенко, С. Державна служба і державні службовці : навч.-метод. посіб. К. : Ін Юре, 1999. 244 с.

якісні публічні послуги [1, с. 236]. Згідно з ст. 1 Закону «Про державну службу» державною службою в Україні визначається публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [2, ст. 1]. Отже, державна служба являє собою практичну та професійну участь громадян у здійсненні цілей та функцій держави через виконання обов'язків та повноважень на державній посаді і, в цілому, постає системою державних органів, які виконують адміністративні функції за своїми предметами та які також структурно входять до міністерств, відомств, що виконують адміністративні функції

Діяльність державної служби регламентується рядом законодавчих актів, які можна об'єднати в декілька груп: Конституція України [3]; міжнародні правові акти, які ратифіковані в Україні; загальне законодавство про державну службу; галузеве законодавство України, що містить правові норми, які регулюють суспільні відносини, учасниками яких є державні службовці; Укази, Розпорядження Президента України та відповідні постанови Кабінету Міністрів України; нормативно-правові документи місцевих органів влади, що стосуються державної служби тощо.

Слід зазначити той факт, що зазначена система законодавства з питань державної служби все ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави і тому не відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства, здійснення ефективного управління в державі. Негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби спричинені значною мірою нестабільністю та непрестижністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, запобігання конфлікту їх матеріальних та інших особистих інтересів, недопущення незаконного впливу на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідності їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності. Діяльність державних службовців залишається недостатньо відкритою та

¹ Федець, А., Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2005. № 2. С. 235–253.

² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/zakoni-ukraini/72725.html>

³ Конституція України. URL: <https://tax.gov.ua>

прозорою, не створено умови для належного контролю за такою діяльністю з боку суспільства. Унаслідок посилюється у суспільстві недовіра до органів державної влади і разом з тим створюються додаткові можливості для зловживань, корупції і хабарництва, безвідповідальності державних службовців.

Недостатньо високою залишається якість надання публічних (управлінських і адміністративних) послуг, які надаються державними службовцями, що пов'язано невідповідністю професійного рівня багатьох з них сучасним потребам державного управління, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів щодо надання таких послуг. Мають місце суб'єктивізм у доборі, просуванні по службі державних службовців, залишається недостатньо відкритим та прозорим механізм прийняття на державну службу. Невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори посилюють непривабливість державної служби, особливо для молоді, призводять до відтоку значної частини висококваліфікованих спеціалістів з державної служби. Унаслідок цих та інших факторів знижується ефективність державної служби, посилюються відчуженість людини від держави, нестабільність у суспільстві, неповага громадян до державних органів, що є вкрай неприпустимим. Зазначені проблеми потребують усвідомлення того, що для їх успішного вирішення має відбутися зміна парадигми державного управління та пріоритетів державної кадрової політики (посилення професіоналізації) за умов адаптації нормативно-законодавчої бази інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Така ситуація викликає гострі дискусії серед науковців, оскільки вони бачать, по-перше, варіативність та тривалість переходу від державного управління через публічне управління до публічного врядування, по-друге, невідповідність терміну «державна служба» тим дефініціям, які існують та використовуються в європейських країнах. В управлінській практиці європейських країн одночасно із поняттям «державна служба» використовуються декілька понять, а саме «публічне управління» «публічна адміністрація», «цивільна служба». «публічна служба». Так, професійним службовим корпусом визначають, по-перше, «цивільну службу» або «громадську» (Польща, Литва) [1;2]; по-друге,

¹ Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз. К. : Основи, 1996. 420 с.

² Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг.ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.

«публічну адміністрацію» (наприклад, у США та інших країнах світу). Разом з цим широкий вжиток має термін «публічна служба» (у Німеччині, Франції, Іспанії, Бельгії) [1;2, с. 88]. В Україні у сфері службових відносин використовують термін «державна служба». Тому доречним буде врахування світового досвіду у розумінні сутності поняття «публічне управління», «публічна адміністрація» та «публічна служба».

Публічне управління визначається впливом суб'єкта управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) в залежності від його функцій та повноважень, які покладаються на нього суспільством. Поняття «публічне управління» потребує уточнень. Публічність означає сферу людського буття, яка стосується взаємодії з іншими з метою досягнення блага для всіх та охоплює справи і речі, які однаковим чином стосуються всіх (*res publica*) [3, с. 535]. Спільна діяльність задля досягнення загального блага має на меті вільний характер участі кожного індивіда у вирішенні публічних справ. У цьому сенсі публічність збігається з поняттям «політичне» та «державне». Це взаємодія осіб, що мають певні права та обов'язки (громадяни) стосовно спільних справ, зорієнтованих на загальнонагомі цілі. Як правило, сфера публічності інституалізується у формі державної влади взагалі, та державної служби зокрема, однак не вичерпується виключно нею [4, с. 11]. Отже, публічне управління розглядається як процес державно-керуючого впливу на публічну сферу, що регулюється нормами публічного права. Таким чином, публічне управління можна зрозуміти як керуючий вплив, прозору взаємодію державного апарату та суспільства під час прийняття важливих для держави, суспільства, населення рішень та дій, як відкритої публічної сфери суспільних інтересів, де усі суспільні інститути та громадяни можуть бути не лише об'єктами управління, а й виступати суб'єктами управління, автономними одиницями у відносинах із органами влади та управління. Тобто публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством, яке гарантує ефективність, відкритість та підконтрольність влади народові. Крім того, публічне управління передбачає вільні асоціації громадян, що спільно відстоюють як

¹ Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз....

² Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах : [пер. з англ. Ю.Д. Полянського]. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 289 с.

³ Філософський енциклопедичний словник : [ред. кол. В.І. Шинкарук (голова ред кол.)]. К. : Абрис, 2002. 742 с.

⁴ Дзюндзюк, В. Порівняльний аналіз публічного менеджменту та публічного адміністрування. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. X. : Магістр, 2006. Вип.1 (136). С. 10–13.

загальносуспільні інтереси, так і певні корпоративні інтереси та здійснюють ефективний контроль за змістом і характером перебігу політичного процесу [1], адже народ – як засновник держави, має природне право на ведення своїх загальних, публічних, державних справ.

Саме до такої відкритої форми управління прагне українське суспільство. Запровадження такого управління відповідає сучасним вимогам сьогодення, а саме досягнення економічного зростання Україною, надання нашою державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції, створення ефективної системи державного управління, тобто створення демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою [2, с. 60]. Принциповим завданням для публічного управління, яке засновано на довірі, порозумінні й співпраці влади і громадян, держави та суспільства є побудова демократичної, правової, економічно-розвинутої держави, яка, насамперед, прагне задоволення загальнолюдських потреб суспільства. Врахування цих принципів Україна обумовлює перевагу парламентській формі правління. Водночас, слід зазначити, що проведений аналіз сучасної літератури з проблеми дослідження свідчить про те, що в науковому плані проблема природи публічного управління, а тим більше апарату управління залишається не повністю розкритою і досі.

Поняття «цивільної служби» стосується лише керівництва у сфері урядової діяльності на національному рівні відносно всієї спільноти. Водночас, в Канаді поняття «цивільна служба» означає заняття різних посад в департаментах або інших відомств, створених актами парламенту. Важливим критерієм віднесення службовця до такої категорії є спосіб його найму [111, с. 290]. В США під цивільним службовцем розуміється будь-яка особа, праця якої сплачується із бюджету федерації. Крім того, існують державні служби окремих штатів та муніципальна служба.

Професійний корпус, який займається виконанням повсякденних відносин називається «публічною адміністрацією» [3, с.290]. Поняття «публічна адміністрація» означає організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання

¹ Делія, Ю. Делеговані повноваження : немає підконтрольності без відповідальності. Право України. 1999. №4. С.25–27.

² Черленяк, І. До проблеми впорядкування суспільно-управлінських відносин у контексті політичної та адміністративної реформи в Україні. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2004. Вип.2(16). С.59–67.

³ Гончарук, Н. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.

закону та здійснюють інші адміністративні функції в публічних інтересах [1, р.226]. Водночас під публічною адміністрацією розуміють як організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші адміністративні функції в громадських інтересах [2]. До своєї структури публічна адміністрація включає, насамперед, органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, а також державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Поняття «публічної служби» тлумачиться по-різному різними правовими системами світу [3]. Публічна служба часто ототожнюється, по-перше, із державною цивільною службою, а саме службою в апараті центральних і місцевих органів виконавчої служби, службою в апараті органів прокуратури, діяльністю неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань [4, с.10]. По-друге, із діяльністю по наданню публічних послуг населенню [5, с.26]. Мова йде про те, що до публічних службовців відносяться всі службовці публічного сектора, у тому числі і службовці публічних корпорацій (наприклад, шкільна освіта, система охорони здоров'я, пошта тощо). Це пов'язано з тим, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що інституціонально належать до публічного сектору, і виконують публічні функції, наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо, вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці в приватному секторі. Тому, залежно від обсягу публічних завдань поняття публічної служби може розширюватися. Разом із тим слід відзначити, що суттєвим для поняття публічної служби є її похідність від поняття «публічна адміністрація». А під публічною адміністрацією розуміється сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше органи виконавчої влади і,

¹ Who rules: politico-administrative Relations. NISPAcee, 2001. 443 p.

² Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні. Вісн. держ. служби України. 2006. №3. С. 24–26.

³ Харитоновна, О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. Харків : Одісей, 2002. 592 с.

⁴ Авер'янов, В. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні. Вісн. держ. служби України. 2005. №3. С. 7–11.

⁵ Озірська, С. Система державної служби європейських країн : Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : науково-аналітичне дослідження. К. : УАДУ, 1999. 168 с.

по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Саме про такий стан речей свідчить світова практика державного управління. Так, наприклад, в Ірландії інститут публічної служби складається з функціонерів держави (civil service), місцевих органів влади (local government officers and employees), системи охорони здоров'я, поліції (garda Sochiana), освіти, соціального захисту та громадських закладів [1, с 310]. Їхні статuti відрізняються один від одного, однак усі вони містять частку односторонньої регламентації законом та спільні риси, зокрема у питаннях набору на службу.

У Німеччині виділяються такі групи, як чиновники, службовці і працівники державних установ [2]. Такий розподіл склався історично. Чиновники являють собою найбільш привілейовану групу. Вони мають право довічного найму на роботу, знаходяться в найбільш сприятливих матеріальних умовах, але не мають права на страйк. Службовці наймаються на роботу за контрактом. У цей час їхній статус наблизився до статусу чиновників, оскільки в багатьох сферах державного управління вони виконують ті ж функції. Працівники в системі державної служби займаються обслуговуванням діяльності державних установ. Водночас, відповідно до Закону про федеральних службовців, федеральним службовцем є особа, що знаходиться в «публічно-правових відносинах служби і вірності» (службові відносини) з Федерацією або з безпосередньо підлеглою Федерації установою [3]. Службовець, що підкоряється Федерації, вважається безпосередньо федеральним службовцем. Службовець, що має роботодавцем підлеглу Федерації корпорацію, чи установу, вважається непрямым федеральним службовцем.

У Франції до публічних службовців відносяться службовці центральної державної адміністрації та адміністрації регіонів, департаментів, комун і їх установ, за виключенням службовців парламенту та суддей судів загальної юрисдикції. Публічна служба також включає до себе державну, місцеву та медичну служби.

Із огляду на це стає зрозумілим, що поняття «публічна служба» має більш широке значення, ніж поняття «державна служба».

¹ Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз. К. : Основи, 1996. 420 с.

² Гончарук, Н. Зазнач. твір.

³ Зіллер, Ж. Зазнач. твір.

1.2. Інститут публічної служби як об'єкт наукових досліджень: стан і перспективи

Вибір стратегії розвитку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначення їх завдань, принципів, механізмів та структури є ключовим питанням для державного управління в умовах демократизації суспільних відносин. Особливого важливого значення ці питання набувають для країн, що відкривають нову сторінку своєї історії, йдуть на руйнацію сформованої системи, змінюють орієнтири та формат власного розвитку. До таких країн належить і Україна, що сьогодні переживає трансформацію системи організації державного управління через гуманістичне спрямування управлінської діяльності, де в якості системоутворюючої детермінанти закладена абсолютна цінність людини, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, впровадження інституту публічності [1].

Пріоритет прав та свобод людини і громадянина, нові методи публічного управління вимагають змін у його організаційно-структурній побудові, обумовлюють пошук шляхів вдосконалення та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування як єдиного правового публічного інституту, який інтегрував би всі суб'єкти державного управління та зберігав би притаманну їм відмінність у реалізації своїх функцій. Отже, на сучасному етапі державотворення цілком вмотивовано постає питання про подальший розвиток інституту державної служби, її видів та органів місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу [2] та створення якісно нового інституту публічної служби в Україні.

Уперше в Україні на законодавчому рівні термін «публічна служба», який є загальноживаним у зарубіжній науковій літературі, було введено Кодексом адміністративного судочинства України, від 06 липня 2005 р. [3, с.18]. Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України «публічною службою» є діяльність на державних

¹ Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України №1/2005 від 05 січн. 2005 р. URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%2f2005>.

² Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України № 278 (278/2004) від 05 бер. 2004 р. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

³ Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, О. М. Панесюк [за ред. С.В. Ківалова, О. І. Харитонової]. Харків : Одісей, 2005. 552 с.

політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Таке закріплення визначення публічної служби на законодавчому рівні дало поштовх до побудови інституту професійного чиновництва, який базуючись на професіоналізмі, політичному нейтралітеті та якісному виконанні службових обов'язків, є найважливішим фактором збереження і позитивного розвитку державності [1, с.231]. Водночас інститут чиновництва, як свідчить досвід багатьох країн, відтворюється в існуванні інституту публічної служби, який, у свою чергу, складається із таких взаємопов'язаних між собою компонентів як: організація публічної служби, процес публічної служби та адміністративний корпус, що працює в ньому [2, с.107]. Головними елементами інституту публічної служби є державна служба, органи місцевого самоврядування, інші спеціалізовані державні служби. Однак, як свідчить світовий досвід, зазначений перелік структурних елементів інституту публічної служби України є неповним. Як правило, до нього в європейських країнах ще належать служба у сфері охорони здоров'я та служба у сфері освіти тощо. Так наприклад, у Франції до публічних службовців відносяться функціонери медичної служби та функціонери пошти й Франс-Телекому, тоді як у Німеччині до складу службовців входять учителі [3, с.48].

Отже, інститутом публічної служби можна позначити систему органів влади, кожен із яких відповідно до предмета його компетенції може бути названий службою, і в яких на постійній основі здійснюється професійна діяльність громадян, спрямована на реалізацію народом свого права на здійснення влади в державі. Інститут публічної служби забезпечує зв'язок органів виконавчої влади з посадовими і політичними особами, як діючих так і тих, хто знаходиться в опозиції, а також із суспільством та його громадянами, виступає видом соціальної діяльності, що ґрунтується на принципах відкритості та прозорості функціонування виконавчої влади. Разом з тим, самі принципи є впливовими чинниками, що зумовлюють державне управління та структуру публічної служби, засади якої формуються законодавством.

Вперше принципи управління були сформульовані засновниками

¹ Гуменюк, В. Становлення публічної служби в Україні. Актуаль. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Харків : ХарРІДУ НАДУ. 2006. № 2. С. 227–233.

² Желтюк, Т. Державна служба : навч. посіб. К. : Професіонал, 2005. 576 с.

³ Луговий, В. Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз зарубіжного досвіду), Вісн. УАДУ. 1999. № 1 С. 46–55.

школи наукового менеджменту – Ф. Тейлором, Г. Емерсоном, А. Файолем, проте кожний з них зробив власний внесок у науку. Концептуальним центром вчення Ф. Тейлора стали чотири принципи щодо управління індивідуальної праці робітників (науковий підхід до виконання кожного елементу роботи та підбору, навчання та стажуванню робітника; кооперація із робітниками; розподіл відповідальності за результатами роботи між менеджерами та робітниками). Г. Емерсон виділив дванадцять принципів управління та одним із перших ввів ряд фундаментальних положень менеджменту, а саме, за його думкою, підлеглий існує для того, щоб продовжувати особу керівника; керівник існує для того, щоб зробити ефективною роботу правника; компетентні спеціалісти повинні формулювати основні справи та навчати всіх щодо їх застосування, водночас слідкуючи за всіма порушеннями тощо. В свою чергу, А. Файоль сформулював чотирнадцять принципів управління, які при доповненні функціями визначають спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури, що здійснює управління.

Поряд із згаданими дослідниками питанням визначення принципів управління цікавились М. Вебер, Д. Валдо, Г. Саймон та інші. Серед сучасних українських науковців слід відзначити Н. Гончарук, С. Дубенко, А. Колодій, Н. Липовську, О. Оболенського, Т. Пахомову, Л. Прудіус, С. Серьогіна В. Цветкова, , інших, які вказують, що основу системи управління складає адміністративна доктрина. Зазначимо той факт, що кожний із науковців встановлює різний набір принципів управління. Так, науковці виділяють принципи об'єктивності, демократизму, правової упорядкованості, законності, федералізму, поділу влади, публічності [1, с.179]. Н. Нижник і О. Машков визначають такі групи принципів як: суспільно-політичні, структурні та принципи державно-управлінської діяльності [2, с.58]. При цьому Н. Нижник пропонує поділити принципи на суспільно-політичні, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, і на принципи культури управління, що синтезують дослідження функціональної та організаційної структур державного управління і до яких відносяться: функціональність; диференціація та фіксування функцій [3, с.7]. Отже, у

¹ Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Паращук [та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.

² Нижник, Н. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб.: [за заг. ред Н.Р. Нижник]. К. : УАДУ, 1998. 160 с.

³ Нижник, Н. Управління у державних організаціях : принципи державного управління. К. : УАДУ, 1998, 16 с.

науковій літературі існує велика кількість підходів до визначення принципів управління та його складових. Однак в умовах сучасних процесів європейської інтеграції та побудови прозорої системи публічної адміністрації залишились недослідженими ті принципи державного управління, які визначатимуть новий напрям розвитку управління сучасної України і на яких будуватиметься її інститут публічної служби.

Принципи інституту публічної служби не є незмінними, вони трансформуються під впливом вимог та потреб сучасного суспільства [1, с.24]. І на сьогодні до таких принципів, що лягли в основу реформування публічної служби в більшості розвинутих країн можна віднести наступні.

По-перше, принцип демократизації державного управління. Він обумовлює необхідність поставити публічну службу у залежність від інтересів суспільства. Тим більше, що в умовах комп'ютеризації населення з'явилася і технічна можливість поставити діяльність органів влади, особливо бюджетну сферу під громадський контроль.

По-друге, важливим елементом демократизації є встановлення прозорих відносин між центральними, регіональними і місцевими органами управління, створення умов загальної зацікавленості в підвищенні ефективності публічної служби. З цією метою створюється ефективна система мотивації публічних службовців, заснована на їх матеріальному і моральному заохоченні. Важливе значення в демократизації системи державного управління має діяльність представницьких органів влади, в тому числі опозиційно налаштованих, як центральних так і територіальних, що дозволяє виробити правові норми для регулювання роботи органів управління і публічних службовців.

По-третє, принцип орієнтації на клієнта. Інтереси клієнта, споживача продукції адміністрації повинні стати головною турботою уряду, державних органів, системи державного управління. З цією метою планується впровадити в систему управління ринкову динаміку, яка б змушувала керівників поставити обслуговування клієнтів на такий же рівень, як у приватних компаніях [2, с.233]. Девізом публічної служби стає гасло «обличчям до людини», її інтересів, запитів, побажань

По-четверте, принцип орієнтації на кінцевий результат та, по-п'яте, принцип рентабельності. Він виражається в ощадливій витраті урядом державних засобів на власну діяльність. Це досягається різними

¹ Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О.Ю. Куленкової]. К. : УАДУ, 2000. 52 с.

² Шаров, Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2004. Вип.4 (26). С.230–237.

шляхами, наприклад, скороченням штатів, раціоналізацією управлінських процедур, передачею частини управлінських функцій приватним компаніям, підвищенням вартості товарів і послуг, наданих державним сектором, у тому числі державною службою тощо. Таким чином, кожна гривня, кожен долар, кожне євро, відпущене державним бюджетом на державне управління, повинні бути витрачені максимально ефективно, мати визначений, бажано оптимальний коефіцієнт віддачі.

По-шосте, принцип простоти управління. Він викликаний до життя необхідністю підвищення рівня оперативності управління, що, у свою чергу, вимагає спрощення управлінських структур, процедур вироблення й ухвалення рішення, підвищення самостійності оперативних одиниць, відповідальності виконавців за реалізацію прийнятих директив [1]. Як відзначає французький фахівець з менеджменту М. Крозьє, принцип простоти перекидає колишні уявлення про організацію справи і цілком може бути застосованим до державного управління, а отже, і до інституту публічної служби.

Окрім зазначених принципів є прийнятою практика, коли уряд експериментує з ідеями нового державного менеджменту, що передбачає широке використання в публічній службі методів роботи, застосовуваних у приватному секторі. Серед них, слід відзначити методи стратегічного планування, командного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, приведення заробітку службовців у відповідність з кількістю, якістю, складністю праці тощо. Все більшої популярності одержують ідеї «постбюрократичної організації», тобто відмовлення від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, ринкового обміну в сфері управління, переходу від «логіки установи» до «логіки обслуговування», розвитку «нового державного менеджменту».

Ще один напрямок змін в інституті публічної служби – це відкритість, доступність. Громадянин розглядається не як «керований» об'єкт, а як «клієнт» державних установ, де він зі статусу «прохача» переходить у статус реалізуючого свої права споживача наданих йому державою послуг [2]. Звідси нової актуальності набули питання прав громадянина у відносинах з державою і гарантій їхнього дотримання.

¹ Державне управління : навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельника. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.

² Адміністративні послуги місцевих органів державної влади : монографія / А.О. Черемис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев, А.О. Каляєв, В.М. Ципук, О.Л. Пастух, О.В. Поляк ; за заг. ред. А.О. Черемиса. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.

Говориться також про участь населення в управлінні, відкритості адміністративної організації, її «чуйності», наближеності до людей, доступу громадян до інформації і т.п.

Останній напрямок став найбільш поширеним і майже в усьому світі ведуться пошуки в сфері розвитку «державного підприємництва». Наприклад, у Великій Британії з керівниками середньої ланки укладаються контракти на конкретний термін [1, с.250]. Вони передбачають досягнення очолюваною ними службою встановлених результатів, а продовження контракту залежить від цього. Переведення на комерційну, контрактну основу частини традиційних структур публічної служби принесло позитивні результати: підвищилася її ефективність, знизилася ціна управлінських послуг, скоротився кількісний склад бюрократії [2, с.255]. Однак виявилися і негативні сторони цих заходів – розмивання специфіки публічної служби як інституту суспільного служіння і, відповідно, дискредитація самих її працівників як людей, покликаних задовольняти суспільні потреби.

Слід відзначити зміни і в іншому напрямку. Відбувається усвідомлення провідної ролі культурних факторів у державному управлінні, необхідність формування нової культури публічної служби. Магістральним напрямком удосконалювання культури публічної служби стала її «етизація», тобто підвищення уваги до морально-етичних аспектів поведінки публічних службовців. Зокрема, у багатьох країнах існує кодекс поведінки службовців, що включає в себе правові і моральні норми. Без етичного компонента будь-які адміністративні реформи мають мало шансів на успіх. Помітна частина новітньої літератури з питань державного управління присвячена саме цим проблемам. Усі ці заходи, за оцінкою діяльності фахівців публічної служби, будуть сприяти підвищенню якості роботи державного апарату. У результаті перетворення створюється якісно нова модель публічної служби.

Віднедавна в зарубіжній літературі відбувається часткове переосмислення основних принципів інституту публічної служби. Воно ведеться у таких напрямках: аналіз і інституціоналізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів; пошук оптимального співвідношення політичних і професійних початків в адміністрації; зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії,

¹ Зіллер, Ж. Зазнач. твір.

² Лазор, О Інститут публічної служби в Республіці Італія. Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (22 березня 2007 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. канд. фіз.-мат. наук., доцента П.І. Шевчука. Л. : ЛРІДУ НАДУ. 2007. Ч. 1 С. 253–258.

розвиток функціональних органів, «пласких» структур; децентралізація, здешевлення та скорочення адміністрації; обмеження ролі традиційної адміністративної ієрархії чинів; «менеджеризація» значної частини публічної служби і навіть маркетизація взаємовідносин громадянина з апаратом управління; максимально можлива відкритість, «чутливість» бюрократії (державної служби) на потреби і очікування громадян; значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів публічної служби; формування демократичної і відкритої для суспільства системи державного управління; наголошення на активізацію людського фактору, тобто стратегічне кадрове управління; домінування цілеспрямованої, професійно-практичної підготовки службовця; рекрутування кадрів на основі широкого суспільного відбору із залученням нестандартно мислячих осіб до державного управління; вироблення кабінетного мислення зі збереженням інституціональної пам'яті системи; підготовка керівних кадрів, орієнтована на широкі знання в різних галузях; розширення сфери застосування конкурсів під час вступу на публічну службу; орієнтація на максимальну мобільність публічного службовця (просторову та професійну), можливість його плідної роботи в різних структурних підрозділах і соціальних умовах, пов'язаних із постійними змінами пріоритетів державного управління, і відповідною ротацією кадрів; соціально-економічна зацікавленість службовців в ефективному виконанні своїх функцій, повноважень; створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, покликаних готувати керівні кадри.

Разом із тим усе більшої популярності набуває тенденція реполітизації адміністративного апарату, оскільки керівники публічної служби «на скільки-небудь важливих посадах практично не можуть бути деполітизовані і з необхідністю впливають на прийняття, а тим більше проведення в життя політичних рішень». Відбувається реформування законодавства про публічну службу в державах-членах Європейського Союзу за такими основними напрямками – наближення різних моделей державної служби шляхом їх взаємозбагачення і взаємопроникнення та посилення ролі базових системоутворюючих законів про публічну службу. Незважаючи на це, інститут публічної служби залишається накопичувачем ресурсів держави і постає не сумою служб, а єдиною цілісною службою, що має слугувати своєму народові, суспільству, державі. Інститут публічної служби формується на всіх рівнях управління утворюючи при цьому певну владну вертикаль.

Динаміка останніх змін в політико-адміністративних системах країн Євросоюзу та України обумовлює пошук шляхів вдосконалення моделі

системи публічної служби України. Одним із основних завдань є застосування принципів відкритості та прозорості в діяльності державного апарату, а також комплексного (інтегрованого) підходу до самої системи управління. В інтегрованому вигляді зміна управлінської парадигми виражається в заміні прямого директивного контролю на неформальний, публічний контроль над соціальними процесами та структурами, що здійснюється управлінською підсистемою управління. Такий інститут публічної служби зазнає постійної трансформації, яка сьогодні проходить у таких напрямках. (Табл. 1.1)ю

Процес трансформації розрахований на порівняно тривалий період і практично являє собою безупинний потік удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їхньої адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, які постійно змінюються. Однак його головними напрямками реформування завжди були соціально-політичний, економічний та організаційний.

Таблиця 1.1

Основні напрями трансформації інституту публічної служби

Соціально-політичний	Економічний	Організаційний
пошук оптимального співвідношення політичних і професійних початків в адміністрації	«менеджеризація» значної частини публічної служби і навіть маркетизація взаємовідносин громадянина з апаратом управління	зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів, «плоских» структур
інституалізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів	децентралізація, скорочення адміністрації та здешевлення	створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, які покликаних готувати керівні кадри
підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів публічної служби	соціально-економічна зацікавленість службовців в ефективному виконанні своїх функцій, повноважень	обмеження ролі традиційної адміністративної «ієрархії чинів»
гуманістичне орієнтування	переведення на комерційну,	домінування цілеспрямованої,

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Соціально-політичний	Економічний	Організаційний
управлінської діяльності, де в якості системоутворюючої детермінанти закладена максимально можлива її відкритість та прозорість	контрактну основу частини традиційних функцій і структур публічної служби	професійно-практичної підготовки службовця нестандартно мислячих осіб до державного управління
формування демократичної і відкритої для суспільства системи державного управління	методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків	вироблення кабінетного мислення зі збереженням інституціональної пам'яті системи
можливість плідної роботи службовця в різних структурних підрозділах і соціальних умовах, пов'язаних із постійними змінами пріоритетів державного управління, і відповідною ротацією кадрів	державного підприємництва	наголошення на активізацію людського фактору, тобто стратегічне кадрове управління
«чутливість» бюрократії на потреби і очікування громадян		розширення сфери застосування конкурсів під час вступу на публічну службу
реполітизація адміністративного апарату		підготовлення керівних кадрів, орієнтоване на широкі знання в різних галузях
		максимальну мобільність службовця

Соціально-політичний напрям трансформації включає пошук оптимального співвідношення політичних і професійних початків в адміністрації; інституалізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів; підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів публічної служби; гуманістичне

орієнтування управлінської діяльності, де в якості системо утворюючої детермінанти закладена максимально можлива її відкритість та прозорість; абсолютна цінність людини; формування демократичної і відкритої для суспільства системи державного управління; можливість плідної роботи службовця в різних структурних підрозділах і соціальних умовах, пов'язаних із постійними змінами пріоритетів державного управління, і відповідною ротацією кадрів; «чутливість» бюрократії на потреби і очікування громадян; реполітизація адміністративного апарату.

Економічний напрям реформування передбачає менеджеризацію значної частини публічної служби і навіть маркетизація взаємовідносин громадянина з апаратом управління; впровадження методів стратегічного планування, колективного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків; соціально-економічну зацікавленість службовців в ефективному виконанні своїх функцій, повноважень; децентралізацію, скорочення адміністрації та здешевлення та введення державного підприємництва.

Організаційний напрям трансформації включає зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів, «плоских» структур; максимальну мобільність публічного службовця; підготовлення керівних кадрів, орієнтоване на широкі знання в різних галузях; розширення сфери застосування конкурсів під час вступу на публічну службу; наголошення на активізацію людського фактору, тобто стратегічне кадрове управління вироблення кабінетного мислення зі збереженням інституціональної пам'яті системи; домінування цілеспрямованої, професійно-практичної підготовки службовця нестандартно мислячих осіб до державного управління; обмеження ролі традиційної адміністративної «ієрархії чинів» та створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, які покликаних готувати керівні кадри.

Постійна трансформація інституту дає можливість регулювати взаємодію із громадськістю, інтереси якої він покликаний забезпечити, та має очевидні переваги: прозорість та ефективність здійснення управлінських дій; формування атмосфери довіри до державної служби, порозуміння і співпраці влади і громадян; мінімізація негативізму у масовій свідомості стосовно держави та державної влади. Разом із тим, цей публічний інститут має не лише мінімізувати політичне протистояння, створювати найліпші умови для ефективного громадського контролю за виконанням державно-управлінських рішень та публічної звітності. Публічна звітність – означає, що ті, хто відповідає за програму, або міністерство мають нести відповідальність за ефективне

втілення цієї програми чи управління міністерством. Звітність, відтак, передбачає наявність публічного нагляду за цією діяльністю.

Для впровадження зазначеного, необхідне, по-перше, усвідомлення того, що сьогодні має відбутися трансформація самої системи державної служби, по-друге, суттєво корегування потребує державна кадрова політика, що враховуватиме такі основні завдання: створення національного кадрового резерву, посилення професіоналізації державного управління та формування його кадрового потенціалу, детінізація трудових ресурсів, проведення активної кадрової політики по відношенню до жінок, іноземних працівників, пенсіонерів та представників опозиційно налаштованих політичних сил із метою оптимізації кадрового забезпечення, по-третє, удосконалення відповідного правового регулювання.

Основою такої модифікації розвитку української держави може бути інтегрована структура інституту публічної служби, що забезпечує весь комплекс організаційно-управлінських, політичних та соціальних відносин та вимагає постійної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Наразі процес залучення громадськості базується на таких основних принципах: прозорість; відкритість; гнучкість; підзвітність; урахування інтересів громадян. (Рис. 1.1)

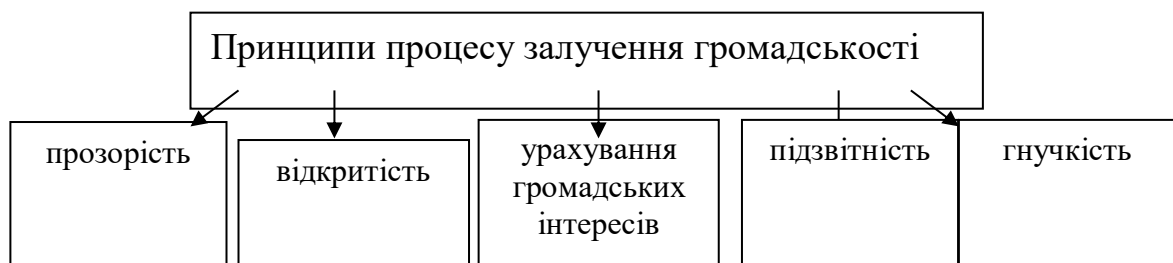


Рис. 1.1 Основні принципи процесу залучення громадськості

Принцип відкритості гарантує не тільки право людини на достовірну, своєчасну та повну інформацію про діяльність органів влади, а й право на участь у вирішенні питань, що торкаються його законних інтересів. Підзвітність необхідно розуміти як певний стан соціальних відносин між органами державної влади із громадськістю до якої вона маж право перевіряти службову діяльність. Прозорість вказує на відкритість діяльності та взаємодії різних гілок влади, різних рівнів управління, посадових осіб між собою, із опозицією як представника альтернативного курсу державної політики та їх із ЗМІ та громадськими

організаціями. Урахування громадських інтересів передбачає право громадян звертатися до відповідних органів державної влади із запитами, пропозиціями і ті в свою чергу зобов'язані до них прислухатися. Гнучкість передбачає адаптацію організаційної структури органів державної влади до зовнішнього середовища, до вимог часу.

Зазначені вище основні принципи, на яких базується процес взаємодії громадськості і влади не є вичерпними. Їх існує багато, тому що цей процес залучення та участі громадськості є багатограним, багатостороннім. Інформація про хід цього процесу має публікуватися і обнародуватися від його початку до кінця. Кінцеві результати і рішення влади та громадськості також мають бути розповсюджені разом з інформацією про те, чому були прийняті саме ці рішення, що здебільше реалізується діяльністю опозиції. Для влади прозорість даного процесу дає змогу зробити більш точним, конкретним його аналіз для подальшої праці. Відповідно до цього можна дати таке визначення основних завдань органів публічної влади при організації процесу залучення та участі громадськості в їх діяльності, а саме забезпечити прозорість та відкритість процесу, встановити спільні цілі, права і зобов'язання, забезпечити здійснення просвіти та інформування населення, встановити ліміти та межі участі громадськості, врахувати інтереси та побажання громадян. (Рис. 1.2).

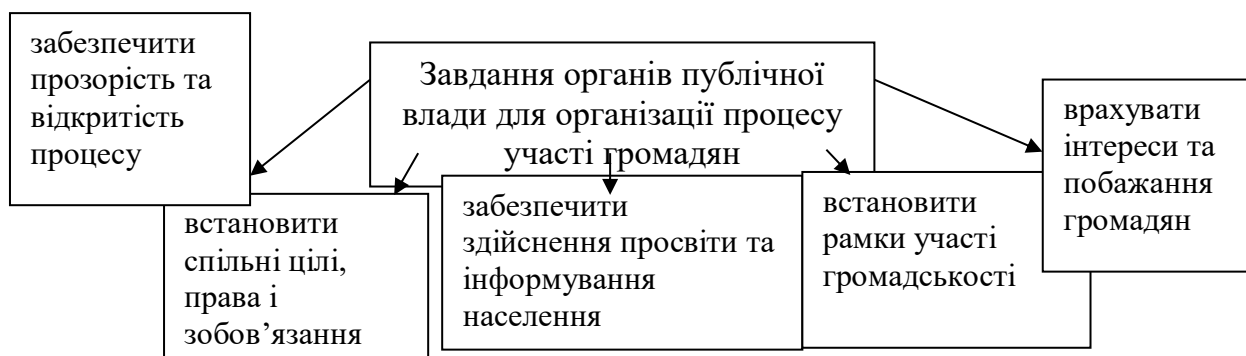


Рис. 1.2 Основні завдання органів публічної влади при організації процесу залучення громадян

«Сходи» містять ступені, кожна з яких позначає свій рівень корисності і реальної можливості участі населення в діяльності влади [87, с.87]. Перша ступінь визначає найбільш слабкий вплив населення на хід прийняття рішень – «маніпуляція», у той час як найбільш висока ступінь – «громадський контроль» – це реальна влада населення і реальний контроль. Дослідниця зазначає, що існують такі типи та форми участі громадськості, що мають декларативний характер. Використовуючи їх

влада тільки формально показує свою зацікавленість у взаємодії з населенням, у залученні його до процесу прийняття рішень. Використання ж цих форм не привносить нічого корисного ні для влади ні для громадськості та корисності рішень, що приймаються в цілому.

Для ілюстративних цілей вісім типів розташовані у вигляді сходів із кожною сходинкою, що йде нагору до посилення влади населення (рис. 1.3).

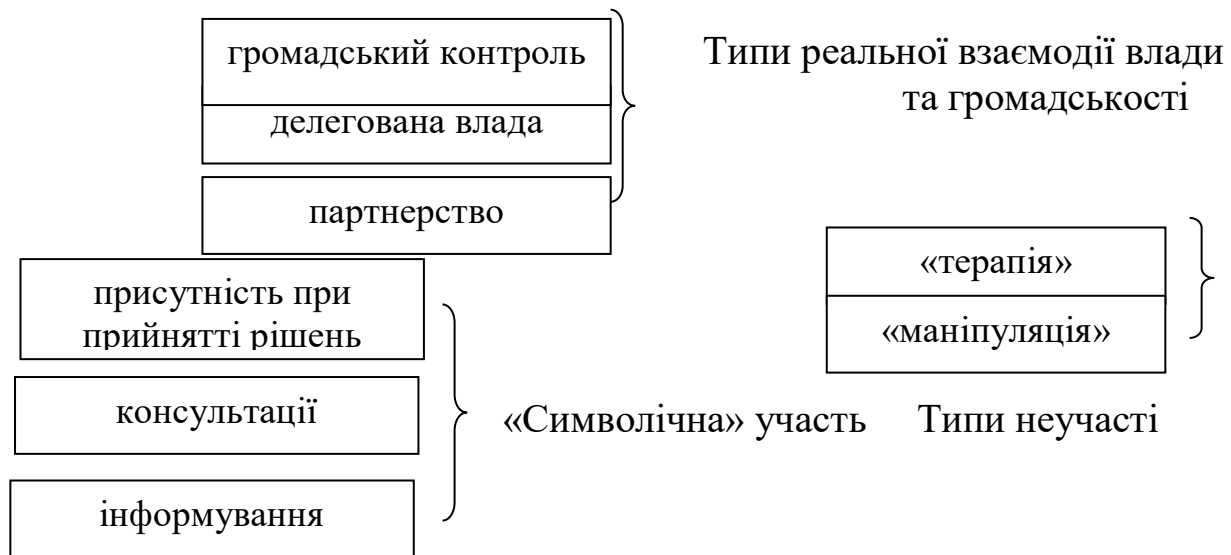


Рис. 1.3. Вісім сходинок участі громадян (за Ш. Арнстейн) [1, р. 180]

Сучасні науковці визначають п'ять основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль. Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Наприклад, під час інформування проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи та ін. Для консультування використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські дорадчі комітети.

Партнерство, зазвичай, здійснюється через укладання контрактів органів державного управління із громадськими організаціями на спільну розробку та надання послуг. Відбувається делегування частки владних повноважень у прийнятті рішень та здійсненні й впровадженні політики від органів державного управління до громадських організацій. Через використання цих форм і досягається громадський контроль. Незважаючи на те, що партнерство, у даному випадку, визначається як

¹ Arnstein, S. A ladder of citizen participation in the USA. Journal of the Royal Town Planning Institute, Vol.57, no.4. P. 176–182.

спільне пропонування та надання послуг на основі укладених контрактів, усі з зазначених вище форм є формами партнерства суспільства і влади.

Основними формами консультування як зазначалось вище є громадські слухання, бюджетні слухання, опитування громадської думки та дорадчі громадські ради або комітети. Громадські слухання є важливим інструментом отримання інформації від громадян. Вони проводяться органами публічної влади не лише з метою інформування громадськості щодо своєї діяльності, стосовно процесу виконання проектів та програм, але й для того, щоб почути і прийняти від неї побажання, поради або з'ясувати чи задоволена громадськість діяльністю влади по тим чи іншим питанням. Тобто, на відміну від інформування, тут має місце вже двосторонній зв'язок і двосторонній потік інформації: від влади до населення і від населення до влади.

Бюджетні слухання є формою громадських слухань, але відрізняються від них чітко встановленою темою – бюджетом. Різницею також є те, що, на відміну від громадських слухань, бюджетні слухання, як правило, включають звітування влади про хід виконання бюджету, про основні напрями розподілу коштів та їх використання, а також можливість контролювати їх парламентською опозицією.

Громадські дорадчі комітети – це нова форма взаємодії з громадськістю для органів влади України і вона зараз тільки починає використовуватись у нашій країні. Разом з тим, опитування громадської думки також має велике значення. Воно буває декількох видів: інтерв'ю безпосередньо; інтерв'ю за телефоном; опитування поштою та ін. Також воно поділяється на: опитування експертів або ключових інформаторів; опитування клієнтів (споживачів послуг); опитування широкого загалу населення та ін.

Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань. Організаційно вона може бути двох видів: залучення якомога більшою кількістю учасників або створення робочої групи. Громадсько-професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками громадськості, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться у зазначених документах.

Важливим аспектом взаємодії органів влади з громадськістю на сучасному етапі, є електронні технології та електронне урядування. Застосування органами державного управління та місцевого самоврядування мережі Internet дозволяє їм не тільки надавати інформацію про свою діяльність, про стан виконання проектів та програм, а й отримати відгук від населення – користувача їх послуг у

вигляді інформації щодо якості роботи та пропозицій щодо її покращення.

Зазначене вище свідчить про різноманітність форм та методів взаємодії громадськості і влади, але їх використання має певні наслідки. Деякі з форм ефективні лише за умови їх комплексного використання, а деякі – можуть бути корисні у випадку їх окремого застосування. Частина форм взаємодії влади з громадськістю іноді використовуються в Україні. Однак ті форми, що вже використовуються, ще потребують свого вдосконалення.

Засади вироблення перспективних моделей розвитку та удосконалення інституту публічної служби допоможе досягти синергетичного ефекту під час вивчення нелінійних методів управління складних соціальних систем, який дозволяє розглянути інститут публічної служби як складну специфічну соціальну систему, що має ряд взаємодіючих компонентів. До науковців, які використали синергетичний підхід у вивченні складних соціальних систем, можна віднести Р. Акоффа, В. Арнольда, Н. Лумана, І. Пригожина, Г. Хакена та ін. Водночас все частіше у своїх дослідженнях застосовують соціосинергетичні підходи до змісту державного управління такі вітчизняні вчені, як В. Князєв, Л. Мельник, М. Олещенко, І. Письменний, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Тертичка, А. Чемерис, І. Черленяк та інші.

У фокусі синергетичного підходу перебуває не стільки сам процес змін у державному управлінні, скільки очікувані наслідки цих змін, що в сукупності створюють образ нелінійного світу, який перебуває в процесі саморозвитку, де порядок і хаос взаємопроникають і переходять одне в інше. Дослідження інституту публічної служби саме з такої позиції вважається найбільш перспективним, тим більше що він зараз перебуває в стані трансформації.

З погляду синергетики публічна служба постає складною відкритою соціальною системою, що вбирає у себе множину взаємодіючих одиниць та правил, процес безперервної взаємодії та середовище, в якому визначена система діє та із котрим постійно ведеться регулярний інформаційний та енергетичний взаємообмін. Завдяки такій природі публічної служби можна досягти максимального піднесення всієї системи державного управління, на стан якого впливають існуючі соціально-економічні фактори.

Отже, для отримання необхідного результату у сфері публічного управління взагалі та публічної служби зокрема, слід, насамперед, звернутися до аналізу кадрової політики та методів формування кадрових ресурсів державного управління. Зміна підходу до кадрового

забезпечення передбачає як комплексне реформування системи державної кадрової політики, так і структурну реорганізацію управління. Це обумовлене тим, що реформування та реорганізація починається з людей. Такого підходу дотримується Г. Опанасюк, стверджуючи, що державне управління починається з людей і визначається як управління людськими ресурсами, у якому керівник підтримує відносини з підлеглими з метою досягнення певних цілей [1, с.332]. В. Мартиненко відзначає, що без аналізу процесів формування та реалізації кадрової політики важко буде вибудувувати стратегію розвитку будь-якої соціальної організації [2, с.211]. Тому під час визначення шляхів удосконалення інституту публічної служби аналітичні дослідження мають бути спрямовані на вивчення досвіду кадрової політики, що враховуватиме її потреби, кадровий резерв, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців. І вже на основі отриманих результатів слід будувати власну кадрову політику.

Водночас питання формування інституту публічної служби потребує звернення до системного методу дослідження. Насамперед це пов'язано з тим, що в умовах інтеграції України до Європейського Союзу виникає необхідність у розв'язанні низки проблем, пов'язаних із реалізацією політико-адміністративних відносин в системі управління. Суть системної методології розкриває Н. Нижник: «Основна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не здійснюється в ізоляції від інших. Кожне рішення має наслідки для всієї системи. Системний підхід в управлінні дозволяє уникнути ситуації, коли рішення в одній сфері перетворюються в проблему для іншої». Наразі у межах системного підходу широко використовуються такі загальні логічні прийоми, як аналіз і синтез. Зокрема, за допомогою структурно-функціонального аналізу здійснюється диференціація цілісної системи державного управління на складові частини (елементи), які відповідно в силу обов'язків або повноважень задіяні в процесі формування та реалізації цілей управління. Синтез, доповнюючи аналіз, виявляє спільні риси досліджуваних явищ та дозволяє визначити найбільш вагомі чинники, які впливають на процеси функціонування окремих підсистем та усієї системи державного управління в цілому.

Однією з важливих загальнонаукових методологічних вимог до

¹ Опанасюк, Г. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа). Вісн. УАДУ. 2000. № 3. С. 331–336.

² Мартиненко, В. Кадрова політика у сфері публічного управління : формування в контексті французького досвіду. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. праць. Харків : Магістр. 2006. №2. С. 210–16.

досліджень у галузі управління є конкретно-історичний та історико-порівняльний підхід. За його допомогою в хронологічній послідовності можна розглядати процеси та події, що суттєво вплинули на розвиток суспільства та держави (основні форми існування), а також враховувати фактори спадкоємності та відповідних змін, що відбулися в цих взаємозалежних системах. Історичність є однією з характерних ознак системи як цілісного утворення, яка пов'язує минуле, сьогодення та майбутнє як певної системи, так і її компонентів. Зокрема аналіз та усвідомлення минулого досвіду надає можливість вивчити роль, місце, принципи, функції та структуру інституту публічної служби, динаміку змін в підходах до соціального управління за умов демократизації.

Водночас природа інституту публічної служби, а саме, наявність у ньому альтернативних суб'єктів політики, які здатні впливати на процес прийняття рішень, визначає спеціальні методи, що передбачають необхідність обробки і узагальнення науково-практичного досвіду та взаємодії елементів публічної служби. До них можна віднести інституційний та структурно-функціональний. Кожен із зазначених вище підходів може бути визначеним домінуючим при проведенні наукового дослідження з питань формування інституту публічної служби.

Предметом інституційного підходу є сукупність інститутів, установ, що задіяні у розробці та реалізації державно-управлінських (політичний, адміністративно-правових рішень: державні органи різних рівнів, інститути політичного опосередкування (партії та рухи, групи інтересів тощо). Застосовано у другому розділі роботи.

Структурно-функціональний підхід передбачає концентрацію уваги на класифікації функцій та принципів, диференціації структурних підрозділів, організаційних ресурсів державних органів і всієї системи управління в цілому. Разом з тим, його застосування дозволяє, по-перше, виявити структуру та стосунки, що впливають на процес управління державою та на раціональність управлінських рішень та, по-друге, окреслити шляхи істотного підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами державної влади громадянам.

У результаті публічна служба постає такою структурою, дослідження якої має відбуватися через інтегрований підхід щодо управління і базуватися на таких підходах (рис. 1.4).

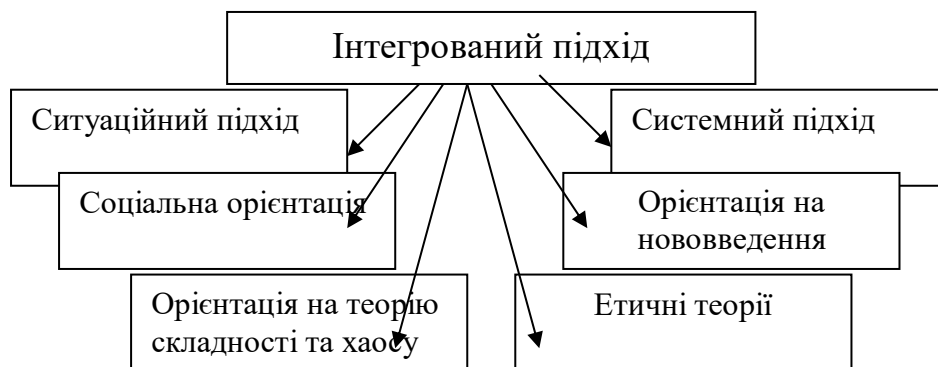


Рис.1.4. Інтегрований підхід до дослідження публічної служби

Такий підхід вимагає не тільки обґрунтування принципів публічної служби, структурування її складових, а й дослідження політичної взаємодії в даному інституті та класифікації посад в ньому. Інтегрований підхід передбачає перегляд та узгодження існуючої нормативно-правової бази України та його складових на принципах відкритості та прозорості до діяльності державного апарату. Зазначені обставини сприяють, в свою чергу, адаптаційності, гнучкості, відходу від традиційності та реформуванню всієї управлінської системи суспільства, а впровадження інституту публічної служби постає альтернативним шляхом адміністративної реформи.


Отже, вивчення сутності інституту публічної служби, відстеження світових та вітчизняних тенденцій щодо організації державного управління, виявлення основних принципів і форм участі громадськості в процесі прийняття рішень органами публічної влади, дають змогу зробити висновок, що мову слід вести про інтегрований (комплексний) інститут публічної служби, що охоплює всю владну вертикаль та забезпечує безпосереднє управління наданням, і сама надає послуги населенню, і виступає інструментом реалізації інтересів суспільства і громадянина.

1.2. Мета, завдання та функції публічної служби

Публічна служба є кадровою основою публічного управління. Створення професійної, стабільної, політично неупередженої, відповідальної, авторитетної, престижної і високоефективної публічної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення, спроможної надавати якісні управлінські та адміністративні послуги населенню, користуватися його довірою й повагою є невід'ємною складовою тих стратегічних перетворень, які започатковані на сучасному етапі державотворення.

На цей час в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, що можна вважати публічним управлінням, чим воно відрізняється від державного і хто є головним суб'єктом здійснення владних повноважень – чи можна його називати публічним службовцем? В умовах невизначеності термінів неможливо чітко зрозуміти, як слід об'єктивно інтерпретувати, коли йдеться про реформування діяльності органів публічної влади, оскільки виникає запитання, що конкретно слід удосконалювати – державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування; систему державного управління чи систему публічного адміністрування? Відсутність чітких відповідей на поставлені запитання гальмує внесення змін в існуючу в Україні систему державного управління, необхідність у яких нині набула апогею актуальності.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України, перш за все в контексті реформування системи державного управління, що потребує як структурних змін у межах цієї системи, так і перегляду функціонального її призначення. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми, пов'язані зі статусом та порядком призначення й звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо. Але в цьому контексті в умовах оновлення законодавчого забезпечення діяльності інститутів влади різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) різної галузевої та функціональної спрямованості, державної влади чи місцевого самоврядування вважається доцільним опрацювання і прийняття рамкового закону про публічну службу в Україні, який би містив основні категорії, базові поняття публічної служби, класифікацію видів, їх спільні ознаки та розбіжності тощо. До того ж нормативно-правова база щодо кадрового забезпечення виконання різних видів публічної служби має бути узгоджена зі змістом цього правового акту.

<p>Визначення</p> 	<p>Мета публічної служби: упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації публічної влади і публічного управління, за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій публічної служби</p>
--	--

Одним із важливих напрямків діяльності публічної служби України є надання якісних послуг громадянам, територіальним громадам, об'єднанням громадян. Саме тому публічна служба потребує оптимального визначення цілей, завдань та функцій, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування органів публічної влади.

Публічна служба – це динамічна система, тому що вона функціонує в умовах динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи викликаються змінами в зовнішньому середовищі). Функціонування цієї системи проходить в умовах видозміни стратегічних і оперативних цілей, принципів, пріоритетів, ресурсів і виникнення нових завдань, синхронно до вимог реформування державного управління відповідно до європейських та світових цивілізаційних підходів, а отже, можна сказати, відповідно до вимог зовнішнього середовища в умовах інтеграційних процесів. Підсистеми й компоненти системи публічної служби виникають, утворюються й діють відповідно до визначених цілей, у яких насамперед міститься усвідомлена потреба суспільства в підвищенні якості життя, досягненні політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо. Цільові характеристики системи є істотними ознаками систем з активною поведінкою, яка припускає перетворення зовнішнього середовища відповідно до наявних потреб і цілей системи. До того ж, цільові характеристики системи мають бути вимірювальними, що дозволить оцінювати й коригувати процес їх досягнення, а отже, оптимізувати шлях реформування. У межах цілеспрямованих і динамічних систем систему публічної служби слід віднести до таких, що розвиваються.


Публічна служба як регулюючий елемент соціальної системи, що є невід'ємним атрибутом держави, детермінується різними факторами, насамперед, політичним, соціальним і економічним ладом. При цьому від рівня організації соціальної системи залежить своєрідність комплексу інститутів, що втілюють публічну службу. Отже, соціокультурне

середовище формує особливості норм, процедур, традицій служби. Історико-ситуативні моменти накладають відбиток на вибір методів, засобів і стилю, тобто на режим функціонування публічної служби. Екстраполюючи ці роздуми на ідею побудови громадянського суспільства й правової держави, слід особливо відзначити вагомість принципів організації публічної служби в їх сучасному формулюванні, їх громадянський зміст та форми й методи взаємовідносин між різними складовими частинами інституту публічної служби, їх конструктивну (партнерську) чи деструктивну (конфліктно-антогоністичну) сутність.

Координація відносин між суспільними структурами теж є найважливішим чинником суспільних функцій публічної служби. Провідними з них є: підтримка громадського порядку і стабільності, виявлення і розв'язання конфліктів, досягнення суспільної згоди, примус з метою досягнення соціально значущих цілей і збереження стабільності, керування справами суспільства і його зв'язками із зовнішнім середовищем, надання специфічних управлінських послуг. Від характеру функціонування публічної служби багато в чому залежать тип політичного режиму суспільства, його відкритість чи закритість, характер політичних відносин та інші політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні тощо характеристики держави, у тому числі стабільність, авторитет, розподіл влади, її демократизм або авторитарність.

Публічна служба як суб'єкт влади має унікальну систему ресурсів: розгалужений управлінський апарат, армію, правоохоронні органи, грошово-фінансову і фіскальну системи та ін. Якщо державна влада через законодавчу гілку утримує монопольне право видавати закони, обов'язкові для всього населення, то, у свою чергу, публічна служба, виступаючи від імені народу, може легально, у межах цих законів, використовувати силу примусу, спираючись на спеціальні інститути. Але публічна служба використовує не тільки примус, а й економічні, соціальні, культурно-інформаційні, мотиваційні ресурси. Ресурсами публічної служби є також переконання, уподобання, інтереси людей, їхні особисті почуття, емоції, національні й релігійні почуття. Наприклад, католицька церква має великий вплив на управління державними справами в деяких країнах Європи, зокрема в Польщі, Іслам – в країнах Близького Сходу. Але використання будь-яких ресурсів публічної служби повинно не тільки відповідати нормативно-правовій базі, а й бути легітимним, що означає визнання й підтримку більшістю населення даної влади, а отже, і публічної служби, її права керувати, управляти, а не просто нав'язувати свою волю. Щоб завоювати й утримати легітимність,

свідому довіру народу, публічна служба вдається до аргументації своїх дій, звертаючись до вищих цінностей (справедливості, правди), до історії, почуттів, емоцій, настроїв, реальної чи вигаданої волі народу, велінням часу тощо.

<p>Визначення</p> 	<p>Публічна служба – це правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.</p>
--	--

Процес демократизації державного управління призводить до трансформації кола його суб'єктів шляхом долучення до управління державно-суспільними справами не тільки державних службовців різних гілок державної влади, а й посадових осіб місцевого самоврядування, представників інститутів громадянського суспільства в межах, визначених нормативно-правовими актами та визнаних громадянами. 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. Отже, організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, стабільності та добросовісності незалежно від її детермінації та класифікації. При цьому, як свідчить аналіз діючої нормативно-правової бази, для українського законодавства бракує рамкових умов співіснування всіх підсистем публічної служби, що гальмує ефективне використання можливостей багатоманітності суб'єктів управління та їх ресурсів для розв'язання суспільних проблем. У якості таких рамкових умов є підстави пропонувати розробку й прийняття закону про публічну службу в Україні, який би визначав розподіл сфер впливу, межі обов'язків, повноважень і відповідальності між всіма складовими частинами системи публічної служби, їх функціонально-цільове призначення, спрямоване на розв'язання актуальних проблем суспільного існування. Як стратегічна мета такого закону має розглядатися змістовна узгодженість усієї існуючої нормативно-правової бази, що регулює управління кадровим потенціалом сфери публічного управління незалежно від функціональних, галузевих, територіальних чи інших ознак та його ресурсного забезпечення (державного, місцевого, громадського).

Тема функцій публічної служби належить до переліку ключових проблем теорії та практики публічного управління. Воно знаходиться в площині таких фундаментальних понять, як держава, роль держави, функції держави, взаємовідносини держави та суспільства. У зв'язку з посиленням тенденції щодо перегляду завдань та цілей, напрямів і методів діяльності держави стосовно реалізації її соціального призначення актуалізується потреба відповідного перегляду й функцій публічної служби.

Загальні світоглядні засади дослідження функціонування системи публічної служби в країнах розвиненої демократії будуються у відповідності до бачення ролі держави в забезпеченні соціального партнерства, створенні гідних умов для життя людини та залучення її до всіх процесів життєдіяльності суспільства. В основі цих поглядів знаходиться теза про оновлене розуміння місця людини в суспільстві та державі як його головному політичному інституті. Відповідно до цього дискурсу науковці акцентують увагу на ролі держави як соціального арбітра, призначенні держави в забезпеченні прав і свобод людини, екологічної безпеки, технічного прогресу, здоров'я нації, безконфліктного існування суспільства, забезпечення гідного прожиткового рівня тощо.

Сучасне бачення ролі держави втілюється в зростаючому значенні питань громадянського суспільства, державно-громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини, пошуку засобів розвитку та реалізації особистості в усіх сферах суспільного життя. Ці форми по суті формують середовище реалізації прав і свобод людини на засадах узгодження інтересів та взаємодії членів суспільства.

Зміна поглядів на роль держави ілюструється намаганням дослідників у різні періоди розбудовувати в науковому просторі вчення про традиційну, правову, соціальну державу, утвердженням ідей щодо розвитку держави «загального добробуту», «сервісної держави». Ці процеси нерозривно пов'язані із трансформацією поглядів на завдання та функції публічної служби. Якщо раніше проблематика державно-суспільних відносин, її управлінський зміст розглядалася здебільшого в межах проблематики державного управління, зокрема питань державної служби, то сьогодні цей вимір не вичерпує всієї сукупності аспектів та багатогранності функцій публічної служби. Це знаходить своє відображення в активному розвитку теорії, ідей, концепцій публічного управління та публічної служби.

У свою чергу, зміст та методи діяльності системи публічної служби

залежать від цілей, мети держави, політичного режиму, форми державного правління, що й визначає змістовне наповнення функцій та завдань цього інституту. У широкому розумінні до основних функцій публічної служби належать державно-політична, економічна, соціальна, правова, організаційна. Наприклад, соціальну функцію як роль, яку виконує публічна служба в житті суспільства та держави, можна представити на основі ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Тим самим, публічна служба спрямована на забезпечення реалізації цієї статті Основного закону. Для державної служби її діяльність обумовлена змістом завдань і функцій держави, для служби в органах місцевого самоврядування – змістом завдань, функцій та повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування.

Соціальна функція публічної служби по суті є залежністю між державними ресурсами, соціальними процесами, що знаходить своє вираження в функціональній залежності змінних складових частин обміну між суспільством та державою. Змінність суспільних потреб, інтересів обумовлюють необхідність належного реагування на ці зміни інституту публічної служби, передусім, у питаннях перерозподілу ресурсів (досить часто фінансових), а отже, і завдань та функцій органів публічної влади, інституту публічної служби, обов'язків, прав та відповідальності публічних службовців, які працюють у цих органах публічної влади. Це посилює актуальність формування такої важливої риси інституту публічної служби, як мобільність і гнучкість, що забезпечить швидке реагування публічного управління на вимоги та потреби сучасного суспільства. Наявність такої риси є необхідною умовою для забезпечення вчасного реагування на зміни та коригування функціонального навантаження публічної служби відповідно до стану державно-суспільних відносин.

Соціальна функція публічної служби як соціальна дія, що регулюється відповідними нормами і контролюється соціальними інститутами, насамперед державними, є, по суті, формалізованим представленням усієї сукупності завдань та напрямів діяльності органів публічної влади за видами публічної влади, галузями, рівнями управління та повноваженнями публічних службовців. Передусім, мова йде про повноваження державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ця діяльність визначена сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема законами України «Про державну службу», «Про службу в органах

місцевого самоврядування», посадовими інструкціями, правилами етичної поведінки державних службовців тощо.

Важливо зосередити увагу на проблематиці соціальної відповідальності публічної влади, публічної служби зокрема. Загальний зміст відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначається прийняттям присяги державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Присяга окреслює сутність відповідальності публічного службовця перед громадянами, що обумовлено специфікою публічної служби.

Не заглиблюючись у деталізацію видів, форм соціальної відповідальності, необхідно виділити особливе значення інституту відповідальності публічної влади у вимірі демократичного розвитку суспільства та держави, утвердження цінностей демократичного управління, застосування стандартів управління. Відповідно, у процесі реформування державного управління та державної служби, місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування необхідним є не тільки визначення, регламентування та забезпечення реалізації функцій держави засобом публічної служби, а й формування в Україні інституту відповідальності публічної влади. Зокрема, особливої уваги потребує питання політичної відповідальності вищих державних органів влади та державних політичних діячів й конкретизація засобів її реалізації, а також представницьких органів місцевого самоврядування та головних посадових осіб місцевого самоврядування територіальних громад. Отже, це є відповідальність суб'єктів політичного процесу перед громадянами за належне виконання функцій і завдань, що вони виконують від їх імені та в їх інтересах. Ступінь відповідності очікуванням громадян результатів цієї діяльності є показником довіри суспільства до влади.

Подальше поглиблення положень щодо виділення функцій публічної служби передбачає конкретизацію як видів, так і функцій усіх її суб'єктів. Серед іншого є необхідність подальшого осмислення ролі, місця недержавного сектору та його представників у виконанні функцій публічної служби, насамперед інститутів громадянського суспільства. Особливої уваги також потребує розгляд й управлінських рівнів публічної служби. У контексті багаторівневого управління, крім місцевого, регіонального, національного, сьогодні все більше значення набувають наднаціональні, міжнародні рівні здійснення публічного управління. Беззаперечним є той факт, що основна діяльність щодо служіння публічним інтересам здійснюється у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Отже, ключове питання в

розгляді функцій публічної служби належить саме функціям державної служби та органам місцевого самоврядування. З точки зору забезпечення успішності державно-управлінських реформ, спрямованих на формування системи публічного управління та публічної служби, загальними характеристиками якої є належне, відповідальне, демократичне врядування, особливого значення набуває питання ефективності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складників публічної служби, що мають забезпечити ефективну реалізацію завдань і функцій сучасної демократичної держави.

Формально забезпечуючи інтереси держави і реалізуючи функцію публічного управління, публічна служба тим самим спрямовує своє служіння не на саму державу як таку, а на суспільство і громадян. Тому на першому місці опиняється функція захисту прав і свобод людини і громадянина, і лише потім – такі функції як здійснення державної політики, забезпечення обороноздатності та економічної безпеки країни тощо. Також цілком обґрунтованою виглядає теза, що оскільки публічна служба є не лише суто управлінським чи адміністративним, але ще й соціальним інститутом, то її цінність полягає у тому, наскільки вона обслуговує потреби людини та допомагає їй у житті. До того ж, вживаючи такі поняття як «внутрішній» і «зовнішній» напрями діяльності публічної служби (під першим з них мається на увазі врегулювання відносин усередині системи публічної служби, а під другим – врегулювання суспільних відносин поза межами публічної служби, слід пам'ятати, що спільним для них є те, що обидва ці напрями діяльності є, по-перше, служінням державі (у випадку України це є діяльність щодо забезпечення її існування як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави), а, по-друге – служінням суспільству. Зазначений зв'язок можна представити на наступній схемі (рис. 1.5).

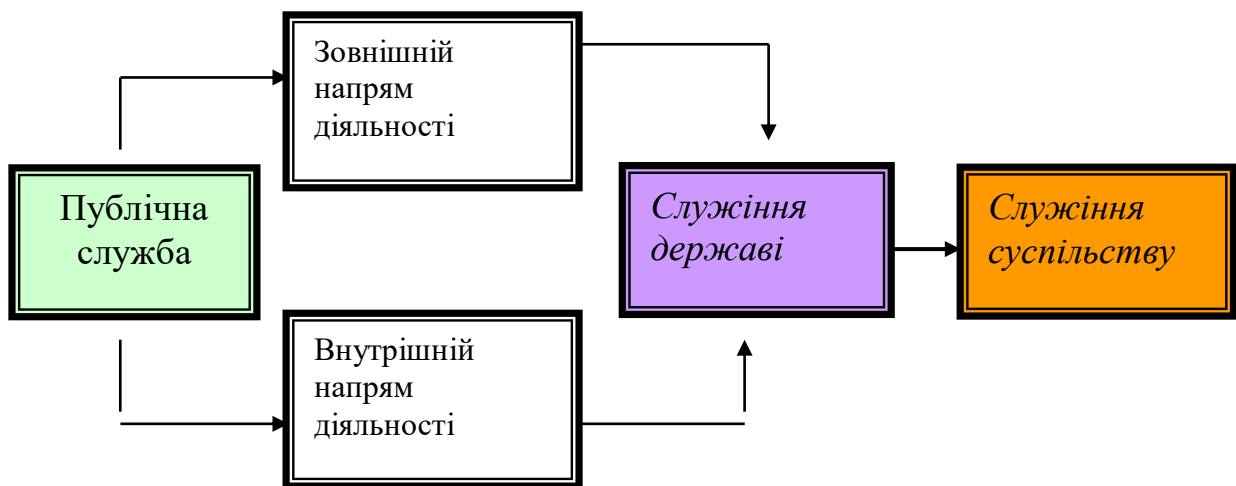


Рис. 1.5. Взаємозв'язок реалізації функцій публічної служби і забезпечення інтересів держави та суспільства

Ця специфічна властивість публічної служби, що формально виступає процесом професійного виконання повноважень державних органів, але в реальності є системою обслуговування і забезпечення суспільних інтересів. Деєтатизація суспільного життя призводить до того, що публічна служба починає служити не стільки державі, скільки людині, адже й сама держава розглядається насамперед як механізм забезпечення й гарантування прав людини і громадянина. Висловлюються думки, що у ставленні публічних службовців до змісту своєї професійної діяльності пануючою ідеєю повинно стати усвідомлення факту служіння державі інтересам людини, а самі публічні службовці мають чітко розуміти, що вони є «слугами народу, які утримуються на гроші платників податків».

У процесі реального функціонування системи публічної служби відзначена спрямованість на забезпечення суспільних інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється у тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Стратегічною метою публічної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин всередині системи державної влади, скільки розробка й впровадження рішень спрямованих на розв'язання соціальних та економічних проблем.

Функції публічної служби можна поділити на основні та специфічні. У свою чергу, основні й специфічні функції поділяються на загальні, спеціальні та допоміжні.

Основні функції публічної служби – це загальні, типові, такі, що

характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері публічного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління.

Загальні функції публічної служби можна конкретизувати наступним чином:

- інформаційне забезпечення діяльності органів публічної влади, тобто збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності;

- прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, публічної служби, органів державної влади, стандартів державного управління;

- прогнозування, тобто науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, в публічній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики;

- планування як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій держави (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі публічної служби тощо), спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й публічної служби;

- організація як формування системи публічної служби на базі встановлених цілей, принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керуючої й керованої систем у публічній службі, визначення їхньої компетенції, взаємовідносин взаємозв'язку, що мають характер взаємосприяння;

- організація у вузькому значенні – це впорядкування структури функцій і повноважень органів державної влади, структури самих органів, штатів, персоналу, процесів публічного управління;

- керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів публічної влади, керованих об'єктів;

- координація – погодження діяльності різних структур державного механізму для досягнення загальних цілей і завдань держави;

- розпорядництво, тобто оперативне регулювання режиму належної державної діяльності; у вузькому значенні – це поточні вказівки керівними публічними службовцями;

- контроль – визначення відповідності чи невідповідності

фактичного стану публічної служби, її структури та конкретних дій публічних службовців потребам соціально-економічного розвитку держави;

– облік – фіксація та аналіз інформації щодо повноважень і переліку органів публічної влади, державних управлінських рішень, реєстру посад публічних службовців, кадрового складу публічної служби, результатів реалізації державно-службових відносин тощо.

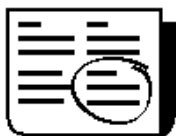
Специфічні загальні функції публічної служби, з одного боку, стосуються діяльності персоналу органів публічної влади, пов'язаної зі здійсненням державного примусу у сфері підтримання правопорядку, громадського порядку, проведення податкової політики тощо, а з іншого – можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де нерідко об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їх реалізації.

Допоміжні функції публічної служби – це обслуговування діяльності державних організацій у межах основних та специфічних загальних і спеціальних функцій. Це – діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо.

Спеціальні функції публічної служби відображають особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд). Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо. Наразі спеціальна функція вивчення суспільної думки доповнює такі функції, як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація управління. Перелік спеціальних функцій публічної служби визначити досить важко, оскільки орган публічної влади має багато напрямів діяльності, яка забезпечує виконання основних завдань цього органу. До спеціальних функцій публічної служби можна віднести: розробку та введення нормативів чисельності матеріальних, фінансових і трудових витрат органів публічної влади; обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу; вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності публічних службовців; розробку нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах публічної влади зі спеціальним статусом.

У науковій літературі не склалось єдиного розуміння *спеціальних функцій* публічної служби. У деяких випадках специфічні й спеціальні функції розглядаються як одне й те ж саме, а в інших – як різні за своєю сутністю явища.

Приклад



Для органів внутрішніх справ (поліції) у справі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки властиві такі функції: підтримання громадського порядку й громадської безпеки; захист життя, здоров'я громадян, їх власності від злочинних та інших протиправних посягань; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з корупцією, наркобізнесом; здійснення оперативно-розшукових заходів тощо. Для органів управління освітою властиві функції розробки освітньо-професійних та професійних програм; визначення змісту і видів навчання; створення системи пошуку талановитої молоді; запровадження сучасних методик і технологій навчання; визначення державних вимог до рівня підготовки фахівців тощо.

Разом із тим, такі спеціальні функції, як розроблення та ведення обліку матеріальних, трудових, фінансових затрат державних органів; організація і координація наукових досліджень у сфері публічної служби; обґрунтування фінансових та інших витрат на утримання державного апарату, ефективності їх використання, характерні для служби в усіх державних органах.

Сукупність *допоміжних функцій* публічної служби пов'язана з обслуговуванням діяльності державних органів в межах основних і специфічних функцій – юридичне обслуговування, діловодство, матеріально-технічне забезпечення, визначення статусу та переліку підприємств, які підлягають безпосередньому державному управлінню, перелік спеціальностей, з яких необхідно здійснювати підготовку кадрів.

Враховуючи висловлені міркування щодо мети, функцій і призначення публічної служби, можна визначити її основні завдання. Важливим серед них є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли знизилася роль багатьох політичних інститутів, саме публічна служба залишається стабільною інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Звідси впливає ще одне завдання – якісного надання населенню різноманітних управлінських послуг. Ще одним вагомим завданням публічної служби є досягнення цілісності державного механізму і стійкості засад державного управління. Наступним завданням публічної служби є забезпечення ефективного функціонування органів влади. Його виконання можливе

лише на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень адміністративно-управлінської науки, сучасних методів державного управління. До завдань публічної служби можна також віднести подальшу демократизацію діяльності апарату, подолання бюрократизму, корупції, протекціонізму, створення сприятливих соціальних і правових умов для ефективної діяльності публічних службовців.

Таким чином, головне завдання публічної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію публічної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

Висновок



Застосування принципів і процедур публічної політики в діяльності державного апарату у ході прийняття державно-управлінських рішень визначається як одне з головних завдань переосмислення ролі й місця інституту публічної служби в системі управління України. У зв'язку з цим формування власної моделі інституту публічної служби України є важливою засадою побудови відкритого демократичного суспільства. Дослідження зарубіжного та національного історичного досвіду сприятиме цьому.

В історичному контексті публічна служба ототожнювалась з особою правителя та його оточенням, що знайшло відтворення у працях філософів стародавнього світу, періоду Реформації, Відродження та буржуазних революцій. У новітні часи публічну службу починають трактувати як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться власна воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства. Важливими віхами у вивченні інституту публічної служби стали підходи, започатковані В. Вільсоном та Ф. Гуднау (єдиний ієрархічно-побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею благоденства), Т. Парсонсом (властивість системи, що пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), Д. Валдо та

В. Остромом («чутлива» адміністрація), К.Марксом (організм-паразит). Свої парадигми організації державної влади та інституту публічної служби пропонували І. Бентман, П. Блау, М. Корзьє, К. Ясперс, Х. Арендт, Х. Мюнстерберг, М. Фоллет, М. Фуко, Е. Гіденс, Дж. Ст. Міль, Г. Моска та інші.

Поняття «публічна служба» ширше за поняття «державна служба». Виявлено два основні підходи до розуміння поняття «публічна служба». По-перше, публічну службу пов'язують із службою в апараті центральних і місцевих органах виконавчої служби, службою в апараті органів прокуратури, діяльністю неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань. По-друге, із діяльністю державних або комунальних закладах, установах та організаціях з надання публічних послуг населенню. Це обумовлює комплексний (інтегрований) підхід до вивчення інституту публічної служби в Україні, аналіз вітчизняних і світових тенденцій щодо його організації.

Запитання для самоперевірки

1. Наведіть діяльнісне і функціональне визначення публічної служби
2. В чому специфіка професійної діяльності публічних службовців?
3. Які функції виконує публічна служба?
4. Які критерії виділяються для класифікації функцій публічної служби?
5. Які цілі і завдання державної служби виділено у Концепції адміністративної реформи України?
6. Дайте визначення поняття «публічна служба»
7. Які складові входять до системи публічної служби?
8. Назвіть основні принципи публічної служби, дайте їм оцінку.
9. Які елементи містить публічна служба як соціальний інститут?
10. В чому специфіка функціонального підходу до інтерпретації публічної служби?
11. На чому ґрунтується ідея, що публічна служба – це соціальна організація?
12. Назвіть основні причини використання системної методології при розгляді публічної служби.

13. Вкажіть основні характеристики публічної служби як великої, складної системи.

14. Визначіть фактори зовнішнього середовища, що впливають на необхідність використання системного підходу при прийнятті рішень в органах виконавчої влади.

15. Чи необхідно сьогодні зменшувати складність такої соціальної системи, як публічна служба?

Завдання для самостійної роботи

Завдання 1. Порівняти ознаки функціонального та діяльнісного підходів до публічної служби. Що в них є спільного і чим вони відрізняються ?

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Функціональний підхід	Діяльнісний підхід
спільне	
відмінне	
Висновки:	

Завдання 2. Визначити сутність інституціонального та діяльнісного підходів до публічної служби. Що в них є спільного і чим вони відрізняються ?

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Інституціональні ознаки публічної служби	Діяльнісні ознаки публічної служби
спільне	
відмінне	
Висновки:	

Завдання 3. Визначити поняття «публічна служба як інститут» і «публічна служба як організація». Що в них є спільного і чим вони відрізняються

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Інституційні ознаки публічної служби	Організаційні ознаки публічної служби
спільне	
відмінне	
Висновки:	

Завдання 4. Визначити поняття «спеціальні функції публічної служби» і «специфічні функції публічної служби». Що в них є спільного і чим вони відрізняються

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Спеціальні функції публічної служби	Специфічні функції публічної служби
спільне	
відмінне	
Висновки:	

РОЗДІЛ 2

ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Закріплення визначення публічної служби на законодавчому рівні дало поштовх до побудови інституту службовців, який базуючись на професіоналізмі, політичній лояльності та якісному виконанні службових обов'язків, є найважливішим фактором збереження і позитивного розвитку державності. Це в свою чергу передбачає вирішення таких завдань, як структуризація інституту публічної служби, а також напрацювання основних підходів до визначення принципів організації публічної служби та їх систематизація.

2.1. Складові інституту публічної служби як суб'єкти формування та реалізації управлінських повноважень

З виникненням держави, суттєвою ознакою якої є відділення публічної влади від населення, постійне здійснення владних функцій одним і тим же соціальним прошарком правителів, котрі конститууються в особливому інституті – державному апараті, – питання про людей, що перебувають на службі в державі, стало притягувати увагу дослідників [1, с. 6]. Важливим є те, що сама публічна влада виникла в суспільстві, в результаті виконання регулюючої й організуючої функції в ньому, ієрархічно детермінує та структурує його та реалізує управління державою. Упровадження публічності в управління неодмінно передбачає формування корпусу креативних керівників та кадрового резерву, здатних брати на себе відповідальність і успішно вирішувати назрілі загальнодержавні й регіональні проблеми, вимагає визначення елементів інституту публічної служби.

Аналіз законодавчо-нормативної бази та управлінської практики, яка сформувалася на всіх рівнях державної влади в Європі та Україні, розкриває сучасний процес структуризації інституту публічної служби. З метою комплексності дослідження розглянемо нормативно-правові акти, які регулюють організацію інституту публічної служби в різних країнах

¹ Петришин, А. Державна служба. Історико-теоретичні передумови, порівняльно-правовий логіко-понятійний аналіз : монографія. Х. : Факт, 1998. 234 с.

світу та порівняємо їх із законодавчою базою України. Країни для аналізу відбирались за такими ознаками: форма правління, адміністративно-територіальний поділ, підходи до реалізації державного управління, історичні періоди існування даної держави. В результаті виявлено, що основними нормативно-правовими актами, які регулюють організацію інституту публічної служби у Франції, що є унітарною республікою, – Конституція (1958 р.), Закон про права та обов'язки чиновників від 13.07.1983 р., Закон про центральну публічну службу від 11.01.1984 р., Закон про місцеву публічну службу від 26.01.1984 р., Закон про державну медичну службу від 06.01.1986 р., Адміністративний кодекс; у Великій Британії, що є парламентською монархією – Закон про міністрів Корони (1975 р.), Закон про регулювання повноважень в системі державної служби (1992 р.), Закон про службові відносини (1999 р.), Акти про місцеве самоврядування (1972 р., 1985 р., 1994 р.); у Італії, що є федеративною республікою – Декрет Президента республіки №3 (1957 р), Закон №312 (1980 р), Закон №93 (1983 р), Законодавчі Декрети (1993 р., 1997 р., 1998 р., 2001 р.); у Німеччині, що є федеративною республікою – Закон про федеральних чиновників від 27.02.1985 р., Рамковий закон про права чиновників від 27.02.1985 р., Закон про реформу права публічної служби від 24.02.1997 р., земельні законодавчі акти; у Польщі, що є унітарною республікою – Конституція (1997 р.), Закон про державну службу від 18.12.1998 р., Закон про місцеве самоврядування (1990 р.), Закон про місцеве самоврядування Варшави (1994 р.); у Болгарії, що є унітарною республікою – Конституція (1991 р.), Закон про державну службу (1999 р.), Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію (1991 р.); у Литві, що є унітарною республікою – Конституція (1992 р.), Закон про державну службу (2001 р.), Закон про місцеве самоврядування (1994 р.), Закон про управління округом (1994 р.) тощо. В Україні законодавчу базу, що визначає організацію та діяльність становлять Конституція (1996 р.), Закон про державну службу (1993 р.), Закон про місцеве самоврядування (2001 р.), Закон про державні адміністрації (2001 р.) Закон про службу в органах місцевого самоврядування (2003 р.) [1, с.276]. (Табл. 2.1)

¹ Пітерс, Г. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. : матеріали XVIII міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 черв. 2005. ; укл. С.В. Соколик. К. : К.І.С., 2005. 27–34 с.

**Нормативно-правові акти, що регулюють
організацію публічної служби**

Країна	Форма держави (форма адмін.-територ. устрою/форма правління)	Нормативно-правові акти, які регулюють організацію публічної служби в країні
Франція	Унітарна/республіка	Конституція (1958), закони про права та обов'язки чиновників від (1983), про центральну публічну службу (1984), про місцеву публічну службу (1984), про державну медичну службу (1986), Адміністративний кодекс
Сполучене Королівство	Унітарна/парламентська монархія	Закони про міністрів Корони (1975), про регулювання повноважень в системі державної служби (1992), про службові відносини (1999), Акти про місцеве самоврядування (1972, 1985, 1994).
Італія	Унітарна/республіка	Декрет Президента республіки №3 (1957), Закон №312 (1980), Закон №93 (1983), Законодавчі декрети №29 (1993), № 396 (1997), №80 (1998), №165 (2001).
Німеччина	Федеративна/республіка	Закон про федеральних чиновників (1985), Рамочний закон про права чиновників (1985), Закон про реформу права публічної служби (1997), земельні законодавчі акти.
Польща	Унітарна/республіка	Конституція (1997), закони про державну службу (1998), про місцеве самоврядування (1990), про місцеве самоврядування Варшави (1994)
Болгарія	Унітарна/республіка	Конституція (1991), закони про державну службу (1999), про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію (1991).
Литва	Унітарна/республіка	Конституція (1992), закони про державну службу (2001), про місцеве самоврядування (1994), про управління округом (1994)
Україна	Унітарна/республіка	Конституція (1996), закони про державну службу (2015), про місцеве самоврядування (1997), про місцеві державні адміністрації (1999), про службу в органах місцевого самоврядування (2001)

Аналіз та перелік наведених вище нормативно-правових актів, які регулюють організацію та діяльність інституту публічної служби в країні засвідчує не тільки про системність законодавчої бази, а й структурність інституту публічної служби. Разом з тим, приведена таблиця вимагає диференціювати приналежність службовців до інституту публічної служби та державної служби в даних країнах, яку можна представити в наступному вигляді. (Табл. 2.2)

Таблиця 2.2

Порівняльний аналіз визначення публічних та державних службовців

Публічні службовці	Державні службовці
місцеві, медичні та інші публічні службовці.	включення на постійній основі до штату державного органу на посаду, що відповідає певному рангу в адміністративній ієрархії, тобто службовці центральної державної адміністрації, винятком службовців парламенту та суддей судів загальної юрисдикції.
службовці публічного сектора, в тому числі публічних корпорацій, місцевих органів влади, охорони здоров'я, шкільна освіта	службовці, які працюють у будь-якому міністерстві, за винятком політичних та судових посад, та отримують зарплатню із бюджетних коштів.
фізичні особи, які на постійній основі на тривалій у часі та за встановлену плату надають державну послугу чи послуги місцевої публічної одиниці, мають визначені національним законодавством чи локально-правовими актами права та обов'язки	особи, які надають державні послуги та мають особливий статус, що регулюється адміністративним правом (після реформування 1993 р. всі вважаються публічними службовцями)
службовці (Angestellte), які перебувають із державою в приватноправових відносинах: учителі, службовці місцевих органів самоврядування тощо.	чиновники (Beamte), які наділені владними повноваженнями та перебувають із державою у публічно-правових відносинах. Положення Beamte мають судді, професора та військовослужбовці.
службовці органів місцевого самоврядування, працівники офісу парламенту, омбудсмена тощо.	це ті, хто виконує свої посадові обов'язки в міністерстві, департаменті чи воєводстві і

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Публічні службовці	Державні службовці
	звітуються перед прем'єр-міністром.
працівники освітньої галузі, охорони здоров'я, телекомунікацій та інші працівники державного сектору.	працівники, що обіймають адміністративні посади в управлінні.
посади у державному секторі, галузях освіти та охорони здоров'я	працівник національного чи муніципального закладу, який здійснює функції координації, реалізації та управління.
діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування	професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті та одержують зарплату за рахунок державних коштів.

Порівняльний аналіз визначення публічних службовців у країнах, зазначених в таблиці 2.1, дозволяє прийти висновку що, до публічних службовців відносяться: місцеві, медичні та інші публічні службовці (Франція) [1]; службовці публічного сектору, в тому числі публічних корпорацій, місцевих органів влади, охорони здоров'я, шкільна освіта (Велика Британія); фізичні особи, які на постійній основі на тривалій у часі та за встановлену плату надають державну послуги чи послуги місцевої публічної одиниці, мають визначені національним законодавством чи локально-правовими актами права та обов'язки (Італія) [2, с.253]; службовці (Angestellte), які перебувають із державою в приватноправових відносинах: учителі, службовці місцевих органів самоврядування тощо (Німеччина) [3]; службовці органів місцевого самоврядування, працівники офісу парламенту, омбудсмена тощо

¹ Озірська, С. Система державної служби європейських країн : Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : науково-аналітичне дослідження. К. : УАДУ, 1999. 168 с.

² Лазор, О Інститут публічної служби в Республіці Італія. Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (22 березня 2007 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. канд. фіз.-мат. наук., доцента П.І. Шевчука. Л. : ЛРІДУ НАДУ. 2007. Ч. 1 – С. 253–258.

³ Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз. К. : Основи, 1996. 420 с.

(Польща) [1]; працівники освітньої галузі, охорони здоров'я, телекомунікацій та інші працівники державного сектору (Болгарія) [2]; посади у державному секторі, галузях освіти та охорони здоров'я (Литва); діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (Україна) [3].

Державними службовцями визначають: у Франції службовців центральної державної адміністрації, за винятком службовців парламенту та суддей судів загальної юрисдикції; у Великій Британії – службовця, який працює у будь-якому міністерстві, за винятком політичних та судових посад, та отримує зарплатню із бюджетних коштів; у – Італії особа, яка надає державні послуги та має особливий статус, що регулюється адміністративним правом; у Німеччині – чиновників (Beamte), які наділені владними повноваженнями та перебувають із державою у публічно-правових відносинах. Положення Beamte мають судді, професора та військовослужбовці; у Польщі – всіх службовців, хто виконує свої посадові обов'язки в міністерстві, департаменті чи воєводстві і звітується перед прем'єр-міністром; у Болгарії – працівників, що обіймають адміністративні посади в управлінні; у Литві – працівників національного чи муніципального закладу, який здійснює функції координації, реалізації та управління; в Україні – осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті та одержують зарплату за рахунок державних коштів. Проведений аналіз дозволяє відстежити певну системність у визначенні зазначених понять та виділити складові елементи інституту публічної служби.

З таблиці 2.2 видно, що до публічних службовців у більшості країн-членах ЄС відносяться всі службовці публічного сектору, в тому числі і службовці публічних корпорацій, місцевих органів влади, шкільної освіти та системи охорони здоров'я. Це пов'язано з тим, що управлінські функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема державними та комунальними

¹ Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах : [пер. з англ. Ю.Д. Полянського]. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 289 с.

² Боссарт, Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу в ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; [пер. з англ. О.М. Шаленко.]. К. : Міленіум, 2004. 128 с.

³ Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, О. М. Панесюк [за ред. С.В. Ківалова, О. І. Харитонової]. Х. : Одиссей, 2005. 552 с.

(муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Під муніципальною службою розуміють підприємства (організації, установи), які створені муніципалітетом для реалізації компетенції.

Структура публічної служби описується чотирма основними елементами: змістом, ціллю діяльності, режимом управління та правовим режимом [1]. Зміст діяльності інституту публічної служби складає надання користувачу матеріальних (газ, вода, тепло, каналізація, громадський транспорт, та інше), фінансових (соціальні виплати, субсидії та пільги визначеним видам діяльності), інтелектуальних та культурних (освіта, культурна діяльність) послуг. Метою її діяльності є забезпечення публічних інтересів членів даного суспільства. Місцеві органи влади, виходячи із своїх можливостей та потреб населення, самостійно визначають перелік видів публічної діяльності, що відповідає загальним потребам його населення, та утворюють відповідні публічні служби. Режим управління передбачає втручання органів влади (або місцевої громади) в організацію функціонування публічного підприємства. Воно здійснюється двома основними формами, по-перше, прямий вплив через утворення або безпосереднє керівництво публічною службою спеціально назначеною публічною особою, по-друге, непрямий вплив, коли управління надається приватній особі, яка працює під контролем місцевої влади (делеговані служби). Правовий режим характеризується різним рівнем підзвітності діяльності муніципального підприємства нормам публічного права та виділяє такі категорії публічних служб як адміністративні та промислово-комерційні.

Проведений аналіз дозволяє відстежити певну системність у визначенні зазначених понять, розкрити сутність інституту публічної служби та виділити його складові елементи. Визначення сутності публічної служби допомагає нам диференціювати її на адміністративну, спеціалізовану, громадську [2, с. 304]. Разом з тим простежується ще один вид публічної служби – політична. Отже, структуру публічної служби в Україні можна представити наступним чином:

а) політична – служба в органах представницької влади на всіх рівнях (центральний та регіональний, муніципальний, районний, райони у місті) як у вигляді політичної більшості так і політичної меншості (опозиція);

б) адміністративна – служба в органах виконавчої та судової влади на всіх рівнях (центральний та регіональний, муніципальний, районний,

¹ Оболенський, О. Державна служба : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2006. 274 с.

² Малиновський, В. Державне управління : навч. посібник. – вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

райони у місті), дипломатична служба;

в) спеціалізована – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах тощо;

г) громадська – в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я тощо.

Отже, як свідчить світовий досвід, до публічного сектору належать ті служби, які виконують відповідні функції державного управління, наприклад державна служба (адміністративна і спеціалізована), служба в органах місцевого самоврядування, діяльність у державних та комунальних закладах, установах та організаціях та діяльність на публічних політичних посадах. Це означає, що склад структурних елементів інституту публічної служби є майже однаковим. Водночас залежно від обсягу публічних завдань поняття публічної служби може розширюватися. Тому буде закономірним, що інститут публічної служби України зазнає певних доповнень та трансформацій своєї структури. Водночас європейський досвід структури інституту публічної служби дозволяє вести мову про те, що сутність інституту публічної служби полягає в наданні якісних публічних послуг.

Сучасна доктрина державного управління базується на позиції, що органи влади слугують суспільству, надають управлінські послуги громадянам, створюючи умови реалізації їх прав і свобод. У чинному законодавстві України під «державними послугами» розуміються будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним, юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Поняття «управлінські послуги» вперше пов'язане з підходами щодо організації та проведення адміністративної реформи. Так, концепція адміністративної реформи в Україні від 1997 р. ставить завданням якісне надання управлінських послуг. У розробках вчених висловлюється думка про адміністративні послуги. Одним із елементів державної стратегії управління місцевим та регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування) є якісний рівень надання громадських послуг. За цього основна суть термінів закладається така: надання послуг громадянам органами влади, бюджетними установами та організаціями, тобто державним сектором загалом.

Зазначимо і той факт, що в Європейському Союзі простежуються два

напрями надання управлінських послуг, по-перше, послуги для громадян, і, по-друге, послуги для бізнесу. Питання покращення рівня надання громадських послуг є основою ефективності державного управління, яке передбачає привнесення ринкових механізмів у публічний сектор [1, с. 383]. Показовим є те, що послуги спрямовані на зростання доходів держави, на отримання доходів на користь місцевої влади та на поліпшення добробуту населення.

Таким чином, аналіз європейського досвіду структурування інституту публічної служби та надання публічних послуг населенню, дозволяє виявити такі напрями їх надання: оперативний, тактичний, стратегічний, які спираються на принципи, цінності, норми публічного управління [2, с.242]. (Табл.2.3)

Таблиця 2.3

Головні напрями та суб'єкти надання публічних послуг

оперативний	тактичний	стратегічний
діяльність в державних і комунальних закладах, установах, організаціях та підприємствах	державна служба (адміністративна та спеціалізована)	діяльність на політичних посадах
делегована служба	служба в органах місцевого самоврядування	депутатський корпус більшість та меншість (опозиція)

Оперативний (громадський) напрям інституту публічної служби втілює загальнодержавну сферу – діяльність з делегованими повноваженнями, здійснення функцій в державних установах, закладах, підприємствах і організаціях. Тактичний (адміністративний) напрям інституту публічної служби забезпечує публічне управління, що здійснюється державною службою (адміністративною та спеціалізованою) та службою в органах місцевого самоврядування. Стратегічний (політичний) напрям інституту публічної служби визначає державну програму суспільного розвитку, прийняття державно-управлінських рішень, що відносяться до функцій й компетенції осіб, що займають політичні посади, а також до діяльності опозиції як у Верховній Раді України так і у відповідних радах (Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, сільських, селищних),

¹ Битяк, Ю. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Х. : Право, 2005. 304 с.

² Петренко, О. Організаційно-правові основи політичної взаємодії в інституті публічної служби. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. О. : ОРІДУ НАДУ. 2007. Вип.1 С. 158–166.

забезпечує узгодження пріоритетів розвитку. Розглянемо їх детальніше.

Оперативний напрям відповідає за надання управлінських послуг в державних і комунальних закладах, установах, організаціях та підприємствах й делегованою службою, це, насамперед, освітянська та медична діяльність тощо.

Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України і складається із законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у галузі охорони здоров'я. Згідно із Законом України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я», введений у дію Постановою Верховної Ради України № 2802-12 від 19.11.92 р., основним завданням служби охорони здоров'я є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я шляхом надання медико-санітарної допомоги. Це включає широкий спектр профілактичних і лікувальних заходів або послуг медичного характеру, а також виконання інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників. Отже, медична служба передбачає вирішення цілого ряду завдань соціальної політики держави. Враховуючи характерні особливості служби у сфері охорони здоров'я, а саме: комплексність, системність, загальний характер, слід вести мову про необхідність оптимізації діяльності системи охорони здоров'я, що передбачає чисельні соціальні, організаційні, науково-методичні, санітарно-епідеміологічні заходи, а також підготовку медичних кадрів. Це пов'язано, насамперед, із управлінськими, економічними, правовими, організаційними засадами державного управління і, відповідно, обумовлює приналежність медичної служби до інституту публічної служби.

Служба у сфері освіти базується на Конституції України і визначається такими законами: Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про дошкільну освіту», Закон України «Про загальну середню освіту», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Закон України «Про освіту» та інші. Освітня діяльність відповідно до законів визначається як діяльність, що пов'язана з наданням послуг для здобуття освіти, з отриманням відповідного документу. Водночас, як і медична служба, юридично не включена до структури інституту публічної служби, хоча визначальне місце в ній є надання послуг освітянського характеру громадянам України.

Другий напрям інституту публічної служби є тактичним, що включає надання державних послуг громадянам державною службою (адміністративною та спеціалізованою) та службою в органах місцевого самоврядування. Державна служба – це система соціальних відносин і

зв'язків, яка формується у вигляді інституту, який спирається на нормативно-правові, організаційні, кадрові та інформаційні засади розвитку держави та суспільства, має чітко визначені принципи функціонування та завдання. Реалізація завдань і функцій державної служби безпосередньо пов'язана з ефективністю структури управлінських органів. До того, щоб державна служба стала ефективним інструментом трансформації державного апарату, слід чітко встановити її мету (цілі), функції та принципи.

Визначення основних цілей вимагає врахування двох передумов: по-перше, державна служба як державний соціальний інститут повинна сформувати умови для її зв'язку із запитамі народу; по-друге, вона має створити чітку об'єктивну систему організації роботи державного апарату [1, с.276]. Тобто метою функціонування державної служби є соціальні, правові, організаційні та психологічні аспекти, які одночасно притаманні як усьому процесу державної служби, так і цільовим особливостям кожної з її складових частин. Головною метою і критерієм функціонування державної служби є також її ефективність, прозорість та економічність. Більшість адміністративних реформ у розвинутих країнах були підпорядковані досягненню саме цієї мети.

Під час визначення функцій державної служби слід виходити з того, що вона є невід'ємною складовою всіх управлінських процесів і її функції не можна ототожнювати з функціям державного управління на основі своєрідної ролі і призначення цього соціального інституту в суспільстві. Державна служба покликана забезпечити стабільну взаємодію всіх гілок влади. Саме за її посередництвом громадяни можуть реалізувати свої інтереси, права і свободи. Саме її діяльність є запорукою політичної стабільності держави та суспільства. Разом з тим державна служба – це інструмент впровадження в життя політики і цілей держави. У такій якості їй притаманні функції, що виходять із загальних завдань державної служби як частини механізму державного управління.

Функції державної служби можна умовно розподілити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль державної служби в суспільстві і мають сприяти забезпеченню ефективного функціонування органів влади; реалізації інтересів, прав і свобод громадян; забезпеченню реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; створенню умов для залучення на державну службу найбільш професійних та відданих справі кадрів.

Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою

¹ Оболенський, О. Державна служба України : реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія. Хмельницький : Поділля, 1998. 294 с.

державної служби. До них відносяться відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад персоналу державної служби; максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та просування кадрів на основі ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат; складання кадрового резерву та побудова кар'єри державних службовців; відповідне матеріально-технічне та технологічне забезпечення виконання держаними службовцями їх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державної службою; розробка публічної відповідальності апарату. Враховуючи вищевказані цілі та функції державної служби, можна визначити основні її завдання.

Важливим серед них (завдань) є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли значно розширилося коло політичних інститутів, саме державна служба залишається стабільною інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Водночас багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію державної служби. Двома основними видами державної служби є адміністративна та спеціалізована служби.

Спеціалізовану (мілітаризовану) службу визначають за спеціалізованим предметом повноважень, характеризують особливим призначенням і завданнями, спеціальним порядком формування і проходження служби, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки [1, с.18]. В Україні до спеціалізованої служби відносять належать усі види державної служби, які мають згідно із визначенням закону спеціалізований статус, а саме: Збройні сили України, Службу безпеки України, органи внутрішніх справ (міліції), державну прикордонна службу, митну, податкову тощо. Усі функції, які притаманні переліченим службам слід розділити на головні та другорядні. До головних належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями та передбачають юридичну відповідальність. До них відносять профілактичну, захисну, охоронну, оперативно-розшукову, розслідування злочинів, судовий розгляд справ про злочини, правороз'яснювальну, розгляд справ про адміністративні правопорушення, виконавчу функції. До другорядних функцій належать контрольна, розгляд справ про фінансові та

¹ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг.ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К. : Конус – Ю, 2007. 735 с.

господарські правопорушення, координаційна, аналітична, методична, інформаційна, дозволу, нормотворча.

До спеціалізованої служби пропонується відносити службу в прокуратурі, зважаючи на обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади та те, що організаційно-правовий статус прокурорів, заступників та помічників, слідчих прокуратури встановлено Законом України «Про прокуратуру». Також в Україні поширеною є позиція про необхідність віднесення служби в податковій адміністрації, митній службі, органах юстиції, а також пожежну, рятувальну та пенітенціарну службу тощо до корпусу спеціалізованої служби.

Інший вид державної служби, це адміністративна, тобто діяльність професійного апарату чиновників. Слід зазначити, що принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. В сучасних умовах основним призначенням діяльності адміністративних службовців є сервісні функції.

Місцеве самоврядування в Україні базується на положеннях Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, у межах встановлених законом. Це означає, що місцеве самоврядування є інститутом як громадського, так і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до вирішення питань місцевого значення, на які також націлена і діяльність місцевих державних адміністрацій.

Існуюча система правового забезпечення розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо. Першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Конституція, яка служить основним засобом їх нормативно-правового закріплення. Отже, Конституція і визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування, з метою попередження їх дублювання, змішування чи незаконного здійснення. Тільки поправки до самої Конституції у частині функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень. Порушення конституційних меж розподілу функцій і повноважень між двома гілками місцевої влади породжує юридичні наслідки, визначені Конституцією і

законами України. Іншою засадою нормативно-правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є закони.

Згідно із ст. 5 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до елементів системи місцевого самоврядування відносяться: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади. Отже, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який має назву системою місцевого самоврядування. Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада.

Територіальна громада – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду.

Чинне законодавство наділяє територіальні громади функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання [1]. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають виключну компетенцію у організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи.

Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради тощо. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій [2, с 180]. Такі повноваження здійснюються за взаємною згодою (шляхом укладання договорів, прийняття рішень) органів самоврядування первинного і вторинного рівнів. Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів. Їх діяльність забезпечується виконавчим апаратом рад, який очолюють голови цих рад. Голів обирають районні та обласні ради.

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні

¹ Лазор, О. Територіальна організація влади в Україні. К. : Дакор, 2007. 576 с.

² Куйбіда, В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. К. : МАУП, 2004. 432.

відповідним місцевим адміністраціям.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Як вторинний рівень місцевого самоврядування, вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Районні й обласні ради наділено власними і делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями [1, с. 70]. До власних повноважень районних та обласних рад належать: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, вирішення інших питань, віднесених до їх компетенції. Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються з ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад, що діють також у межах Конституції і законів України.

Водночас з місцевим самоврядуванням, Конституція України встановлює паралельну структуру – місцеву державну адміністрацію, яка є місцевим органом виконавчої влади. Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій як і функції органів місцевого самоврядування, базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види: (рис. 2.1).

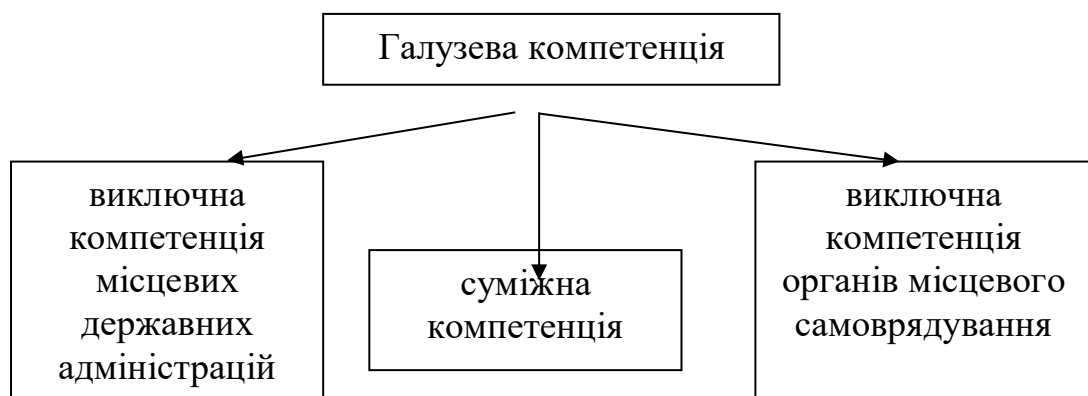


Рис.2.1. Галузева компетенція на рівні місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

¹ Адміністративні послуги місцевих органів державної влади : монографія / А.О. Черемис, М.Д. Лесечко, А.В. Липенцев, А.О. Каляев, В.М. Ципук, О.Л. Пастух, О.В. Поляк ; за заг. ред. А.О. Черемиса. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.

- виключна компетенція місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

- суміжна компетенція, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання, до них відноситься більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;

- виключна компетенція органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю).

Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, в спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективні, аніж правові. Якщо ж таке вирішення компетенційних суперечок виходить за межі законодавства, то це може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності.

Третій напрямок діяльності публічної служби, інтегрованого інституту публічної служби є політичним. Він відповідає діяльності на політичних посадах та діяльності депутатів у радах всіх рівнів (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна, районна, сільська, селищна тощо ради). Зазначимо той факт, що діяльність у представницьких органах державної влади може носити опозиційний характер, це, в свою чергу, обумовлює необхідність розглядати політичну опозицію як суб'єкт публічного управління, який не лише здійснює функцію контролю за діяльністю уряду, що забезпечує її прозорість, публічність, а й виступає альтернативним джерелом напрацювання та управлінських рішень, які в можуть бути запроваджені в результаті отримання опозиції перемоги на чергових виборах.

Згідно з Законом України «Про Кабінет Міністрів» №1351 від 02.02.2007 до політичних посад мають бути віднесені посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра та міністра України та деякі інші посади, статус яких як політичних визначатиметься додатково законами України та іншими нормативно-правовими актами. Особливості проходження служби на цих посадах визначаються законами України і на них не поширюється законодавство про державну службу.

До осіб, які виконують досить сильно впливають на політичний розвиток держави, є чинні депутати України, які в свою чергу, створюють

депутатську коаліцію (більшість) та опозицію. Влада, обрана більшістю населення, володіє легітимним правом на ухвалення рішень від імені всього народу та держави, що відповідає нормам і критеріям демократичного правління. При цьому статус (політична та парламентська) опозиції визначається її правами, обов'язками та функціями.

До прав опозиції у розвинутих демократичних країнах відносяться такі, як основні політичні права та привілеї (присутність на парламентських слуханнях тощо), консультації з урядом із важливих питань національної безпеки, розподіл посад в уряді пропорційно до політичного складу парламенту, подання законопроектів та поправок, недопущення дискримінації за часом виступів під час парламентських дебатів та усних запитань тощо.

До обов'язків політичної опозиції відносяться: пропозиція альтернативної програми діяльності уряду, діяльність з урахуванням державних інтересів, заборона безпідставної критики уряду, утримання від пропаганди насилля як засобу політичного вираження тощо.

Функції опозиції проявляються в здійсненні контролю над урядом і керованими ним органами управління; в систематичній і ситуаційно-орієнтованій критиці урядової програми; у виробленні альтернативної політики і програми з метою забезпечення балансу влади; у підготовці та добору здібних політиків, їх презентацію в парламенті; у формуванні тіньового кабінету, на випадок заміни уряду; у мобілізації громадської думки тощо. При належному виконанні перелічених функцій опозиція набуває конструктивності і сприяє зменшенню зростання та конфронтації політичних сил, та позицій існуючих в суспільстві і в парламенті.

Отже, інститут публічної служби постає цілісною сферою надання публічних (управлінських та громадських) послуг, головними суб'єктами яких є державна служба (адміністративна та спеціалізована), служба в органах місцевого самоврядування, діяльність в державних і комунальних закладах, установах, організаціях та підприємствах та діяльність на політичних посадах, що об'єднані в децентралізовану ієрархію із визначеною спільною метою. Водночас, розкрити сутність інституту публічної служби неможливо без осмислення, вивчення та аналізу принципів державного управління. Причинами цього є той факт, що, по-перше, принципи виконують синтезуючу функцію в управлінні, яка дає можливість об'єднати усі елементи його системи в єдине ціле. По-друге, принципи відображають у правовій формі закономірності, об'єктивно існуючі в державному управлінні. Водночас, ігнорування

принципів, які є основою функціонування державно-управлінської діяльності, створює ситуацію, що призводить до неефективності та безрезультативності будь-якої системи управління.

Принципи публічної служби логічно витікають із принципів публічного управління. Сам же термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*»- початок, основа – англ.*principle*; нім.*prinzip*; франц.*principe*; чеською *princíp* [1], і під ним розуміють 1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності. Принципи не придумані людьми довільно, а виведені на основі адекватного відображення природи, суспільства, мислення. Їм (принципам) притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (реальний) або як наслідки до підстави (ідеальний). У державному управлінні «принципами» визначають основні вихідні положення теорії, основні правила діяльності, встановлені, загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних і соціальних процесів. Принципи – це поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм рис, характерних фактів і ознак, які стають началом їх діяльності. Отже, принципи – це основні, вихідні положення, правила, які розкривають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості.

В теорії державного управління виділяють такі види принципів, як: загальні, часткові, організаційно-технологічні, структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи [2, с. 197]. Кожний вид складається із певного набору своїх принципів. Так, до загальносистемних принципів відносяться законність, демократизм, публічність, єдиноначальність і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, науковість,

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / [Ю.С. Шемшеченко (голова редкол.) та ін.]. К. : Укр. енцикл., т.5. 1998. 734 с.

² Колодій, А. Принципи права України : монографія. К. : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

ефективність тощо.

Європейський вектор розвитку України обумовлює розгляд принципів управління відповідно до європейського права, в якому виділяються чотири групи принципів, які є спільними для більшості систем державного управління, а саме: надійність і можливість прогнозування (основа – верховенство права); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність. Інші принципи вважаються похідними від вищезазначених.

Принципи державного управління встановлюють стандарти управління в країні в цілому, на них ґрунтується організація роботи усіх службовців. Принципами управління керуються не тільки в теорії, а й в повсякденній практиці, оскільки вони втілені в нормативні акти і тому безпосередньо визначають зміст усіх явищ правового характеру – окремих норм, інститутів і правовідносин. Принципи управління обумовлені, по-перше, зовнішнім середовищем та умовами функціонування публічної служби; по-друге, специфічністю цілей та завдань державного управління та його ролі в суспільстві; по-третє, ключовими компетенціями, тобто ресурсом, який необхідний для реалізації цілей функціонування; по-четверте, відповідністю вимогам часу; по-п'яте, очікуваними та неочікуваними наслідками. Певні принципи державного управління є результативними у випадку їх окремого використання, а деякі ефективні лише за умови їх комплексного використання.

В свою чергу, досвід європейських країн свідчить, що принципи здебільшого встановлюються нормативно-правовими документами, до яких відносяться: конституція, закони, прийняті парламентом, спеціальні нормативні акти (делеговане законодавство), а також базуються на судових справах, що викликані позовами у галузі державного управління. Таку ситуацію можна спостерігати серед таких країн як: Бельгія, Франція, Греція, Ірландія, Велика Британія, Україна. Проте існує група країн, яка здійснили загальну кодифікацію адміністративних процедур з метою об'єднати та спробувати систематизувати принципи державного управління. Це мало місце в Австралії, Угорщині, Іспанії, Польщі, Німеччині, Болгарії, Данії, Португалії, Нідерландах [1, с.16].

Упровадження європейських принципів державного управління в реалії українського життя вимагає трансформації всієї системи державного управління взагалі та застосування комплексного (інтегрованого) підходу до формування інституту публічної служби в

¹ Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О.Ю. Куленкової]. К. : УАДУ, 2000. 52 с.

Україні зокрема. Реформування політичної системи України має бути спрямоване насамперед на вдосконалення системи правового регулювання публічної служби, що сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян і надання їх у належному обсязі. Таким першим кроком на шляху адаптації до стандартів Європейського Союзу є формування інтегрованого інституту публічної служби (надалі ІПС). Тим більше формування ІПС відповідає нині пануючій ідеології інтегрованого врядування, яка дістала назву *joint-up government* [1, с.29], яка передбачає інтеграцію державної політики наскрізно – через увесь спектр урядових програм. Інтеграція постає процесом досягнення єдності зусиль усіх підсистем для здійснення її функцій та цілей та передбачає зміцнення позицій даного інституту шляхом приєднання нових структур або розширення із середини, тобто як вертикальну так і горизонтальну взаємо налагоджену роботу.

Інтегрованим інститутом публічної служби визначаємо як сукупність органів системи публічної влади, в межах якої здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування та державних і комунальних закладів, установ, організацій та підприємств із реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства загалом (рис.2.2).



Рис. 2.2. Інтегрований інститут публічної служби

¹ Пітерс, Г. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. : матеріали XVIII міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 черв. 2005. ; укл. С.В. Соколик. К. : К.І.С., 2005. 27–34с.

Загальні принципи ІПС згідно з розподілом його складових

Державна служба Адміністративна	Служба в органах місцевого самоврядування	Державна служба Спеціалізована	Діяльність на політичних посадах	Діяльність у державних та комунальних закладах , установах та підприємствах (на прикладі медичних та освітніх)
служіння народу України	служіння територіальній громаді	служіння народу України	діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів українського народу	діяльність на виживання та розвиток народу України
демократизм та законність	верховенство права, демократизм та законність	демократизм та законність	верховенство права та законність	демократизм
гуманізм та соціальна справедливість	гуманізм та соціальна справедливість	гуманізм	створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості	гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей
пріоритет прав людини і громадянина	пріоритет прав людини і громадянина	забезпечення прав і свобод людини та громадянина	забезпечення прав і свобод людини та громадянина	дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та освіти та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Державна служба Адміністративна	Служба в органах місцевого самоврядування	Державна служба Спеціалізована	Діяльність на політичних посадах	Діяльність у державних та комунальних закладах, установах та підприємствах (на прикладі медичних та освітянських)
професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі	професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі	професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі	професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі	професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі
персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни	підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків	підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків	підконтрольність, підзвітність, колегіальність та солідарна відповідальність	підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність
відкритість та прозорість	гласність	відкритість та прозорість	гласність та поділ державної влади.	відкритість та прозорість
економічність	економічність	економічність	економічність	економічність
ефективність	ефективність	ефективність	ефективність	ефективність
політична та релігійна нейтральність	політична та релігійна нейтральність	політична та релігійна нейтральність	релігійна нейтральність	політична та релігійна нейтральність

Державна служба Адміністративна	Служба в органах місцевого самоврядування	Державна служба Спеціалізована	Діяльність на політичних посадах	Діяльність у державних та комунальних закладах, установах та підприємствах (на прикладі медичних та освітянських)
дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування	дотримання прав місцевого самоврядування	дотримання прав і законних інтересів громадян України	розв'язання завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.	комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я та освіти
дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	захист інтересів відповідної територіальної громади	захист прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій України	дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я та освіти на правовій і договірній основі.
	фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету	фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів державного та місцевого	забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення,	багатоукладність економіки охорони здоров'я та освіти і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Державна служба Адміністративна	Служба в органах місцевого самоврядування	Державна служба Спеціалізована	Діяльність на політичних посадах	Діяльність у державних та комунальних закладах, установах та підприємствах (на прикладі медичних та освітянських)
		бюджету	соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористуванн я	
рівні можливості доступу до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки	рівні можливості доступу до служби спеціалізованих органів з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки	рівні можливості доступу до служби в делегованих органах з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки	загальнодоступність послуг та рівноправність громадян.	рівні можливості доступу до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки

Спеціальні принципи ІПС згідно з розподілом його складових

<p>Державна служба Адміністративна (авторська пропозиція)</p>	<p>Служба в органах місцевого самоврядування</p>	<p>Державна служба Спеціалізована</p>	<p>Діяльність на політичних посадах</p>	<p>Діяльність у державних та комунальних закладах, установах та підприємствах (на прикладі медичних та освітянських)</p>
<p>дотримання державних інтересів; дотримання,</p>	<p>поєднання місцевих і державних інтересів</p>	<p>множина взаємозв'язків влади із громадянами (багатозв'язність)</p>	<p>розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку в поєднанні із місцевими інтересами</p>	<p>поєднання місцевих і державних інтересів</p>
<p>правової та соціальної захищеності посадових осіб</p>	<p>дотримання правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування</p>	<p>мультипараметричність, гнучкість, прозорість; субсидіарність.</p>	<p>безперервність</p>	<p>Відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, науково обґрунтованість.</p>

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

матеріально-технічна і фінансова забезпеченість	матеріально-технічна і фінансова забезпеченість	матеріально-технічна і фінансова забезпеченість	матеріально-технічна і фінансова забезпеченість	Матеріально-технічна і фінансова забезпеченість
орієнтація на європейські стандарти якості надання управлінських послуг	орієнтація на європейські стандарти якості надання публічних послуг	орієнтація на європейські стандарти якості надання публічних послуг		орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та освіти, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом

ІПС не є сумою служб на різних рівнях і підсистемах державного апарату, це єдина цілісна служба, що служить своєму народові, суспільству, державі. ІПС формується на всіх рівнях державного управління і має забезпечувати вирішення актуальних проблем суспільства та держави, а саме: формування суспільно-політичної та державно-правової взаємодії органів державного управління та суспільства; законодавче та правове регулювання цього інституту; організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців апарату управління; введення критеріїв соціальної ефективності публічної служби; визначення кваліфікаційних вимог до посад, порядку їх заміщення; підтримання сприятливого соціально-психологічного та робочого мікроклімату в колективах управління.

ІПС постає децентралізованою структурою, якій притаманне розширення сфери управління, прагнення управлінців до самостійної роботи, відчуття значущості та підвищення відповідальності за неї. Останньому сприяє передача повноважень, що реалізується у створенні делегованої служби. З огляду на вищезазначене формування делегованої служб є необхідною умовою створення ІПС. Більш того, будь-який державно-правовий інститут створюється суспільством для вирішення суспільних проблем і працює на благо всієї держави [1, с. 15]. Водночас,

¹ Серьогін, С. Взаємодія держави й суспільства та роль державного управління в цьому процесі: синергетичний підхід. Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. Харків : Магістр, 2007. Вип.1 (16). С. 11–17.

як свідчить розвиток системи публічного управління необхідність застосування інтегрованого підходу до неї є вимогою сьогодення [1, с.10].

У своїй організації ІПС базується на загальних принципах державного управління та засадах національної правової системи, що є універсальними для демократичної правової держави – народовладдя, законність, гласність, колегіальність, результативність, звітність; по-друге, на спеціальних принципах державного управління, що властиві тільки певним його частинам як: деконцентрація, децентралізація, субсидіарність, транспарентність, багатозв'язаність, повсюдність, взаємододаність, мультипараметричність [2, с.71]. До того ж, одні визначають їх узагальнену дію, а другі визначають методи саморегуляції. Табл.2.4 «Загальні принципи ІПС згідно з розподілом його складових» і Табл.2.5 «Спеціальні принципи ІПС згідно з розподілом його складових».

В основу таблиць покладено принципи тих служб, які є складовими ІПС і закріплені чинними законами України, а саме: Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію України», «Про державну податкову службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я». (Табл.2.5).

Система принципів діяльності складових інституту публічної служби обумовлює загальну структуру принципів ІПС, а Таблиця 2.4 «Загальні принципи ІПС згідно з розподілом його складових» розкриває загальні принципи ІПС. Зазначимо той факт, що такі принципи як відкритість та прозорість; гласність; економічність та ефективність; дотримання професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі визначені і прописані майже однаково у всіх нормативно-правових актах, що регулюють організацію та діяльність службовців у всіх вищезазначених складових елементах інтегрованого інституту публічної служби.

У свою чергу, такі принципи як: служіння народу, демократизму і законності; забезпечення гуманізму та соціальної справедливості; є визначальними для функціонування всіх складових ІПС, однак,

¹ Серьогін, С., Баштанник В. Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2(28). С. 3–14.

² Лазор, О Інститут публічної служби в Республіці Італія. Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (22 березня 2007 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. канд. фіз.-мат. наук., доцента П.І. Шевчука. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2007. Ч. 1. С. 253–258.

нормативно-правових документах вони записані по-різному. Водночас, принцип служіння від імені народу і для народу є визначальним. Наразі у Законах України «Про державну службу», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» мова йде про служіння народу; у Законі України «Про місцеве самоврядування» – про служіння територіальній громаді; у Законах України «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я» – про діяльність, спрямовану на виживання та розвиток народу України; у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» – про діяльність, що спрямована на забезпечення інтересів українського народу.

До загальних принципів організації державної служби в Україні відповідно до Закону України «Про державну службу» в контексті дослідження ШПС також слід віднести такі принципи як: дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; реалізація пріоритету прав людини і громадянина, несення персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни тощо.

Основними принципами місцевого самоврядування згідно ст. 4 Конституції України визначаються: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах визначених законом повноважень; поєднання місцевих і державних інтересів; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судовий захист прав місцевого самоврядування. Отже, класичними принципами місцевого самоврядування є відома тріада – самоорганізація, самофінансування, самовідповідальність.

До загальних принципів спеціалізованої державної служби відносяться відповідно до Законів України «Про Національну поліцію», «Про державну податкову службу», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України»: служіння народу України; гуманізм; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав та захист законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій України; фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів державного та місцевого бюджету; рівні можливості доступу до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; самостійність кадрової політики.

Загальними принципами діяльності на політичних посадах можна

значити такі: діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів українського народу; верховенство права та законність; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; підконтрольність, підзвітність, колегіальність та солідарна відповідальність; гласність та поділ державної влади; економічність; ефективність; релігійна нейтральність; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; загальнодоступність послуг та рівноправність громадян тощо.

Загальними принципами діяльності у державних та комунальних закладах, установах та підприємствах (на прикладі медичних та освітянських) можна виокремити: діяльність на виживання та розвиток народу України; демократизм; гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей; дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та освіти та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; підконтрольність, підзвітність, відкритість та прозорість; економічність; ефективність; децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я та освіти на правовій і договірній основі; багатокладність економіки охорони здоров'я та освіти і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції; рівні можливості доступу до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; самостійність кадрової політики тощо.

Таблиця 2.5. «Спеціальні принципи ІПС згідно з розподілом його складових» дозволяє виділити спеціальні принципи організації та діяльності у відповідності з розвитком суспільства, якістю управлінських процесів та фінансовим повноваженням. До спеціальних принципів відносимо ті, які характеризують саме специфіку даного структурного елемента ІПС у відповідності до розвитку суспільства, якості управлінського процесу та матеріально-технічної бази.

Спеціальні принципи державної служби відповідно до існуючого Закону України «Про державну службу» визначити не вдалося, оскільки всі вони вичерпуються переліком загальних принципів організації та діяльності державної служби. Відсутність спеціальних принципів державної служби зумовлює необхідність створення інтегрованого інституту публічної служби, який охоплюватиме реалізацію управлінської діяльності не тільки на загальних принципах, а буде урахувати її специфіку. Спеціальні принципи державної служби мають виходити із специфіки надання управлінських послуг громадянам, тобто

дотримання державних інтересів; дотримання правової та соціальної захищеності посадових осіб, орієнтація на європейські стандарти якості надання управлінських послуг.

Спеціальними принципами служби в органах місцевого самоврядування можна визначити поєднання місцевих і державних інтересів; дотримання правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування, орієнтація на європейські стандарти якості надання публічних послуг.

Спеціальними принципами спеціалізованої державної служби є орієнтація на європейські стандарти якості надання публічних послуг, множина взаємозв'язків влади із громадянами (багатозв'язність), мультипараметричність, гнучкість, прозорість; субсидіарність.

Такі принципи як: розроблення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку в поєднанні із місцевими та політичними інтересами характеризують спеціальні принципи діяльності на політичних посадах.

Спеціальним принципами діяльності у державних та комунальних закладах, установах підприємствах та організаціях (на прикладі медичних та освітянських) є поєднання місцевих і державних інтересів; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та освіти, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом та делегування повноважень [1, с. 26]. Мова йде про організацію і діяльність з надання послуг громадянам і організаціям, що дозволяє вирішити питання на доступному і найближчому для них рівні, де воно буде найбільш доцільним, тобто враховуємо економію часу та адміністративного ресурсу. Прикладом цього є існування у Франції та Великій Британії цілого ряду публічних делегованих служб на рівні регіонів, департаментів і, особливо, громад [2, с. 253].

Отже, інтегрований інститут публічної служби, по-перше, зберігає усталеність основних елементів, що відтворюють головні принципи, функції, форми та рівні взаємодії в системі державного управління; по-друге, включає посади, реєстри, статус, права, обов'язки своїх службовців; по-третє, обумовлює процеси вступу, проходження, призупинення публічної служби, кадрового забезпечення, перебування у

¹ Деля, Ю. Делеговані повноваження : немає підконтрольності без відповідальності. Право України. 1999. №4. С.25–27.

² Боссарт, Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу в ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу; [пер. з англ. О.М. Шаленко.] К. : Міленіум, 2004. 128 с.

кадровому резерві, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації апарату управління; по-четверте, створений для ведення суспільно важливих (публічних) справ, тобто спрямовані на служіння народу. Це, в свою чергу, обумовлює цілі, завдання, місію ІПС.

Ціллю ІПС є інтеграція всіх складових публічного управління. Досягти її можливо лише за умов вирішення таких завдань як структуризація елементів інституту публічної служби, систематизація його нормативно-правового забезпечення, координація, ефективність та відповідна якість надання публічних послуг. Місією є покращення добробуту населення та ефективного здійснення управлінської діяльності.

Водночас, створення ІПС має не тільки переваги такі як: прозорість та ефективність здійснення управлінських дій, формування атмосфери довіри до державної служби, порозуміння, співпраця і баланс інтересів влади і громадян, щонайшвидша адаптація до вимог сучасного державного управління. Такий інститут має певні ризики, зокрема: бюрократизація інституту державного управління, пасивність громадян у відносинах з владою, нерозробленість відповідної нормативно-законодавчої бази тощо.

Вищезазначене свідчить про доцільність застосування інтегрованого підходу до публічного управління, що передбачає формування інтегрованого інституту публічної служби та потребує більш детального вивчення ролі політичного напрямку в реалізації публічних послуг (управлінських і адміністративних), особливо політичної опозиції як ефективного механізму здійснення контролю за якістю наданих послуг та прийнятих рішень.

2.2. Суб'єкти політичної діяльності як структурні елементи інституту публічної служби

Організація публічної служби в суспільстві залежить від багатьох факторів, серед яких слід виокремити ступінь демократизації, політична стабільність, гуманізація управління, піднесення ролі інститутів парламентаризму. Водночас, структура інституту публічної служби неодмінно передбачає політичний напрям своєї організації – діяльність осіб, які обіймають політичні посади, а також діяльність в органах представницької влади на всіх рівнях (центральний та регіональний, муніципальний, районний, райони у місті) як у вигляді політичної більшості так і політичної меншості (опозиція). Це обумовлює пріоритети подальшого реалізації конституційної та адміністративної

реформ та зміни парадигми розвитку державного управління.

У центрі системи публічного управління та інституту публічної служби до стандартів Європейського Союзу ставиться людина, захист її прав та законних інтересів [1, с.57]. Наразі трансформується ставлення до діячів, що займають політичні посади, до представників опозиції, які контролюють забезпечення реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина, ефективне виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціально-орієнтованої держави. Відтепер опозиція сприймається як спосіб оптимізації рішень і один із найефективніших засобів захисту демократичних завоювань та як елемент публічного управління. Це той елемент публічної служби, який забезпечує відкритість її діяльності, уможлиблює прийняття публічних, конкурентних, прозорих рішень та сприяє впровадженню принципу публічності в систему соціального управління.

Проблеми визначення сутності, форм, функцій та взаємин опозиції з апаратом влади висвітлюються у працях таких вчених: М. Вебера, Р. Даля, М. Еліфорта, Х. Лінца, Т. Моски, В. Парето, Г. Сміта та інші. Всі вони погоджуються, що опозиція є невід'ємною складовою політичної системи, однак по-різному уявляють її сутність. Зокрема, М. Еліфорт вказує, що політичне поняття і розуміння опозиції як парламентської протисили, альтернативи уряду, йде від класичного британського парламентаризму ХІХ ст. З того часу опозиційна діяльність опозиції, завдяки чому протистояння з урядом зрештою завершується зміною кадрів на урядових посадах, вважається показником вільної демократії й ознакою здоров'я парламентсько-урядової системи, умовою нормального демократичного розвитку [2, р 163]. Тоді як С. Рябов стверджує, що опозиція – це не стан, у якому опиняється політична сила внаслідок політичної поразки, а носій конкретного курсу, конкретної політики, соціальних програм, готовий до того ж утілювати свої принципи в життя в разі приходу до влади [3, с. 11].

У науковій літературі існують різні визначення сутності поняття опозиція. Поняття «опозиція» походить від латинського *opositio* – протиставлення, протидія, опір певній політиці, політичній лінії, політичній дії й організації. У політичній теорії під опозицією в

¹ Політика Європейської інтеграції : навч. посіб. / під ред. д.ф.н., проф. В.Г. Воронкової. К. : Професіонал, 2007. 512 с.

² Elifort, M. Politische Opposition in den Vereinigten Staaten und in Deutschland. Die USA als historisch-politische und kulturelle Herausforderung. Vermittlungsversuche. Trier, 2003. S. 151–172.

³ Рябов, С. Опозиція як джерело альтернативної політики. *Вибори і демократія*. 2006. № 4. С. 9–20.

широкому сенсі розуміють політичні рухи, які відстоюють альтернативні щодо правлячої політичної сили ідейні й політичні принципи та моделі розвитку [1, с. 7]. Така неоднозначність та суперечливість позицій науковців щодо питання опозиції вказує, по-перше, на потребу вивчення світового досвіду організації парламентської опозиції з метою вироблення власного бачення щодо інституту опозиції як феномену системи сучасного публічного управління України. По-друге, підтверджує необхідність визначення юридичного статусу політичної та парламентської опозиції, механізмів взаємодії та місцем в структурі інтегрованого інституту публічної служби. І по-третє, питання напрямів взаємодії складових інституту публічної служби між собою та із опозицією в Україні залишається мало дослідженим і нерозв'язаними.

Переважно під опозицією визначають протестну поведінку будь-якого суб'єкту політичної системи (соціологічний підхід) або конкретні політико-правові форми – політичні партії та парламентські фракції (інституційний підхід). Також політичною опозицією визначають протиставлення, протидію позиції або поглядам влади, або групам владних еліт, та в окремих випадках думці більшості населення, а також як інституційне вираження політичної волі, що її підтримує меншість громадян певної країни [2, с.307]. Такі дефініції дають підстави говорити про опозицію як про певну сукупність відносин або як про інституційно оформлений суб'єкт політичного життя і визначити її політичною силою, що намагається корекції курсу державної влади, в розвинутих демократичних країнах здебільше в бік проведення публічної соціально-значущої політики, і високо професійно виробляє альтернативну урядовій політику.

Наразі науковці, залежно від форми державного устрою, від потенціалу політичних конфліктів, від міри його реалізації в політичному процесі, від засобів дії опозиції, розрізняють види та форми політичної опозиції: стосовно влади – лояльну, напівлояльну та нелояльну; за місцем дії – парламентську та непарламентську; за способом дії – системну та ситуаційно-орієнтовану тощо.

Найбільш доцільною для розкриття типології політичної опозиції та виявлення динаміки її розвитку в період трансформації буде

¹ Конончук, С. Парламентська опозиція в Україні : модель та провадження : дослідження проблеми. К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. 64 с.

² Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. / упоряд.: В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкін. К. : Генеза, 1997. 400 с.

використання нами вісі координат, запропонованої Р. Далем [1], Г. Смітом [2]. Два основні виміри запропонованої вісі координат складають – мета діяльності опозиції (вісь Х) та засоби діяльності опозиції (вісь У). (Рис. 2.3)

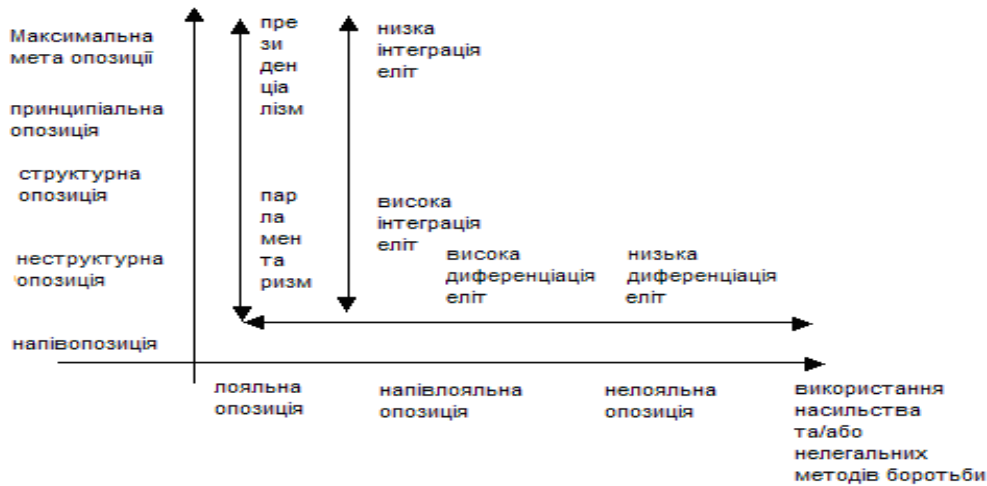


Рис. 2.3. Типи політичних опозицій

З одного боку зазначеного контініуму будуть розташовані ті політики і партії, що не представлені в уряді, але готові при відповідній ситуації увійти до його складу не тільки без змін політичного режиму, а його курсу. Назвемо їх напівопозиція, використовуючи термінологію Х.Лінца [3]. Тоді на іншому кінці буде розташовуватися «принципiальна» опозиція, тобто ті політичні сили, що в змозі досягнути своєї мети лише за умови свого приходу до влади. Отже, вісь Х дає можливість включити всі типи опозиції, що характерні трансформаційному періоду, від неструктурної (яка орієнтована на зміну окремих аспектів політичного курсу), до структурної (яка виступає за зміну політичного режиму держави). Тоді вісь У буде представлена детермінацією опозиції на лояльну, напівлояльну та нелояльну в залежності від засобів боротьби. Разом із цим слід подати і ті траєкторії та елементи політичної опозиції, які розкривають характеристики трансформації опозиції із одного стану в інший. Такими елементами можна зобразити інтеграцію (спроможність до співпраці в процесі

¹ Dahl, R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven and London: Yale University Press, 1971. 74 p.

² Schmitz, G. The Opposition In A Parliamentary System. Access technique : <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>.

³ Линц, Х. Руйнування демократичних режимів : криза та відновлення рівноваги. Проблеми Східної Європи. Вашингтон. 1993. №39–40.

прийняття рішень) та диференціацію (організаційний та функціональний поділ різних груп та їх відносна автономія одна до одної і до держави) еліт.

Відповідно до поданої схеми, можуть виникнути чотири типи елітної структури: ідеократична (висока інтеграція, низька диференціація), розподілена (низька інтеграція, низька диференціація), фрагментована (низька інтеграція, висока диференціація), консенсусна (висока інтеграція, висока диференціація). Перша структура притаманна недемократичним режимам, а остання – стабільним демократіям.

Наведена вище типологія безпосередньо характеризує опозицію у перехідний період і дає змогу дослідити умови виникнення політичних відносин між владою та громадянином, між інститутом державної служби і політичними інститутами. Так, низька інтеграція еліт стимулює принципіальну опозицію, тоді як висока сприяє затвердженню кооперативної стратегії «торгу» опозиції із правлячими колами. Низька диференціація еліт не залишає місця для лояльної опозиції, а висока диференціація знижує нелояльність. Виключення становить модель «поляризованого плюралізму», тобто фрагментованої еліти [1]. У такому випадку і за умов кризи лояльна опозиція може поступитися напівлояльній, яка спроможна знищити засади демократичного режиму. Серед інституціональних факторів найбільший вплив на характеристики опозиції має традиційна розбіжність між парламентськими та президентськими системами. Президентські і президентсько-парламентські системи сприяють утворенню принципіальної опозиції. В свою чергу, парламентські режими сприяють затвердженню коаліційних і корпоративних стратегій «торгу» опозиції із правлячими колами. На зниження потенціалу принципіальної опозиції працюють і пропорційні виборчі системи, а також децентралізація та федералізм.

Разом з тим, співробітництво еліт у значній мірі зменшує можливості для створення політичної опозиції. На відміну від уявлень про демократію як чутливість влади до запитів громадян і наявність конкурентного політичного середовища, відомий політолог І. Побочний першою і основною рисою усупільненої демократії вважає політичне співробітництво еліт, що представляють основні групи багатого структурного суспільства [2]. Першим елементом є здійснення влади

¹ Schmitz, G. The Opposition In A Parliamentary System. Access technique : <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>

² Побочний, І. Конфліктний характер взаємовідносин влади та опозиції в демократичному суспільстві. Науково-теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2007. №2(52). С. 123–127.

великою коаліцією політичних лідерів усіх значних сегментів багато структурного суспільства – тобто поєднання інтересів. Іншою постає британська демократія, яка характеризується поділом політичної еліти на парламентську більшість, і впливову опозицію. В обох системах демократії по різному виглядає роль політичної опозиції.

У конкурентній моделі – опозиція сильна і впливова політична сила, здатна прийти на зміну правлячій еліті, тому конкуренція еліт або фракцій правлячої еліти, а також можливість ротації еліт за кермом влади складає невід’ємну ознаку цієї демократії. У моделі усупільненої демократії велика коаліція повністю виключає існування опозиції. Якщо функціонує парламент або інший орган, перед яким коаліція відповідальна, то критика може висловлюватися не лише на її адресу, Але, а першу чергу, на адресу окремих учасників коаліції з боку партій, які до неї не входять. Також автор повністю виключає можливість опозиції всередині коаліції політичних еліт і виводить її за межі останньої. Зважаючи на логіку створення великих коаліцій, слід визнати, що в багатоскладовому суспільстві опозиція й поза межами великої коаліції невелика за чисельністю і слабка за мірою свого впливу на політичний процес або взагалі відсутня.

Якщо вважати наявність політичної опозиції обов’язковою ознакою демократії, то виходить що усупільнена демократія, так би мовити, менш демократична в порівнянні з конкурентною моделлю демократії. Незалежно від індивідуального або колективного ціннісного відношення до політичної опозиції і методів, які вона застосовує в політичній боротьбі, слід визнати об’єктивно позитивну роль опозиції для повноцінного життя суспільства - ця роль виявляється в її функціях.

Найважливішою серед них є послідовна критика своїх супротивників, у якості яких частіш за все виявляються владні структури і носії владних повноважень. Ця критика може стосуватися різних сторін діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілки влади. Вона може бути концептуальною, спрямованою проти політичного курсу в цілому або наявної соціально-економічної і політичної системи або стосуватися окремих випадків політичної практики уряду, наприклад розв’язання ним конкретного питання [1]. При цьому приводів для нападів на владу може бути безліч: невдалий виступ або дія представника влади, корупція або інше скоєння злочину, помилки в кадровій політиці, згубність обраного політичного і економічного курсу, здійснення якого призвело до тяжких наслідків для суспільства. Важливим є те, щоб усі ці критичні виступи

¹ Ребкало, В. Політичні інститути у процесі реформування системи влади: навч. посіб. К. : Міленіум, 2003. 172 с.

узгоджувались із принциповою установкою опозиції.

Критика з боку опозиції буде мати досить глибокий вплив на настрої людей лише за умови, якщо вона буде більш або менш об'єктивною, обґрунтованою і буде свідчити про те, що опозиція критикує не лише для того, щоб зайвий раз дорікати уряд або правлячу групу, а й для того, що вона дійсно зацікавлена в усуненні тих чи інших наслідків політико-управлінської діяльності. Вагомість виступів і авторитет опозиції буде тим вищим, чим більше послідовності в її курсі і тоді, коли вона була при владі і не була опозицією, і тоді, коли вона знаходиться поза владою [1]. Таким чином, критика і постійний контроль за діяльністю уряду, розробка альтернативних політичного і економічного курсу, програм, пропозиція, підготовка політичних діячів, кадрів управлінського персоналу – це основні напрямки діяльності політичної опозиції.

Зазначимо і той факт, що опозиція в практиці багатьох демократичних країн, незалежно від її формалізації, є сталим, повноцінним і життєздатним політичним інститутом [2]. І в переважній більшості існує в інституціоналізованій формі, тобто як парламентський інститут зі своїм усталеним історично або визначеним у законодавчому порядку статусом і набором прав. Це стосується, насамперед, демократичних політичних систем.

У недемократичних системах опозиція зазвичай не виступає як легітимний парламентський інститут, а формує в політичному полі суспільну (державну) контреліту та спонукає до розвитку громадські рухи. Водночас, обсяг прав, якими наділяється парламентська опозиція у різних країнах не є однаковими і визначається специфікою приналежності до тієї чи іншої моделі. Критеріями оцінки моделей парламентської опозиції є рівень формальної інституціоналізації, який описує ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів, рівень законодавчого вплив, який визначає роль меншості у законодавчому процесі, і на підставі цього говорять про такі моделі [3]:

- німецька модель (Німеччина, Австрія) характеризується

¹ Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition. Geneva: Inter-Parliamentary Union. Access technique : <http://www.ipu.org/splze/gabon.htm>

² Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації : інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України Університету Індіани (Блумінгтон, США). К., 2006. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/mpz/parlaments.list>.

³ Бірс, Д. Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах. URL : <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>

підзвітністю політичних рішень. За такої моделі досить складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідає за конкретний законодавчий акт та обмеженістю спроможності уряду дотримуватися узгодженого законодавчого процесу або проводити політичні реформи, оскільки уряд має постійно враховувати думку опозиції;

- скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція) вирізняються тим, що формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована як в попередній моделі, але неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;

- французька напівпрезидентська модель характеризує роль опозиції як дуже слабку, як інституційнально, так і у плані законодавчого впливу;

- вестмінстерська модель (Австралія, Велика Британія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія) характеризується високою формалізованою інституційною роллю опозиції, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики. Основною функцією опозиції є парламентський контроль за діяльністю уряду, а саме: година (день) запитань (подання усних та письмових запитів представникам виконавчої влади), робота в комітетах, проведення парламентських дебатів при внесенні поправок до законопроектів. Недоліками даної моделі є те, що політичні партії, що опинилися поза парламентом не мають реального впливу, на законодавчий процес; рішення приймаються простою більшістю голосів; опозиційні партії мають обмежені можливості у встановленні порядку денного, розробці законопроектів та прийнятті законів.

Ще одним із критеріїв оцінки моделей парламентської опозиції слід визначити форму державного правління, за якою можна також розрізняти типи моделей парламентської опозиції. В залежності від форми правління (парламентська чи президентська республіка) змінюється акцент та сила впливу парламентської опозиції на уряд.

У межах даної типології виділяють модель парламентської республіки, модель президентської республіки, модель змішаної республіки з чітким розмежуванням статусу більшості та опозиції, модель змішаної республіки з відсутністю нормативного розмежування більшості та опозиції.

Так, в умовах парламентсько-президентської республіки прем'єр-міністри і їх кабінети є більш сильними, ніж при президентсько-парламентській формі правління, а тому можуть приділяти менше уваги запитам окремих груп населення. Подібна ситуація призводить до того, що парламентарі в основному голосують переважно за підтримку

бюджетів, законопроектів і політичних рішень, запропонованих урядом. Парламентарям же від опозиції, незважаючи на свободу диспутовати, критикувати або голосувати проти політики виконавчої влади, рідко коли вдається вплинути на неї суттєво. Тому головним завданням опозиції постає кваліфікована – наголошуємо – кваліфікована робота в парламенті із застосуванням усіх доступних інструментів. Метою якої є розробка альтернативних підходів до політики уряду, моніторинг і контроль за діяльністю влади та ретельна підготовка до майбутніх виборів [1]. В умовах президентсько-парламентської форми правління основним джерелом протистояння опозиції вважається президент. Більшість повноважень опозиції, які зазвичай належать опозиційним фракціям у парламенті, передаються секретаріату президента.

Проте не слід забувати про те, що взаємовідносини уряду і політичної опозиції в кожній країні залежать від конкретного соціально-економічної та політичної ситуації. Якщо звернутися до економічного фактору, то досвід багатьох країн дає достатньо доказів того, що погіршення економічного стану широких верств населення є живильним підґрунтям для невдоволення владою, а інколи управлінням в цілому, і, відповідно, для організації опозиції. Інститути державного управління, які виникають внаслідок падіння авторитарних систем, стають слабкими і позбавляються підтримки з боку населення, якщо вони не сприяють поліпшенню матеріального стану основних соціальних груп та задоволенню їх потреб у управлінських послугах. Невдоволеність основних груп населення своїм економічним становищем створює загрозу для будь-якого державного управління у вигляді відмови цих груп у його підтримці. В свою чергу задовільний економічний стан є важливим фактором політичної стабільності держави.

Зазначимо і той факт, що взаємовідносини між урядом та опозицією досить різко загострюються в періоди виборів і кризових ситуацій, коли позиція правлячих груп значно послаблюється, а опозиція шукає можливість усунути їх від влади і заволодіти важелями управління країною. Відповідні дії влади можуть коливатися в діапазоні від політичних репресій до підкупу найбільш впливових членів опозиції.

Відомий американський політолог Р. Даль зробив опис низки аксіом, які характеризують взаємовідношення влади та опозиції від певних факторів [2]:

- ймовірність того, що уряд буде терпіти опозицію, збільшується,

¹ Бебик, В. Політичний маркетинг і менеджмент: монографія. К. : МАУП, 1996. 144 с.

² Dahl, R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven and London: Yale University Press, 1971. 74 p.

якщо ціна толерантності зменшується;

- ймовірність того, що уряд буде терпіти опозицію, збільшується, якщо ціна її придушення збільшується;

- чим більше ціна придушення перевищує ціну толерантності, тим більше шансів для режиму конкуренції;

- ймовірність того, що уряд буде терпіти опозицію, збільшується настільки, наскільки доступні уряду ресурси придушення зменшуються в порівнянні з ресурсами опозиції;

- ймовірність того, що уряд буде терпіти опозицію, збільшується зі скороченням здатності уряду використовувати насильство або соціально-економічні санкції, щоб придушити опозицію [1, р.74].

В залежності від характеру взаємодії уряду та опозиції Р. Даль запропонував чотири ідеально-типові моделі:

1. Плюралізм. Модель, яка характерна для країн ліберальної демократії, виключає можливість репресій по відношенню до опозиції і надає їй свободу слова і дії та відповідні гарантії.

2. Квазі-плюралізм. Опозиція формально має великі можливості для своєї діяльності, але при загрозі існуючому режимові застосовуються репресії.

3. Гегемонія (по відношенню до опозиції застосовуються репресії, її можливості вкрай обмежені).

4. Квазі-гегемонія. Політична опозиція не заборонена, але має надто обмежені можливості, однак репресії не застосовуються.

Ці моделі визначені на базі вивчення досвіду різних країн і виконують важливу пізнавальну функцію та постають своєрідним плацдармом для вивчення стану і ролі політичної опозиції в кожній конкретній системі державного управління. Незалежно від цього, в середовищі дослідників фактично не існує принципових розбіжностей стосовно ролі парламентської опозиції в демократичних політичних системах та її функцій. Слід зважити на три ключові функції опозиції: критика і контроль, вироблення альтернативної урядовій політики, і, нарешті, включення парламентської меншості в процес формування політики, що дає змогу утримувати його у визначених рамках. Вибір основи для стратегії – кооперація чи конфронтація – справа, власне, самої опозиції.

Водночас, М. Дюверже вважає, що розподіл функцій між урядом та опозицією в умовах двопартійної системи відповідає чіткому розрізненню органів мажоритарної партії і органів меншості, а

¹ Там само.

відповідність обох приводить до реального розподілу повноважень – в тому технічному розумінні терміну, яке надають йому юристи.

По іншому в інституційнальному відношенні складається взаємозв'язки уряду і опозиції в умовах однопартійної та багатопартійної системи. При однопартійній системі дійсна опозиція знаходиться поза самою партією, маємо на увазі дисидентські групи. За багатопартійності немає чіткості, як при двопартійній системі: уряд – опозиція. По-перше, в умовах багатопартійності як уряд, так і опозиція можуть мати між партійний коаліційний характер. По-друге, багатопартійність системи не виключає одночасну наявність двох опозицій – лівої та правої. По-третє, на відміну від двопартійної системи при багатопартійності опозиція може бути не лише системною, але й антисистемною. За цих умов та частина опозиції, яка є антисистемною, практично не бере участі в процесі ротації партій і груп при владі [1, с.124]. В протилежному разі не гарантується цілісність системи.

Ще однією особливістю існування парламентської опозиції в європейських країнах є те, що поняття інституційно оформленої опозиції сприймають на рівні інтуїції, а сама опозиційна діяльність у переважній більшості країн окремими законами не регулюється [2]. Це обумовлено з історичними традиціями публічного управління, що спирається, по-перше, на стабільні партійні системи, по-друге, політичний склад більшості та меншості є приблизно однаковим як в центрі, так і на місцях, по-третє, опозиція після чергових загальнодержавних або місцевих виборах стає «більшістю», а «більшість» – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція та низка інших країн).

Зазначене в однаковій мірі простежується як в діяльності інституціонально оформленої опозиції, яка діє в парламенті й органах місцевого самоврядування (фракції), так і поза межами відповідних органів (опозиція в суспільстві в цілому, представлена окремими громадянами, організаціями, партіями, рухами, які не поділяють офіційного курсу; така опозиція є інституціонально неформальною). Це зумовлено декількома основними чинниками. Перший полягає у наступному: діяльність інституціонально неформальної опозиції

¹ Побочний, І. Конфліктний характер взаємовідносин влади та опозиції в демократичному суспільстві. Науково-теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2007. №2(52). С. 123–127.

² Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition. Geneva: Inter-Parliamentary Union. – Access technique : <http://www.ipu.org/splze/gabon.htm>

регламентується законами про об'єднання громадян, свободу зібрань, свободу вираження політичних поглядів і переконань, про доступ до інформації тощо. Другий фактор, сам термін «опозиція» не є характерним для зарубіжного законодавства. За винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще декількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш вживаним є поняття політичної меншості, зміст якого поширюється як на сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, так і тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього. Третій фактор, у демократичних країнах меншість сприймається як природне конструктивне явище і обумовлює вибір співпраці як форми взаємодії між парламентськими більшістю та меншістю, а повагу до прав опозиції – основною передумовою співпраці.

Досвід організації парламентської опозиції в європейських країнах дозволяє упорядкувати діяльність парламентської опозиції в Україні. Однак вибір форми та способу функціонування опозиції у державі не може являти собою просте перенесення досвіду інших країн на вітчизняну реальність. Першою необхідною умовою, яку треба враховувати, є наявний у певний історичний період стан політичної й публічної системи управління з позиції співвідношення сил між інституціями різної природи та різного рівня. Другою умовою є адекватність сприйняття опозиції як такої, що покликана виконувати функції представницької демократії, репрезентуючи певну частину населення. Третьою умовою є те що, парламентська опозиція має мати потужне символічне значення для суспільства [1, с.2], оскільки уособлює внутрішній діалог в державному управлінні, узгодження та синтез політичних позицій, чим викликає суспільний резонанс.

Констатація цих факторів – динаміки та інституційних змін – дозволяє скласти періодизацію становлення політичної взагалі, та парламентської, опозиції в сучасній Україні. На думку науковців, можна виділити такі етапи формування опозиції в Україні [2, с.68]:

Перший етап – 1989 – серпень 1991 рр. – період жорсткого протистояння легальних некомуністичних організацій України до Комуністичної партії України, формування перших політичних партій та національних рухів на позиціях національного відродження та побудови гуманного, справедливого соціально-інтегрованого суспільства з некомуністичною ідеологією.

¹ Мустафін, А. Опозиція її Величності. 2007. №2(631). С. 2. 20 січня.

² Петренко, О., Баштанник В. Політична опозиція як елемент публічного управління. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. О. : ОРІДУ НАДУ. 2006. Вип.4. С. 65–74.

Другий етап – серпень 1991 – 1994 рр. – період формування сучасної багатопартійної системи, реєстрації основних політичних партій. Характерною ознакою виступає фрагментація політичних сил, ситуативність позицій парламентських фракцій, хаотичність їх дій.

Третій етап – 1994 – 1999 рр. – період перманентної нестабільності системи виконавчої влади, підписання Конституційної Угоди, прийняття Конституції України, постійні конфлікти між Президентом України та Верховною Радою України. Опозиція була позбавлена чинних засобів впливу як на процес прийняття політичних рішень, так і на формування масових політичних позицій. Опозиційність в Україні носить ситуативний та залежний від індивідуальної волі політиків характер, а також досить яскраво проявила себе позиція влади до опозиції.

Четвертий етап – 2000 – 2003 рр. - період консолідації політичних партій на платформі протистояння курсу Президента України. «Касетний скандал», громадянська акція «Україна без Кучми» та політична криза 2000-2001 рр. проілюстрували якісно новий етап розвитку української опозиційності, для якого були характерні, з одного боку, безкомпромісність, відкритість та відносна організованість, а з іншого – підтримка з боку населення. А також відсутність єдності та єдиної програми дій (три центри гуртування опозиції – середовища О. Мороза, Ю. Тимошенко, Всеукраїнський громадський комітет опору «За правду!»), тобто відсутність конструктивної програми, яка б не базувалася на негативній риториці; відсутність харизматичного лідера; неспроможність однаково вдало працювати з електоратом в усіх регіонах тощо. Опозиційність цього періоду передбачала, по-перше, чітко визначене, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента України, по-друге, неучасть у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Кабінету Міністрів України та інших центральних органах виконавчої влади. Протистояння «влада – опозиція» перебуває у площині парламентсько-президентських відносин, а підстави зарахування до лав опозиціонерів є декларативними. Саме з цього часу (2000 р.) в Україні вперше виникає необхідність законодавчого закріплення гарантій опозиційної діяльності парламентських фракцій та окремих народних депутатів та розпочинається процес організаційного оформлення статусу парламентської опозиції. Поштовхом до цього були результати президентських виборів, а саме створення пропрезидентської більшості у Верховній Раді України, яка усунула представників фракцій лівого політичного спрямування. Запропоновано перші законопроекти про політичну опозицію. Так на розгляд до парламенту України були внесені

такі законопроекти:

- Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 5101 від 26.02.2000 р. внесений на розгляд народним депутатом України В. Філенком); Проект Закону України «Про політичну опозицію у Верховній Раді України» (реєстр. № 5101-1 від 28.02.2000 р. внесений народними депутатами В. Ковалем, О. Карповим, В. Медведчуком);

- Проект Закону України «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстр. № 6329 від 10.01.2001 р. внесений Президентом України Л. Кучмою); Проект Закону України «Про політичну опозицію» (реєстр. №7469 від 06.07.2001 р., внесений народними депутатами України В. Понеділком, С. Гуренком, В. Сіренком, Г. Крючковим); Проект Закону України «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстр. №8240 від 08.11.2001 р. внесений народним депутатом України Р. Зваричем);

- Проект Закону України «Про політичну опозицію» (реєстр. № 2007 від 16.07.2002 р. внесений народними депутатами України С. Гуренком, Г. Крючковим);

- Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 2214-2 від 20.02.2003 р., внесений народним депутатом України С. Правденком); Проект Закону України «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстр. № 2214-1 від 30.07.2003 р., внесений народними депутатами України О. Карповим, К. Ващук, С. Гавришем).

П'ятий етап – почався у листопаді 2004 р., після проведення президентських виборів. Він характеризується не лише формуванням двох опозиційно налаштованих одна до одної політичних сил, постійною динамікою їх розстановки на політичній арені, а й модифікацією політичної системи, пов'язаною з конституційною реформою та змін повноважень в системі органів влади від «Президента України до Прем'єр-Міністра України». Це обумовлює зміни акценту у протистоянні опозиції та влади та актуалізує питання визначення статусу парламентської більшості, що безперечно тягне за собою необхідність регламентації статусу та функціонування опозиційної меншості у парламенті. Потреба у визначенні статусу саме парламентської опозиції як парламентської меншості) особливо набуває значення після парламентських виборів 2006 р. Здійснюється спроба формування широкої парламентської коаліції, коли Президент України запропонував усім політичним силам, які були представлені у Верховній Раді України, підписати Універсал національної єдності. Водночас продовжується організаційне та правове оформлення статусу опозиції України, що

спостерігається на правотворчій діяльності Верховної Ради України;

– Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 2214-3 від 11.02.2004 р., внесений народним депутатом України В. Філенком); Проект Закону України «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстр. №2214 від 01.09.2004 р., внесений народним депутатом України Р. Зваричем);

– Проект Закону України «Про політичну опозицію у Верховній Раді України» (реєстр. №5101-1 від 28.02.2005 р., внесений народними депутатами України В. Ковалем, В. Медведчуком, О. Карповим); Проект Закону України «Про опозиційну політичну діяльність» (реєстр. №2007-1 від 16.05.2005 р., внесений народними депутатами України М. Комаровим, Т. Чорноволом);

– Проект Закону «Про опозиційну політичну діяльність» (реєстр. №1011 від 25.05.2006 р., внесений народними депутатами Р. Богатирьовою, М. Комаром, Т. Чорноволом, В. Бевзенком); Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 1011-1 від 04.09.2006 р., внесений народним депутатом України Ю. Тимошенко); Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 2885 від 12.01.2007 р).

За період з 2000 по 2007 роки було запропоновано п'ятнадцять законопроектів про опозицію. Розробка проектів щодо визначення статусу і функцій опозиції зумовлена рівнем політичних процесів та логікою структури інтегрованого інституту публічної служби, потребою створення комплексної законодавчої бази щодо діяльності політичних сил в Україні. А прийняття закону, який буде регулювати умови, механізми та способи здійснення діяльності парламентської опозиції у Верховній Раді України депутатськими фракціями та групами постає його головною метою. Усі законопроекти, які були розроблені та винесені на розгляд в період з 2000 по 2006 рр., подавалися на експертизу до Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Але після їх детального вивчення, Головне науково-експертне управління було вимушено відхилити представлені законопроекти, оскільки вони повторювали недоліки, що містились у попередніх.

Аналізуючи подані законопроекти, які вносились на розгляд Верховної Ради України нинішнього та попередніх скликань дозволяє дійти висновку про відсутність у політикумі одностайної позиції щодо меж регулювання опозиційної діяльності. Так, на розгляд парламенту як III і IV, так і V скликання, депутатами неодноразово вносились законопроекти, які, насамперед, спрямовані на закріплення прав опозиції

незалежно від того чи є вона інституційно оформленою [1]. Автори поданих законопроектів зупинилися лише на визначенні статусу парламентської опозиції на законодавчому рівні, а не політичної опозиції взагалі, яка існує за межами органу законодавчої влади, оскільки врегулювання діяльності опозиції, яка функціонує поза межами парламенту, наражається на ряд суттєвих перешкод, які унеможливають відповідне державне, політичне та законодавче регулювання. По-перше, на відміну від Конституції, яка передбачає обов'язкове формування парламентської коаліції у Верховній Раді України, законодавство про місцеве самоврядування не передбачає обов'язкового створення «більшостей» у регіональних та місцевих радах. Відповідно на місцевому та регіональному рівні на практиці неможливо провести відмежування між «більшістю» та «меншістю» у відповідних радах, а відтак – визначити права меншості, механізми їх реалізації. Більше того, практика показує, що у місцевих радах більшість формується суто ситуативно, не має (в силу звуженості функцій місцевого самоврядування, централізації державної влади) чіткої політичної програми діяльності та власних органів, які б могли втілити відповідну програму в життя (на рівні областей і районів). По-друге, спроби визначити статус «опозиції» в місцевих радах зіштовхуються з неможливістю встановлення критеріїв опозиційності. Адже в радах на базових рівнях адміністративно-територіального поділу політика формується відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної або обласної державної адміністрації, керівниками місцевих органів виконавчої влади, радами вищого рівня (районними, обласними) тощо. Саме цим і пояснюється різний склад «опозицій» на загальнодержавному рівні та інших рівнях адміністративно-територіального поділу. Вказані проблемні зони дозволяють говорити про те, що поняття, основні ознаки, права і обов'язки опозиції в місцевих радах на сьогодні визначити досить складно.

Згідно з цими законопроектами, вітчизняні парламентарі пропонують поділити політичну опозицію на парламентську, політичну, об'єднану парламентську, громадську опозиції. Політичну опозицію визначають як політичні партії, їх коаліції (блоки), програмні цілі та завдання яких не узгоджуються з офіційним курсом чинної державної влади.

¹ Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації : інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України Університету Індіани (Блумінгтон, США). Київ, 2006. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/mpz/parlaments.list>.

Громадською опозицією – громадські організації та їх об'єднання, групи громадян та окремі громадяни, законні інтереси яких не враховуються (ігноруються) практичними діями чинної державної влади.

Парламентською опозицією вважають депутатські фракції, які реалізують політику своїх партій у Верховній Раді України, та їх об'єднання. Об'єднаною парламентською опозицією визначається об'єднання (блок) опозиційних фракцій у парламенті, до складу якого входить не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Та передбачається створення опозиційного («тіньового») Кабінету Міністрів України об'єднаної парламентської опозиції, як консультативно-дорадчого органу.

Аналіз законопроектів про політичну опозицію та дослідження періодизації свідчить про те, що в сучасній Україні ще не створено необхідних умов для існування опозиції у тому вигляді, як то прийнято у сучасних розвинутих країнах. Продовжується процес інституціонального оформлення та організаційного закріплення політичної опозиції в парламенті. Відбувається пошук найвдалішого законодавчого закріплення правового статусу політичної опозиції. Формуються суспільні традиції сприйняття опозиційної діяльності, її принципів та функцій.

Зокрема, опозиційність в Україні в різний час розумілася по-різному: спочатку як протидія комуністичному режиму, потім пов'язувалась із неприйняттям політичного курсу Президента України. Тепер із зміною форми державного устрою сприймається як ефективний елемент публічного управління та форма публічного контролю.

Окрім того, в Україні можна виділити додатковий вид опозиції, який визначає свою позицію на особистому сприйнятті тих чи інших політичних лідерів. Особиста опозиція депутатів, аналітиків, журналістів може співпадати або не співпадати з партійною або фракційною позицією. І досить часто особиста опозиція до того чи іншого політика перемагає під час внутрішньої боротьби партійної або фракційної позиції. До того ж спостерігається відсутність стабільного сприйняття зовнішньої політики, яку мають проводити політичні діячі через органи виконавчої влади.

Усе вищенаведене не дає змогу особам, які обіймають політичні посади, та представникам різних політичних сил домовитися щодо єдиної стратегії дій опозиції. Характер їх стосунків визначається як «взаємоподолання», де компроміси практично неможливі. Така ситуація обумовлена не стільки різними поглядами на шляхи розвитку країни,

скільки особистими амбіціями представників влади та опозиції або протилежними економічними інтересами. Все це знижує можливості парламентської опозиції для розробки та висунення альтернатив політичному курсу, який впроваджується виконавчою владою, та відсутністю у опозиції законодавчо врегульованого статусу.

На практиці всі ці фактори призводять до того, що опозиція не реалізує свою головну функцію – політичного контролю за владою, за виконанням Конституції України та законів із захисту інтересів громадян та країни. Опозиція поки що не втілює того інструменту, який має спонукати владу до підвищення ефективності діяльності публічної служби та добробуту громадян, відповідно. Виникають труднощі з визначенням місця в системі координат «інститут публічної служби – опозиція», що призводить до встановлення неконструктивних відносин із владою. В результаті чого, опозиція та публічна служба не можуть повноцінно здійснювати притаманні їй в демократичному суспільстві функції, а саме:

1. Здійснення публічного контролю за прийняттям та виконання державно-управлінських рішень;

2. Проведення регулярного моніторингу дій чинного Кабінету Міністрів України та інших органів влади;

3. Підготовка та розгляд пропозицій/альтернативних проектів щодо програми діяльності та рішень Кабінету Міністрів України для подання їх у встановленому порядку на розгляд Президента України і Кабінету Міністрів України;

4. Підготовка законопроектів для внесення на розгляд Верховною Радою України;

5. Підготовка матеріалів для доповідей (співдоповідей) від парламентської опозиції з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, нормативних актів Президента України і Кабінету Міністрів України та можливих наслідків запровадження цих актів, для використання народними депутатами України при обговоренні у Верховній Раді України;

6. Виступи перед виборцями, а також для поширення політичної програми у засобах масової інформації тощо.

Таким чином, ми спостерігаємо відсутність в Україні системної опозиції, яка не може у повній мірі виконувати свою головну функцію публічного контролю, а також відсутність чітко визначених схем взаємодії інституту публічної служби і парламентської опозиції, які б мінімізували поляризацію політичних сил суспільства та сприяли збільшенню довіри та прозорості до дій та рішень органів державної


влади. Це зумовлено, по-перше, тим, що опозиція, не маючи умов для легальних, демократичних дій, вимушена шукати сумнівні шляхи консолідації із центральною владою, так і в регіонах. Така загроза непередбачених дій з боку політичної опозиції тримає владу та органи державної влади в напрузі, породжує масу слухів, що дестабілізує політичну ситуацію в країні, нервує владу та органи державного управління. По-друге, представники державної влади вимушені у кожній новій ситуації конфронтації шукати компромісу із політичною опозицією, на що витрачається багато часу та сил, але уникнути конфронтації майже не вдається.

Дослідження основних моделей організації парламентської опозиції, дозволило прийти до наступних висновків: по-перше, модель парламентської опозиції залежить від рівня розвитку політичної системи та відкритості публічного управління, тобто є похідною від них. По-друге, найкращими моделями для визначення прав опозиції, на нашу думку, є німецька та вестмінстерська моделі, в той час як історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем проблематичним для України. По-третє, інституціоналізація опозиції в сучасних демократичних країнах не суперечить принципу розподілу влади, а тому свідомо виходить із визнання обмеженості сфери впливу опозиції, що локалізується в парламенті і діє парламентськими методами. Визнання такої обмеженості не допускає значного впливу парламентської опозиції на процес прийняття рішень, тобто на сферу розробки та реалізації урядової політики (виключенням є прагнення до створення альтернативного курсу державного управління), проте не обмежує впливу опозиції як політичної сили на виборців–громадян. По-четверте, демократичне законодавство встановлює або може встановлювати межі та правила для діяльності опозиції, але не здатне обмежити її змістовний потенціал. Активне здійснення опозицією діяльності в різних сферах партійного будівництва, розробка альтернативної політики в галузі врядування та нарощення її електорального впливу наближає до неї шанс легітимно отримати владу.

Відповідно постає необхідність уже сьогодні як теоретично, так і в практиці публічного управління розробляти та впроваджувати нові підходи до системи публічного управління, перш за все, інтегрованого інституту публічної служби, які б дозволили забезпечити прозорість взаємодії гілок влади та прийняття державно-політичних рішень. По-друге, сприяли розробці альтернативних програм та пропозицій економічного та політичного курсу, по-третє, дозволили готувати відповідальних політичних діячів та управлінський персонал, і по-

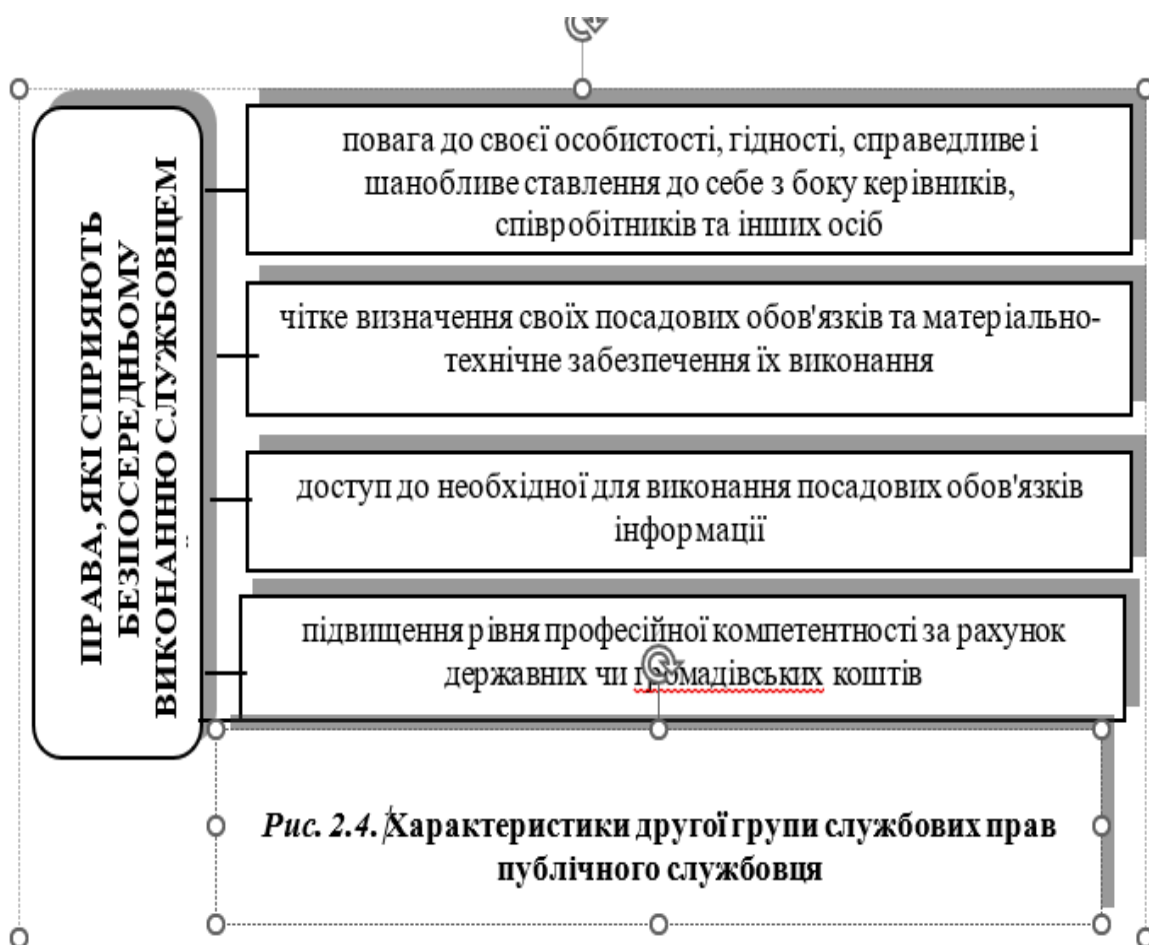
четверте, формували інтегрований інститут публічної служби як єдину сферу надання управлінських послуг громадянам. Водночас, розглядати суб'єкти опозиції як структурний елемент системи інституту публічної служби; залучати представників опозиції як елементу стратегічної складової інституту публічної служби до підготовки державно-управлінських рішень та до розподілу управлінської відповідальності. Основними завданнями взаємодії із опозицією є забезпечення прозорості та відкритості прийняття державно-управлінських рішень, встановлення спільних цілей, прав і зобов'язань, забезпечення здійснення просвіти та інформування населення, врахування інтересів та побажань громадян та їх залучення. Розробити проект спільних дій із представниками опозиції та делегувати її представникам організацію процесу залучення участі громадськості в діяльності органів публічної влади та здійснення громадського контролю.

2.3. Права та обов'язки публічних службовців

<p>Визначення</p> 	<p>Особисті права покликані забезпечувати ефективну діяльність службовця, його зацікавленість в отриманні матеріального та нематеріального заохочення. До особистих прав публічних службовців можна віднести права, пов'язані: з кар'єрою публічного службовця; з реалізацією його прав на матеріальне забезпечення, відпочинок, пільги; з реалізацією його прав на соціально-правовий захист. Службові права публічних службовців безпосередньо стосуються виконання їх посадових обов'язків, їх умовно можна поділити на (рис. 2.5): [1].</p>
--	---

Посадові інструкції, визначаючи конкретні функції та повноваження публічних службовців, є обов'язковими до правильного виконання. Невиконання або неналежне виконання службових повноважень можна розглядати як посадовий проступок.

¹ Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.



ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

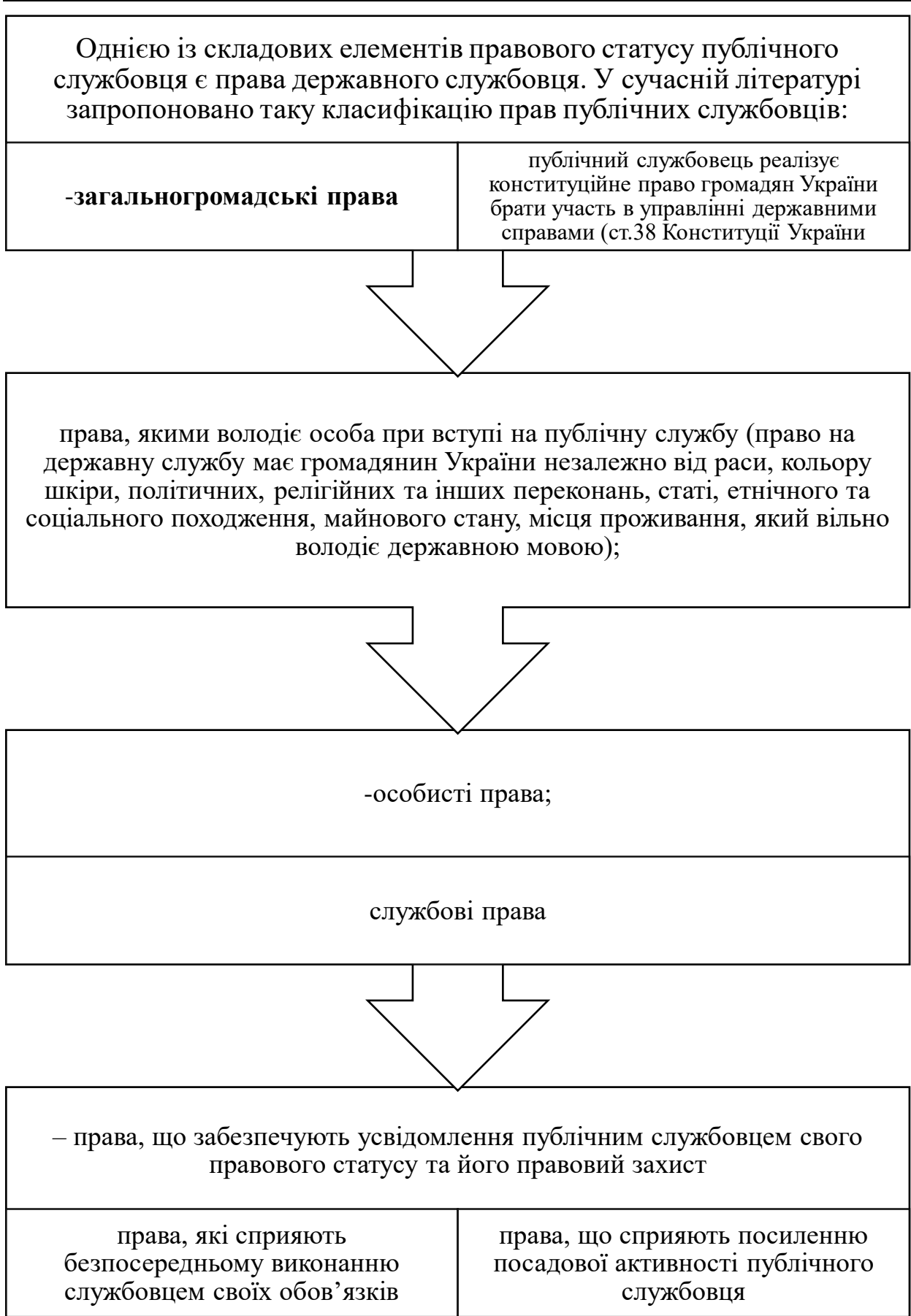


Рис. 2.5. Класифікація прав публічних службовців

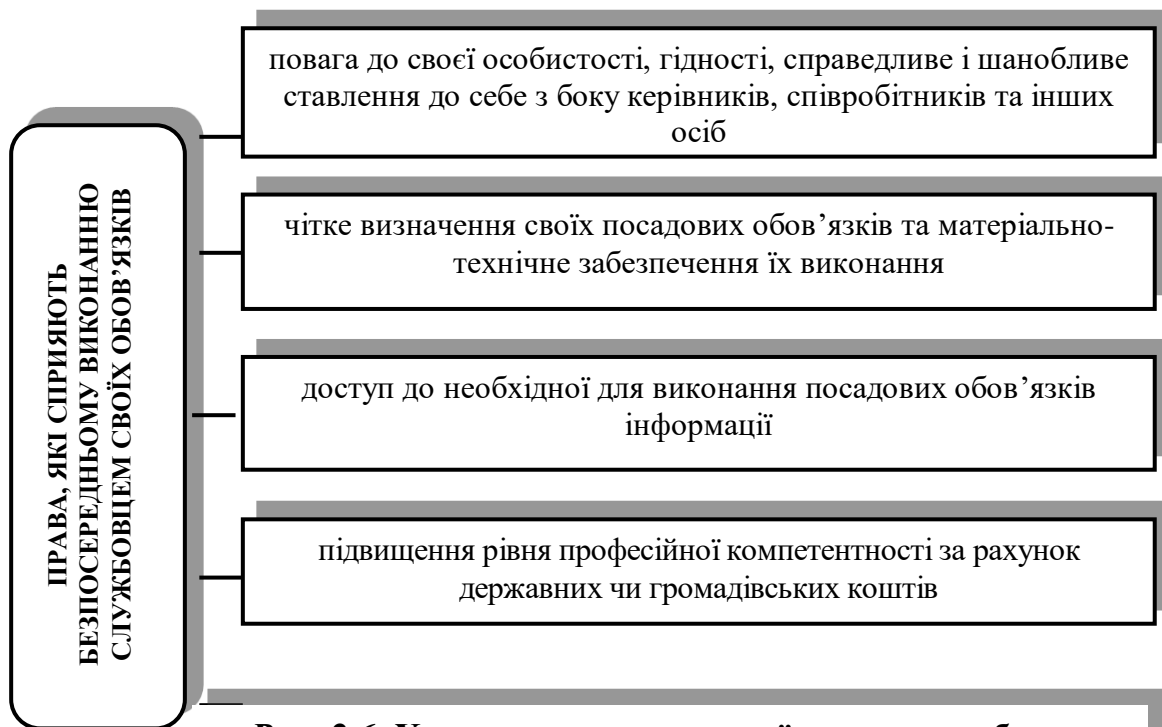


Рис. 2.6. Характеристики другої групи службових прав публічного службовця

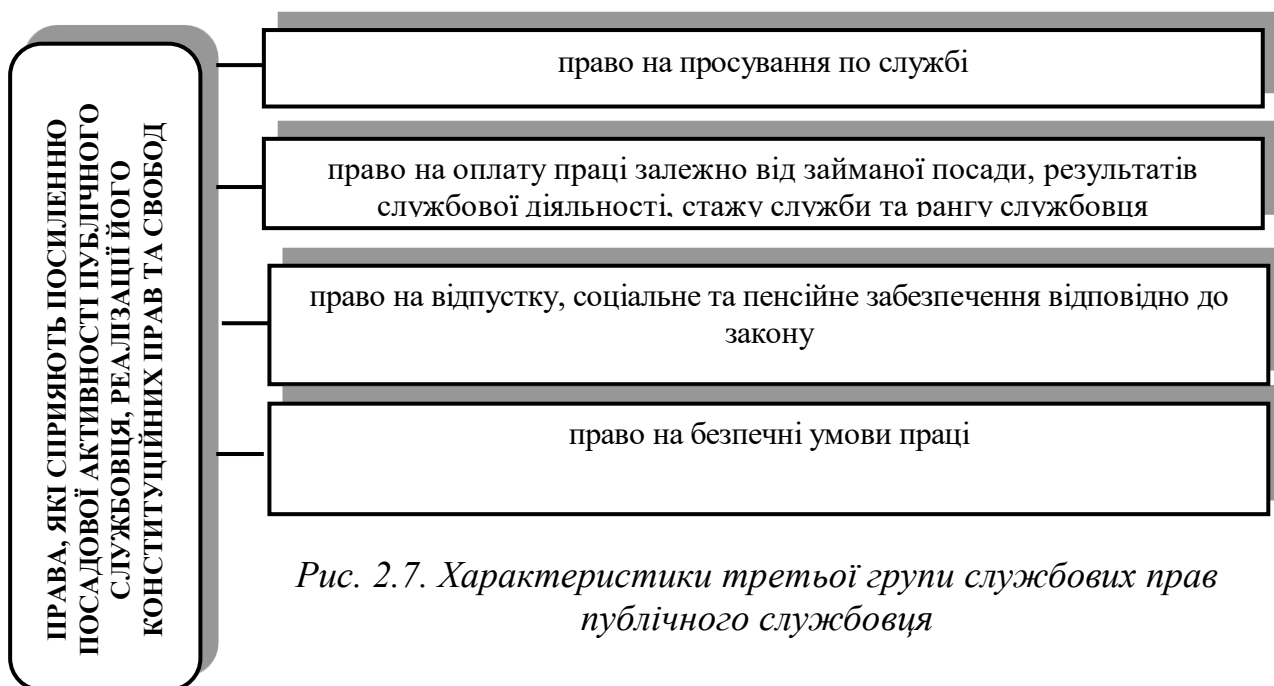


Рис. 2.7. Характеристики третьої групи службових прав публічного службовця

Обов'язки публічного службовця характеризують сутність його службової діяльності, оскільки держава приймає на роботу службовця з метою накладання на нього посадових обов'язків. Перелік основних обов'язків наведено на рисунку 2.8. Публічний службовець зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених

Конституцією та законами України, а також додержуватися принципів публічної служби.

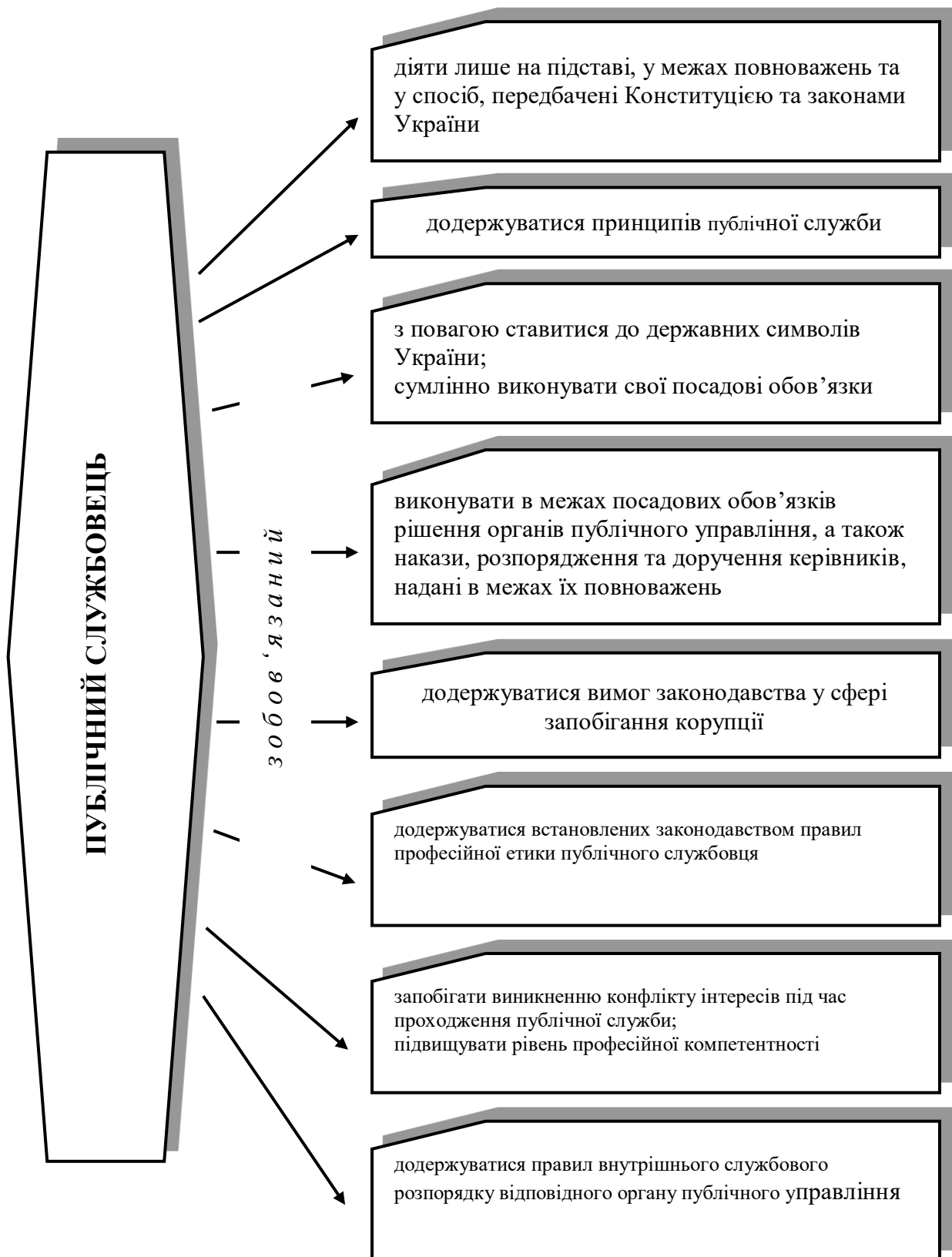


Рис. 2.8. *Обов'язки публічного службовця*

Висновок



Питання організації та структури публічної служби є актуальним в умовах трансформації суспільства, оскільки воно не уніфіковане і постійно зазнає змін. Інститутом публічної служби визначено сукупність взаємодіючих між собою підсистем, де кожна з них виконує визначену функцію задля досягнення загальної мети системи публічної влади. Своєрідність комплексу елементів, що будуть відтворювати його структуру, залежать від рівня її організації та самоорганізації. Проте структура основних компонентів зберігається усталеною, оскільки відтворює головні принципи, функції, форми та рівні взаємодії державного управління; налічує посади, реєстри, статус, права, обов'язки своїх службовців; організовує вступ, проходження, призупинення публічної служби, кадрове забезпечення, кадровий резерв, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації апарату управління тощо. Основними елементами інституту публічної служби є суб'єкти формування та реалізації управлінських повноважень. До них слід віднести державну службу (адміністративну і спеціалізовану), місцеве самоврядування, діяльність в державних і комунальних закладах, установах, організаціях та підприємствах, на політичних посадах. В свою чергу, світовий досвід підтверджує, що інститут публічної служби є змінним, головним чином тому, що йому притаманні внутрішні суперечності, зміна його структурних елементів, одні з яких зникають, інші виникають.

Аналіз тенденцій щодо організації публічного управління акцентують увагу на необхідності, по-перше, виділення трьох напрямів діяльності інституту публічної служби (стратегічний, тактичний, оперативний) та, по-друге, застосування інтегрованого підходу до побудови інституту публічної служби в Україні. Оперативний (громадський) напрям інституту публічної служби втілює загальнодержавну сферу – діяльність з делегованими повноваженнями, здійснення функцій в державних установах, закладах,

підприємствах і організаціях. Тактичний (адміністративний) напрям інституту публічної служби забезпечує публічне управління, що здійснюється державною службою (адміністративною та спеціалізованою) та службою в органах місцевого самоврядування. Стратегічний (політичний) напрям інституту публічної служби визначає державну програму суспільного розвитку, прийняття державно-управлінських рішень, що відносяться до функцій й компетенції осіб, що займають політичні посади, а також до діяльності опозиції як у Верховній Раді України так і у відповідних радах (АРК, обласних, міських, районних, сільських, селищних), забезпечує узгодження пріоритетів розвитку.

Доцільність вживання поняття «інтегрований інститут публічної служби» обґрунтовано тим, що воно визначено як сукупність органів системи публічної влади, в межах якої здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування та державних і комунальних закладів, установ, організацій та підприємств із реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства в цілому.

За умови реалізації конституційної та адміністративної реформ, змінюються пріоритети діяльності інституту публічної служби у напрямі піднесення ролі інституту парламентської опозиції. У центрі подальшого розвитку системи державного управління та адаптації інституту публічної служби до стандартів Європейського Союзу, ставиться людина, захист її прав та законних інтересів. Трансформується ставлення до опозиції, як до засобу контролю за забезпеченням реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина та ефективним виконанням завдань та функцій демократичної, правової та соціально-орієнтованої держави. Відповідно до цього, опозиція сприймається як спосіб оптимізації рішень і один із найефективніших способів захисту демократичних завоювань.

Запитання для самоперевірки

1. Назвіть принципи публічної служби та охарактеризуйте їх.
2. Визначте, у чому полягає сутність правового статусу публічного службовця.
3. Охарактеризуйте класифікацію службових прав публічних службовців
4. Які особливості службових прав публічного службовця, що сприяють йому у безпосередньому виконанні своїх обов'язків та які забезпечують усвідомлення свого статусу та його правового захисту ?
5. Проаналізуйте основні обмеження пов'язані з вступом на державну службу та її проходженням.

Завдання для самостійної роботи

Завдання 1. Начальник одного з управлінь райдержадміністрації Іваненко І.І. через зайнятість не може зустріти близького родича, який має приїхати до нього з іншого міста. Іваненко І.І. доручає своїй секретарці зустріти родича на автовокзалі, передати йому ключ від свого помешкання, а заодно й купити дещо з продуктів для його сім'ї.

Чи може Іваненко І.І. так вчинити, керуючись уявленням про те, що час секретарки, використаний не для безпосередньої роботи, коштує для держави дешевше, ніж його власний робочий час? Керуючись правовими та етичними нормами, оцініть цю ситуацію.

Завдання 2. Державний службовець Іваненко Іван Ванович є головним спеціалістом обласного управління юстиції і має вільний доступ до комп'ютерної системи «Право». Його дочка працює приватним адвокатом і регулярно після закінчення робочого дня в управлінні юстиції користується цією комп'ютерною системою для власної професійної діяльності.

Керуючись правовими та етичними нормами, оцініть цю ситуацію.

Завдання 3. Державний службовець Петренко Петро Петрович, який працює в Міністерстві оборони України, завдяки своєму службовому становищу дізнається, що з ПАТ «ОКТ» має бути укладено довгостроковий контракт на пошиття обмундирування для Української армії. До оприлюднення інформації про укладання контракту він купує акції ПАТ «ОКТ» і рекомендує зробити це своїм родичам та друзям.

Керуючись правовими та етичними нормами, оцініть цю ситуацію.

Завдання 4. Петренко Петро Петрович є державним службовцем, а його дружина Ольга працює на відкритому акціонерному підприємстві «Колос». За роки роботи Ольга Петренко стала власником значної кількості акцій «Колоса». Рішенням керівництва Петренка Петра Петровича залучено до проведення конкурсних процедур із відбору виконавця на проведення робіт за кошти бюджету. Заявку на участь у конкурсі подало і ВАТ «Колос».

Чи повинен Петренко Петро Петрович брати безпосередню участь у визначенні переможців конкурсу? Оцініть можливі наслідки його дій.

РОЗДІЛ 3

СПЕЦІАЛЬНІ ВИДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Особливості спеціальної публічної служби

Чинне законодавство не визначає і не класифікує види публічної служби. Тому у сучасній науковій літературі існують різноманітні підходи до класифікації видів публічної служби. В основі такого поділу лежить вибір того чи іншого критерію для класифікації. Так, наприклад, якщо взяти за основу конституційний принцип поділу влади, можна виділити:

- публічну службу в законодавчому органі;
- публічну службу в органах виконавчої влади;
- публічну службу в органах судочинства.

Однак, така класифікація не охоплює всієї багатогранності публічної служби, так як не враховує, наприклад, особливостей служби в органах прокуратури, Адміністрації Президента України, Національному банку, оскільки названі установи формально не належать до жодної із трьох гілок влади.

Якщо ж взяти за основу критерій статусу публічних службовців, то можна виділити такі види публічної служби як:

- адміністративна (в апараті парламенту, органах виконавчої влади та їх апараті, в органах судочинства);
- спеціальна (в органах публічної влади, яким окремими законами надано спеціальний правовий статус);
- патронатна (має особливий правовий режим через допоміжно-обслуговуючу, консультативну спрямованість).

З теоретичної точки зору, застосування методу видової класифікації є природним науковим способом дослідження будь-якого комплексного явища. Проте, поряд з усвідомленням необхідності практичної розробки і науково-теоретичного дослідження проблем пов'язаних з аналізом видів публічної служби, ми можемо вказати на наявність у сучасній науці одразу ж декількох класифікаційних моделей як публічної служби в цілому, так і тих критеріїв, які мають бути покладені в основу виділення тих чи інших видів публічної служби. Зрозуміло, що різні класифікаційні моделі є більш чи менш вдалими, так саме як і ті, критерії, які

пропонуються у якості основи цих класифікацій. Хоча, при цьому хотілося б звернути особливу увагу саме на принцип єдності тієї чи іншої класифікації та її критерію, оскільки у ряді випадків ми спостерігаємо виділення тієї чи іншої кількості видів публічної служби на основі різних критеріїв. В цьому плані не можна не погодитися з тезою О.Петришина, який наголошує, що за умови недотримання принципу єдності критерію класифікації пропонується класифікаційна модель не може претендувати на понятійну стрункість та узгодженість [1, с.142].

Однак зважаючи на вихідну методологічну неприйнятність порушення принципу єдності критерію при класифікації видів публічної служби, ми свідомо уникатимемо аналізу подібних моделей. Отже, як і будь-яка класифікаційна модель, класифікація видів публічної служби ставить перед нами насамперед питання щодо визначення критерію цієї класифікації. Оскільки ж таких критеріїв може бути знайдено одразу декілька, то відповідно ми отримуємо і різні класифікаційні моделі. Піддамо їх більш ретельному аналізу.

Доволі часто вживаючи поняття видів публічної служби виділяють такі два її види як загальна та регіональна публічна служба. Проте, навіть не вдаючись до всіх тонкощів критики цього критерію достатньо вказати лише на деякі явно слабкі моменти зазначеного підходу. По-перше, не зовсім зрозуміло, яким чином ця модель діятиме в унітарних державах, де в системі публічної служби не спостерігається яскраво виражений розподіл між загальнодержавними та регіональними органами публічної влади. По-друге, виокремлення цих двох видів публічної служби фактично окреслює не стільки публічну службу як таку, скільки різні сфери компетенції та різне коло повноважень тих чи інших публічних службовців (посадових осіб), які діють на загальнодержавному і місцевому рівні.

Відповідно до іншого підходу, прибічники якого посилаються насамперед на конституційно закріплений принцип поділу публічної влади, пропонується розподіляти види публічної служби згідно їх належності до сфери реалізації тієї чи іншої гілки публічної влади. В результаті чого ми отримуємо три види публічної служби: публічну службу в органах виконавчої, законодавчої (представницької) та судової влади. Однак, як цілком справедливо зауважує С.Дубенко, такий поділ аж ніяк не охоплює всієї багатоманітності видів публічної служби [2, с.12]. Зокрема, в поле своєї «класифікаційної невизначеності»

¹ Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Харків: Факт, 1998. – 168 с.

² Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні. К. : ІнЮре, 1999. 244 с.

потрапляє служба в органах прокуратури, оскільки в Конституції України прокуратуру, з одного боку, не визначено як окрему гілку публічної влади, а з іншого – її не віднесено до органів будь-якої з трьох класичних гілок влади.

Підхід, який необхідно згадати, засновується на доцільності застосування складної моделі опису видів публічної служби. Її «складність» полягає в тому, що кожен з виділених видів публічної служби, в свою чергу, утворює декілька підвидів. Чи не найбільш аргументовано такий підхід до аналізу видів публічної служби представлено у роботах вже згадуваного нами О.Петришина. Зокрема, на думку цього дослідника, в загальному плані ми можемо казати про існування двох основних видів публічної служби: а) цивільної та б) мілітаризованої [1, с.142], кожна з яких характеризується власним набором специфічних ознак (інколи ці два види публічної служби ще позначають поняттями «служба в державних органах» і «служба у військових та воєнізованих формуваннях». Так специфіка мілітаризованої публічної служби визначається шістьма ознаками:

1) Цей вид публічної служби має своєю метою сприяння виконанню державою функцій охорони (захисту) держави як від зовнішньої, так і від внутрішньої загрози. До речі, зазначена охоронно-захисна функція фіксується практично у всіх законах, які регулюють діяльність органів, що відносяться до цієї групи. У якості прикладу можна навести Закон України «Про збройні сили України» від 6.12.1991 року, стаття 1 якого визначає функцією збройних сил захист суверенітету України, її територіальної цілісності і недоторканності. Так саме охоронна функція закріплюється і за Національною гвардією України (в ст.1 Закону України «Про Національну гвардію України»).

2) Важливою складовою мілітаризованої публічної служби є реальна можливість (і наявність відповідних законодавчо закріплених повноважень) застосування примусу. Так, в Законі України «Про Національну поліцію» серед прав наданих цьому органу публічної влади названо право:

¹ Петришин А.В. Зазнач.роб.

Першоджерело □	затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання; проводити в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії відповідно до кримінально-процесуального законодавства; тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю, а також зазначено, що працівники поліції мають право застосовувати заходи фізичного впливу, в тому числі прийоми рукопашного бою, для припинення правопорушень, подолання протидії законним вимогам поліції, якщо інші способи не забезпечили виконання покладених на неї обов'язків.
--------------------------	--

3) Мілітаризована служба завжди здійснюється озброєними групами людей (це дозволяє об'єднати в одну групу службовців військових та воєнізованих формувань).

4) Вступ на мілітаризовану службу передбачає наявність ряду спеціальних вимог. Скажімо відповідно до чинного законодавства на службу до поліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на поліцію завдання.

5) В основу організації мілітаризованої служби покладено жорсткий ієрархічний принцип, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів (єдине виключення з цього правила міститься в ч.1 ст. 60 Конституції України, де вказано: «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази»).

6) Мілітаризована публічна служба характеризується специфічним правовим статусом службовців, який обумовлює як наявність специфічних пільг для них, так і особливий порядок притягнення до відповідальності.

На відміну від цього, цивільна служба засновується не стільки на

примусовому методі державного управління, скільки на методі переконання і може бути розподілена на два основні підвиди: а) служба в державних органах; б) служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств. Причому перший з зазначених підвидів державної служби (служба в державних органах) може бути охарактеризовано з двох позицій. З одного боку, це те, завдяки чому здійснюється виконання функцій та завдань окремих органів державної влади відповідно до їх компетенції. А, з іншого боку, – це спосіб реалізації встановленого в ст. 38 Конституції України права громадян на державну службу.

Разом з тим, кожен з зазначених підвидів піддається подальшому структуруванню. Так, служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств може бути розподілена на дві групи: служба пов'язана з виробництвом матеріальних благ і служба не пов'язана з виробництвом матеріальних благ. Остання з них, в свою чергу, може бути класифікована за предметно-функціональним принципом: служба в державних установах, які здійснюють невиробничу діяльність в сфері охорони здоров'я, культурній, освітній, виховній, науковій тощо. Що ж до служби в органах державної влади, то стосовно цієї підгрупи О. Петришин пропонує вживати класифікаційний принцип розподілу гілок влади, відповідно до якого ми отримуємо підстави казати про державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади.

Останньою сходинкою аналізованої нами класифікаційної моделі є виокремлення окремих складових у межах трьох названих підгруп. Так, скажімо, публічна служба в органах виконавчої влади підрозділяється на адміністративну (служба в органах державної виконавчої влади загальної компетенції) та спеціалізовану службу (в органах державної виконавчої влади зі спеціалізованою компетенцією). Публічна служба в органах законодавчої влади складається з таких двох складових підгруп: політична публічна служба (це народні депутати, чи парламентарі та інші вищі посадові особи держави, чиє призначення відбувається шляхом вибору) та апаратна публічна служба. Хоча, теза про віднесення депутатів до державних службовців часто викликає певні зауваження. Так, основним аргументом проти цього виступає те, що депутатська діяльність не може окреслюватись як «професія», оскільки сенс представництва полягає в можливості його зміни (іншим депутатом чи іншим політиком), а не в постійному виконанні представницьких функцій.

Що ж до аргументів на користь віднесення депутатів до державних службовців, то, як відзначає О. Петришин, оскільки функціонування парламенту не може бути виключено з загального механізму публічного управління суспільством, то і без діяльності депутатів ми ніколи не

отримаємо цілісного уявлення про систему публічної служби.


Визначення видів публічної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих, функцій, що виконуються тими чи іншими публічними службовцями) може мати два негативні наслідки. З одного боку, ми отримуємо непомірно велику кількість видів публічної служби, оскільки їх буде рівно стільки ж, скільки й органів публічної влади (адже кожен орган публічної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу його компетенції). А, з іншого боку, практично невирішальною виявляється проблема розподілу на види тих публічних службовців, які працюють в різних органах публічної влади, але функції яких частково перетинаються. Наприклад, як судові органи влади, так і органи прокуратури реалізують в своїй діяльності контрольну функцію. Отже, якщо в межах спеціалізованої публічної служби виокремлюються такі окремі види як прокурорська та судова публічна служба, то тоді виникає запитання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі.

Акцентування на функціональному принципі виділення окремих видів публічної служби виявляється доволі проблематичним в сфері управлінського роду публічної служби. Тобто йдеться про одну й ту саму функцію (публічне управління), яка може реалізовуватись в фінансовій, бюджетній, податковій, культурній, освітній, соціальній та інших сферах.

На рис. 3.1 схематично подано основні спеціальні види публічної служби в Україні.

Ще одним – найбільш поширеним – є поділ публічної служби на два види: цивільну та мілітаризовану. Відмінні ознаки мілітаризованої публічної служби подано на рис. 3.2.

Цивільна служба ґрунтується на реалізації загальних для будь-якої сфери публічного управління державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою.

<p>Визначення</p> 	<p>Спеціальна публічна служба – вид публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених в нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.</p>
--	--

Прийнятий у 2005 році Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 3) запровадив поняття публічної служби. Відповідно до Кодексу це – 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.

3.2. Військова служба

Особливості проходження військової служби визначаються Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу». Оскільки захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України, в Україні встановлюється військовий обов'язок.

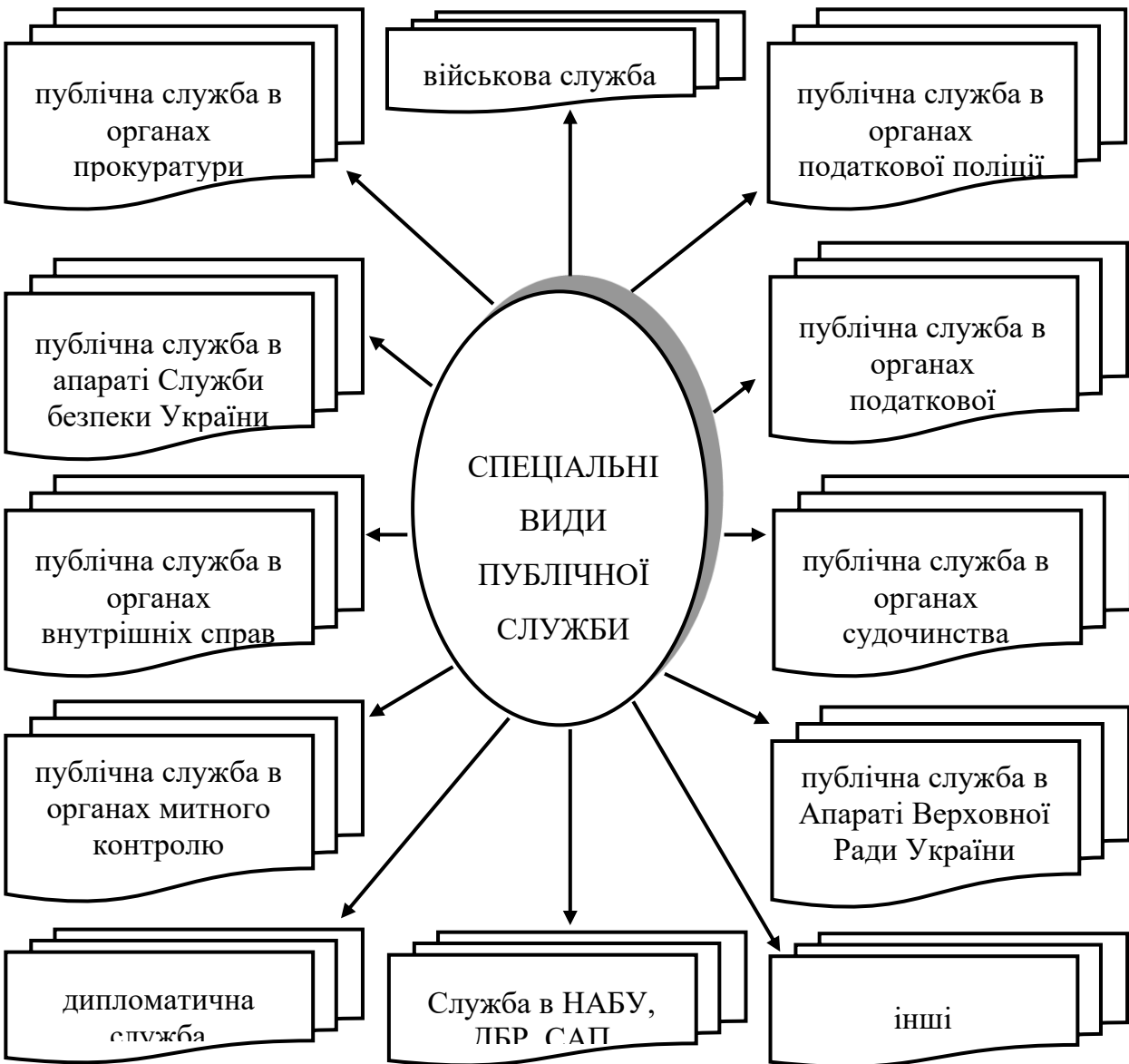


Рис. 3.1. Спеціальні види публічної служби

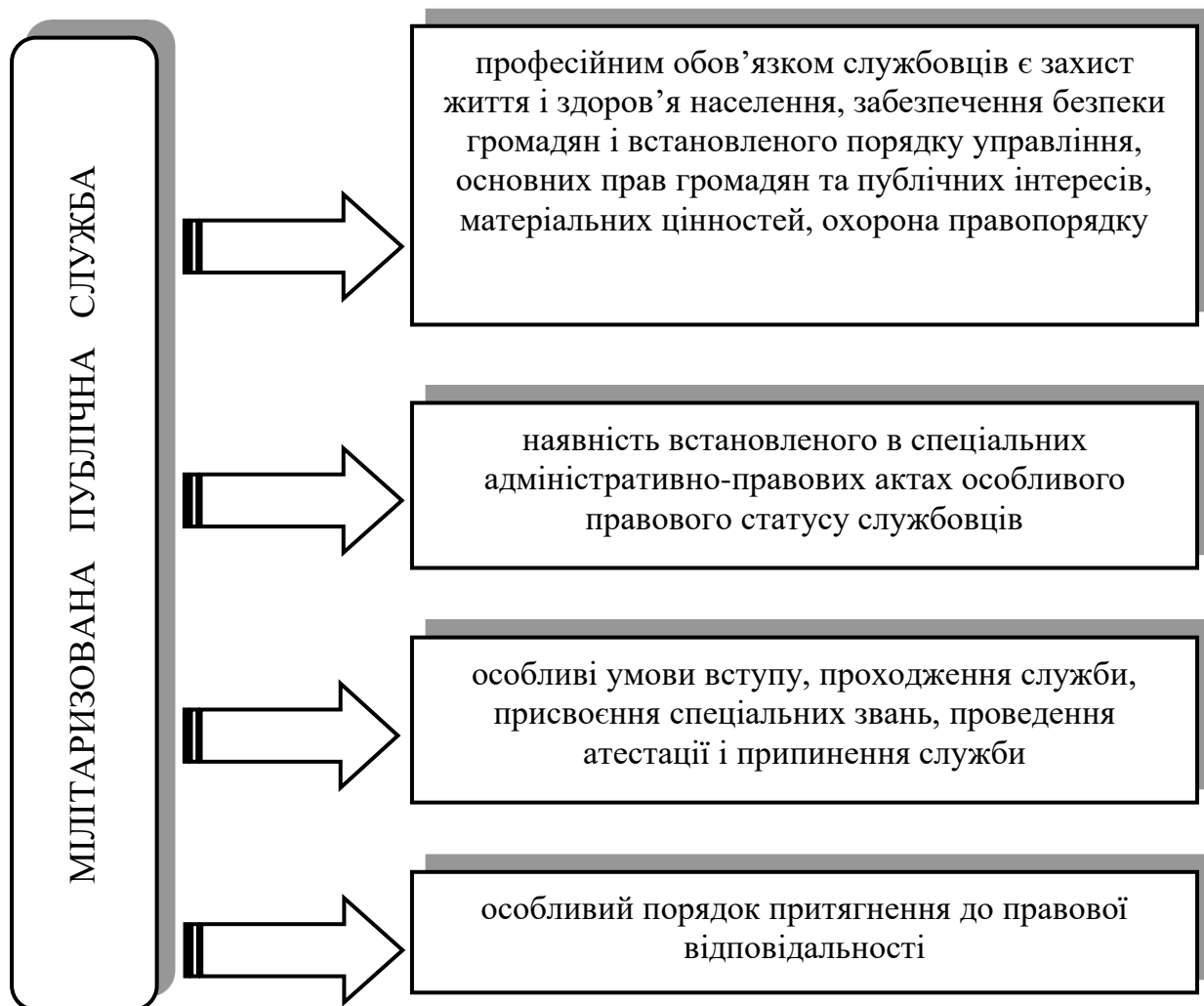



Рис. 3.2. Відмінні ознаки мілітаризованої публічної служби

Мета військового обов'язку – підготовка громадян до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів військових формувань.

<p>Визначення</p> 	<p>Військова служба – публічна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни.</p>
--	--

Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби.

Видами військової служби є:

- строкова військова служба;
- військова служба за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу;
- військова служба (навчання) курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки;
- військова служба за контрактом осіб офіцерського складу;
- військова служба за призовом осіб офіцерського складу.

Виконання військового обов'язку в запасі полягає в дотриманні військовозобов'язаними порядку і правил військового обліку, проходженні зборів для збереження та вдосконалення знань, навичок і умінь, необхідних для виконання обов'язків військової служби в особливий період.

Збройні Сили України та інші військові формування комплектуються військовослужбовцями шляхом:

- призову громадян України на військову службу;
- прийняття громадян України на військову службу за контрактом.

Для доукомплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями на особливий період проводиться планомірна військова підготовка і забезпечується перебування в запасі та військовому резерві необхідної кількості військовонавчених громадян.

Військовослужбовці та військовозобов'язані поділяються на рядовий склад, сержантський і старшинський склад та офіцерський склад. Військові звання подано у таблиці 3.1.


Таблиця 3.1

Військові звання

Армійські	Корабельні
<i>Рядовий склад</i>	
солдат	матрос
старший солдат	старший матрос
<i>Сержантський і старшинський склад</i>	
молодший сержант	старшина 2 статті
сержант	старшина 1 статті
старший сержант	головний старшина
старшина	головний корабельний старшина
прапорщик	мічман
старший прапорщик	старший мічман
<i>Офіцерський склад</i>	
<i>Молодший офіцерський склад</i>	
молодший лейтенант	молодший лейтенант
лейтенант	лейтенант
старший лейтенант	старший лейтенант
капітан	капітан-лейтенант
<i>Старший офіцерський склад</i>	
майор	капітан 3 рангу
підполковник	капітан 2 рангу
полковник	капітан 1 рангу
<i>Вищий офіцерський склад</i>	
генерал-майор	контр-адмірал
генерал-лейтенант	віце-адмірал
генерал-полковник	адмірал
генерал армії України	

До військових звань осіб офіцерського складу медичної та юридичної служб Збройних Сил України та інших військових формувань, військових судів і прокуратур, а також спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, які мають відповідну освіту та займають відповідну штатну посаду, додаються слова «медичної служби» і «юстиції». До військових звань громадян України, які перебувають у запасі чи у відставці, додаються слова відповідно «запасу» або «у відставці».

<p>Першоджерело</p>	<p>Присвоєння та позбавлення військових звань, пониження та поновлення у військовому званні військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, переатестація військовозобов'язаних, які мають спеціальні звання, для присвоєння військових звань здійснюються в порядку, визначеному статутами Збройних Сил України, положеннями про проходження військової служби громадянами України, положеннями про проходження громадянами України служби у військовому резерві.</p> <p>Військові посади (штатні посади, що підлягають заміщенню військовослужбовцями) і відповідні їм військові звання передбачаються у штатах (штатних розписах) військових частин, кораблів, органів військового управління, установ, організацій, вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів. Перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України, а посад інших військовослужбовців – Міністерством оборони України. Окремі військові посади в мирний час можуть замінюватися (на умовах строкового трудового договору) цивільними особами або резервістами.</p>
----------------------------	--

<p>Визначення</p> 	<p>Військові посадові особи – це військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані із виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством.</p>
--	---

Військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань відповідно до міжнародних договорів України можуть бути направлені для проходження військової служби на посадах у багатонаціональних органах військового управління, а також у закордонних дипломатичних установах України. Ці військовослужбовці

утримуються за рахунок відповідно Міністерства оборони України, інших військових формувань у межах затвердженої законом чисельності. Порядок направлення та строки перебування військовослужбовців на зазначених посадах встановлюються Міністерством оборони України та іншими військовими формуваннями.

Для військовослужбовців установлюються військова форма одягу, знаки розрізнення та відзнаки.

На строкову військову службу в мирний час призиваються придатні для цього за станом здоров'я громадяни України чоловічої статі, яким до дня відправлення у військові частини виповнилося 18 років, та старші особи, які не досягли 25-річного віку і не мають права на звільнення або відстрочку від призову на строкову військову службу. Громадяни призовного віку в добровільному порядку можуть бути прийняті на військову службу за контрактом на умовах та в порядку, визначеному положеннями про проходження військової служби громадянами України. Призов громадян України на строкову військову службу включає проходження ними призовної комісії та відправлення їх до військових частин. Організація підготовки та проведення призову громадян України на строкову військову службу здійснюється міськими (районними) державними адміністраціями (виконавчими органами міських рад) у взаємодії з міськими (районними) військовими комісаріатами.

Відстрочка від призову на строкову військову службу надається призовникам за рішенням районної (міської) призовної комісії відповідно за сімейними обставинами, станом здоров'я, для здобуття освіти та продовження професійної діяльності.

Граничний вік перебування на військовій службі встановлюється:

- для військовослужбовців рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, – до 45 років;
- для військовослужбовців молодшого офіцерського складу – до 45 років;
- для військовослужбовців старшого офіцерського складу: майорів (капітанів 3 рангу), підполковників (капітанів 2 рангу) – до 50 років; полковників (капітанів 1 рангу) – до 55 років;
- для військовослужбовців вищого офіцерського складу – до 60 років.

Військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, які мають високу професійну підготовку, досвід практичної роботи на займаній ними посаді, визнані військово-лікарською комісією придатними за станом здоров'я для проходження військової служби, на

їх прохання можуть бути залишені на військовій службі понад граничний вік перебування на військовій службі на строк до 5 років.

Звільнення військовослужбовців з військової служби здійснюється:

а) у запас, якщо військовослужбовці не досягли граничного віку перебування в запасі і за станом здоров'я придатні до військової служби. Граничний вік перебування в запасі встановлюється від 40 років (для військовослужбовців рядового складу) до 65 років (для вищого офіцерського складу);

б) у відставку, якщо військовослужбовці досягли граничного віку перебування в запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби з виключенням з військового обліку.

3.3. Особливості державної служби в податкових та митних органах

Проходження державної служби у податкових та митних органах регламентується відповідними кодексами.

3.3.1. Служба в податкових органах. Відповідно до Податкового кодексу України основною функцією органів державної податкової служби є здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування і сплати податків і зборів; реєстрація та ведення обліку платників податків; облік об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням.

Структурно до органів державної податкової служби, окрім цивільних підрозділів (інспекцій), належить й податкова міліція.

Визначення



Служба в податкових органах України є професійною діяльністю придатних до неї за станом здоров'я, освітнім рівнем та віком громадян України, що пов'язана з підготовкою пропозицій щодо формування державної податкової політики та політики у сфері контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів, забезпеченням їх реалізації, а також із здійсненням контролю за додержанням податкового законодавства.

Посадовою особою органу державної податкової служби може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, якщо інше не передбачено законом. У разі прийняття на роботу посадовій особі може бути встановлено випробувальний термін відповідно до Закону України «Про державну службу». На роботу до органів державної податкової служби не можуть бути прийняті особи, щодо яких встановлено обмеження законами України «Про державну службу» і «Про запобігання корупції».

<p>Першоджерело</p> <p>□</p>	<p>Посадові особи органів державної податкової служби є державними службовцями. Посадові особи органів державної податкової служби України, які вперше зараховуються на службу до податкових органів і раніше не перебували на державній службі, складають присягу відповідно до Закону України «Про державну службу». Правовий статус посадових осіб органів державної податкової служби, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України, Податковим кодексом, а в частині, що не регулюється ними, – Законом України «Про державну службу» та іншими законами.</p> <p>Посадовим особам і працівникам органів державної податкової служби видається службове посвідчення, зразок якого затверджує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику.</p> <p>Посадовим особам органів державної податкової служби присвоюються спеціальні звання:</p> <ul style="list-style-type: none">головний державний радник податкової служби,державний радник податкової служби I рангу,державний радник податкової служби II рангу,державний радник податкової служби III рангу,радник податкової служби I рангу,радник податкової служби II рангу,радник податкової служби III рангу,
-------------------------------------	---

	<p>інспектор податкової служби I рангу, інспектор податкової служби II рангу, інспектор податкової служби III рангу. Положення про спеціальні звання та порядок їх присвоєння, розмір надбавок за звання затверджуються Кабінетом Міністрів України.</p>
--	--

Посадовим особам і працівникам органів державної податкової служби видається службове посвідчення, зразок якого затверджує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику.

Посадовим особам органів державної податкової служби присвоюються спеціальні звання:

головний державний радник податкової служби,
державний радник податкової служби I рангу,
державний радник податкової служби II рангу,
державний радник податкової служби III рангу,
радник податкової служби I рангу,
радник податкової служби II рангу,
радник податкової служби III рангу,
інспектор податкової служби I рангу,
інспектор податкової служби II рангу,
інспектор податкової служби III рангу.

Положення про спеціальні звання та порядок їх присвоєння, розмір надбавок за звання затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Пенсійне забезпечення посадових осіб органів державної податкової служби України здійснюється в порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу»

Образа посадової особи органу державної податкової служби, погроза вбивством, насильством, знищенням майна та насильницькі дії щодо посадової особи органу державної податкової служби, а також умисне знищення чи пошкодження її майна та інші протиправні дії тягнуть за собою встановлену законом відповідальність.

У разі загибелі посадової особи органу державної податкової служби у зв'язку з виконанням службових обов'язків сім'ї загиблого або особам, які перебували на його утриманні, виплачується одноразова допомога в розмірі десятирічної заробітної плати загиблого за його останньою посадою, яку він обіймав, за рахунок коштів державного бюджету з наступним стягненням цієї суми з винних осіб. У разі заподіяння посадовій особі органу державної податкової служби тяжких

тілесних ушкоджень під час виконання нею службових обов'язків, що перешкоджають надалі займатися професійною діяльністю, їй виплачується одноразова допомога у розмірі п'ятирічної заробітної плати за останньою посадою за рахунок коштів державного бюджету з наступним стягненням цієї суми з винних осіб.

У разі заподіяння посадовій особі органу державної податкової служби легких чи середньої тяжкості тілесних ушкоджень під час виконання нею службових обов'язків їй виплачується одноразова допомога в розмірі однорічної заробітної плати за останньою посадою за рахунок коштів державного бюджету з наступним стягненням цієї суми з винних осіб.


3.3.2. Служба в митних органах. Цей вид спеціальної державної служби регламентується положеннями Митного кодексу України.

Безпосереднє здійснення державної митної справи покладається на митну службу України. Митна служба України є складовою частиною системи органів виконавчої влади України і складається з митних органів, митних організацій, а також спеціалізованих навчальних закладів та науково-дослідної установи митної служби України. Митними органами є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи – Державна митна служба України, спеціалізовані митні органи, митниці та митні пости.

Призначенням митної служби України є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України.

Митна служба України має емблему та прапор, опис та порядок використання яких встановлюються Президентом України. Митні органи та організації, спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа митної служби України можуть мати свої емблеми та прапори.

Працівники митної служби України мають формений одяг з відповідними знаками розрізнення, який видається безоплатно. Допускається пошив форменого одягу працівниками митної служби України за власні кошти з відшкодуванням витрат на такий пошив у межах норм забезпечення форменим одягом за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті на утримання митної служби України. Працівникам митної служби України видаються службові посвідчення.

<p>Визначення</p> 	<p>Служба в митних органах України є державною службою, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я, освітнім рівнем та віком громадян України, пов'язаній із створенням сприятливих умов для розвитку законної зовнішньоекономічної діяльності, забезпеченням економічної безпеки суспільства та захистом митних інтересів України.</p>
--	--

<p>Першоджерело</p> <p>□</p>	<p>Посадовими особами митної служби України є працівники митних органів України, на яких покладено виконання завдань щодо реалізації державної митної політики та митного контролю, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності митної служби України і яким присвоєно спеціальні звання митної служби. Посадові особи митної служби України є державними службовцями. Правове становище посадових осіб митної служби України визначається цим Митним кодексом, а в частині, не врегульованій ним, – законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України.</p> <p>На службу до митних органів та організацій приймаються громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на митну службу України. З прийняттям на службу може бути встановлено випробування строком від двох до шести місяців.</p> <p>У митній службі України присвоюються такі спеціальні звання відповідно до займаних посад:</p> <ul style="list-style-type: none"> дійсний державний радник митної служби; державний радник митної служби 1 рангу; державний радник митної служби 2 рангу; державний радник митної служби 3 рангу; радник митної служби 1 рангу; радник митної служби 2 рангу; радник митної служби 3 рангу; інспектор
-------------------------------------	--

	митної служби 1 рангу; інспектор митної служби 2 рангу; інспектор митної служби 3 рангу; інспектор митної служби 4 рангу; інспектор митної служби; молодший інспектор митної служби.
--	--

Прийняття на службу до митних органів України здійснюється на конкурсній основі, якщо інше не передбачено законом. Порядок проведення конкурсу визначається Кабінетом Міністрів України. На службу до митних органів, організацій не можуть бути прийняті особи, визнані в установленому порядку недієздатними або обмеженими у дієздатності, особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, а також особи, які протягом року, що передував їх зверненню до митного органу, організації з приводу працевлаштування, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Законні розпорядження та вимоги посадових осіб митної служби України, надані під час виконання ними службових обов'язків, є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами.

Посадові особи митної служби України перебувають під захистом закону. У визначених відповідно до законодавства випадках посадові особи митної служби мають право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю.

У разі загибелі, каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я внаслідок нещасного випадку, який стався з посадовою особою чи іншим працівником митної служби України під час виконання ним службових (трудових) обов'язків або у зв'язку з їх виконанням, йому або його спадкоємцям центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, здійснює компенсаційну виплату в таких розмірах:

- у разі загибелі – як різниця між 10-річною сумою середньомісячної заробітної плати постраждалого за останньою посадою на день нещасного випадку та сумою, виплаченою органами соціального страхування за цим нещасним випадком;
- у разі інвалідності – залежно від ступеня втрати працездатності при встановленні інвалідності як різниця між 5-річною для I групи, 4-річною – для II групи, 3-річною – для III групи середньомісячною заробітною платою постраждалого за останньою посадою на день


нещасного випадку та сумою, виплаченою органами соціального страхування за цим нещасним випадком;

- у разі іншого ушкодження здоров'я внаслідок нещасного випадку – як різниця між середньомісячною заробітною платою постраждалого на останній робочий день перед установленням втрати ним професійної працездатності за кожний відсоток втрати професійної працездатності та сумою, виплаченою органами соціального страхування за цим нещасним випадком.

Пенсійне забезпечення посадових осіб митної служби України здійснюється відповідно до умов і порядку, встановлених Законом України «Про державну службу». Час служби зазначених осіб в митних органах зараховується до стажу державної служби, необхідного для призначення пенсії державного службовця.

3.4. Дипломатична служба

Питання, пов'язані із проходженням дипломатичної служби регламентуються спеціальним Законом України «Про дипломатичну службу».

<p>Визначення</p> 	<p>Дипломатична служба – це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.</p>
--	---

<p>Першоджерело</p> <p>□</p>	<p>Основними завданнями дипломатичної служби є:</p> <ul style="list-style-type: none"> • забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права; • проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іншими державами, міжнародними
-------------------------------------	---

<p>організаціями;</p> <ul style="list-style-type: none">• захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;• сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера;• забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів;• координація діяльності інших органів виконавчої влади щодо забезпечення проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України;• вивчення політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій;• забезпечення органів державної влади України інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики;• здійснення інших завдань відповідно до законодавства України. <p>Систему органів дипломатичної служби складають: Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України. Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України.</p>

Дипломатичними працівниками є державні службовці, які виконують дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та мають відповідний дипломатичний ранг. Специфікою правової регламентації проходження служби в дипломатичних установах є законодавче виділення, окрім дипломатів, окремої групи службовців – адміністративно-

технічних працівників (рис. 6.3).

Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження.

Адміністративно-технічними працівниками дипломатичної служби можуть бути громадяни України, які мають необхідні професійні та ділові якості, відповідну фахову освіту, володіють державною та, як правило, іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження.

Не можуть бути прийнятими на дипломатичну службу особи, щодо яких встановлені обмеження у Законі України «Про державну службу».

Прийняття на дипломатичну службу здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України.

Громадяни, які вперше приймаються на дипломатичну службу і раніше не перебували на державній службі, складають Присягу державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу». Про прийняття Присяги робиться запис у трудовій книжці.

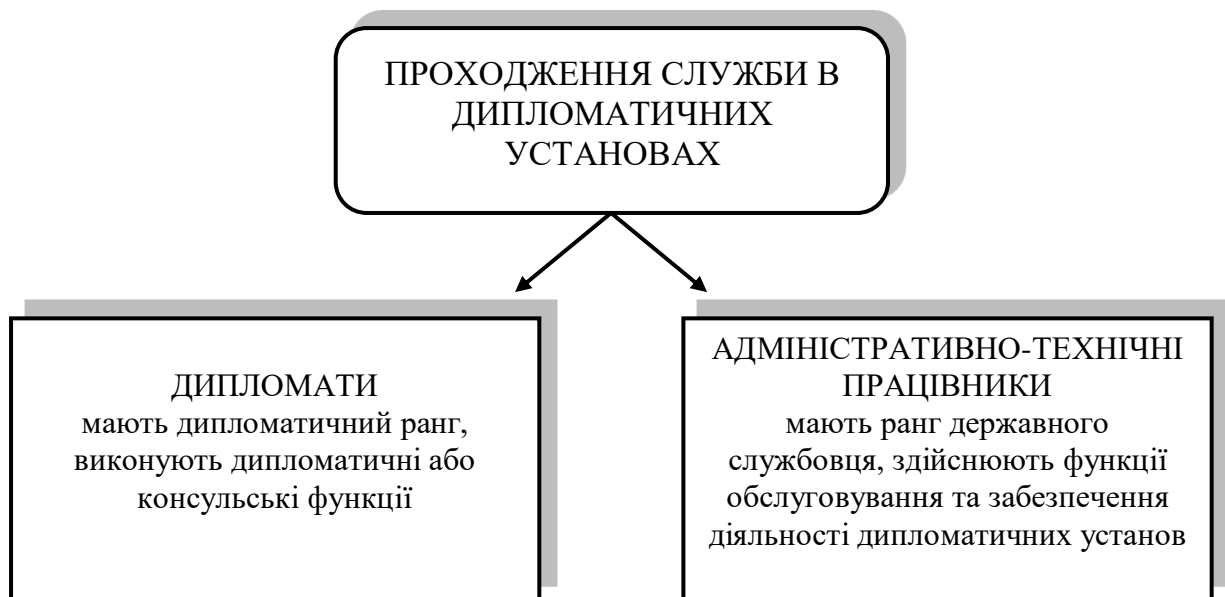


Рис. 3.3. Проходження служби в дипломатичних установах на основі змісту повноважень

При прийнятті на дипломатичну службу може встановлюватися випробування строком до шести місяців. Особи, які не витримали випробування, звільняються з дипломатичної служби. З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей

осіб, які претендують на посаду в системі органів дипломатичної служби, може проводитися стажування терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи.

<p>Першоджерело</p> <p>□</p>	<p>Для дипломатичних працівників, які працюють в закордонних дипломатичних установах України, встановлюються такі посади:</p> <ul style="list-style-type: none">• Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації;• Генеральний консул України, Радник-посланник;• заступник Постійного представника України при міжнародній організації, Генеральний консул України – завідувач консульського відділу;• радник;• консул України;• перший секретар;• віце-консул;• другий секретар;• третій секретар;• аташе. <p>Кадри дипломатичної служби складають:</p> <ul style="list-style-type: none">• працівники, які займають штатні дипломатичні посади на постійній основі;• працівники, які займають штатні адміністративно-технічні посади на постійній основі;• працівники, які займають штатні дипломатичні та адміністративно-технічні посади на визначений термін (працюють за контрактом). <p>Дипломатична служба має кадровий резерв, необхідний для заміщення посад та кадрового планування в системі органів дипломатичної служби. Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом дипломатичної служби регулюються Положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.</p>
-------------------------------------	--

Дипломатичним працівникам присвоюються дипломатичні ранги (рис. 3.4). Дипломатичні ранги Надзвичайного і Повноважного Посла, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу присвоюються Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України. Інші дипломатичні ранги присвоюються Міністром закордонних справ.

Особам, яким присвоєно дипломатичні ранги Надзвичайного і Повноважного Посла, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу, вручається відповідна Грамота за підписом Президента України. За особами, яким присвоєно дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла, а також за їхніми дружинами (чоловіками) зберігається право на користування дипломатичним паспортом довічно.

Працівники дипломатичної служби підлягають ротації і направляються у довготермінове відрядження з урахуванням їхньої професійної підготовки, спеціалізації та досвіду роботи, а також службової необхідності. Перед направленням у довготермінове відрядження працівники дипломатичної служби проходять необхідне стажування. Порядок проведення такого стажування визначається Міністром закордонних справ України.

Працівники дипломатичної служби після закінчення попереднього довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження, як правило, не раніше ніж через два роки. Довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває, як правило, до чотирьох років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до трьох років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. Довготермінове відрядження адміністративно-технічних працівників триває, як правило, до трьох років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до двох років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. Працівники дипломатичної служби в період довготермінового відрядження користуються привілеями та імунітетами, встановленими для працівників дипломатичної служби відповідно до норм міжнародного права. Також працівники дипломатичної служби користуються правами і виконують обов'язки, встановлені для державних службовців у Законі України «Про державну службу». В період довготермінового відрядження вони повинні поважати закони, правила і традиції країни перебування, здійснювати покладені на них

завдання, гідно представляти Україну.

Заробітна плата працівників дипломатичної служби складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, за науковий ступінь, надбавки за вислугу років, за знання іноземних мов та інших надбавок, передбачених законодавством. Посадові оклади працівників дипломатичної служби встановлюються залежно від складності покладених на них повноважень та ступеня відповідальності.

Доплата дипломатичному працівникові за дипломатичний ранг, адміністративно-технічному працівникові за ранг державного службовця провадиться відповідно до присвоєного рангу. У разі призначення на приписану до дипломатичного рангу посаду державного службовця, який вперше приймається на дипломатичну службу і не має дипломатичного рангу, до присвоєння дипломатичного рангу такому працівникові виплачується доплата за ранг державного службовця відповідно до присвоєного йому рангу.

Працівники дипломатичної служби, направлені у довготермінове відрядження, крім заробітної плати отримують компенсаційні виплати в іноземній валюті.

Дружинам (чоловікам) працівників дипломатичної служби під час їх звільнення з роботи у зв'язку з довготерміновим відрядженням чоловіка (дружини) виплачується грошова допомога міністерствами, іншими органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями, в яких вони працювали до виїзду за кордон, у порядку та розмірах, що визначаються Кабінетом Міністрів України. Час перебування за кордоном дружини (чоловіка) глави дипломатичного представництва України за кордоном, глави постійного представництва України при міжнародній організації, іншого працівника дипломатичної служби за місцем проходження дипломатичної служби, відрядження до закордонної дипломатичної установи зараховується до загального стажу роботи.

Дипломатичні працівники забезпечуються предметами представницької екіпіровки в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Граничний вік перебування на дипломатичній службі становить 65 років.


3.5. Служба в правоохоронних органах

6.5.1. Проходження державної служби в поліції. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Основними завданнями поліції є:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

• Поліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

<p>Визначення</p> 	<p>Служба в поліції – це професійна правоохоронна діяльність громадян України в підрозділах Міністерства внутрішніх справ, спрямована на запобігання правопорушенням, розкриття злочинів, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, захист власності від протиправних посягань.</p>
--	---

Особовий склад поліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах поліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання поліції. Працівники поліції мають єдиний формений одяг, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України, що видається безплатно, і відзнаки. Працівникам поліції видається службове посвідчення.

На службу до поліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на поліцію завдання. При прийнятті на службу може бути встановлено іспитовий строк до одного року.

Не може бути прийнята на службу до поліції особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Працівники поліції приносять присягу, текст якої затверджується Кабінетом Міністрів України. Працівники поліції вправі створювати професійні спілки. Вони не можуть бути членами політичних партій.

Працівник поліції при виконанні покладених на нього обов'язків керується тільки законом, діє в його межах і підпорядковується своїм безпосередньому і прямому начальникам. Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, у передбачених законом випадках не вправі втручатися в законну діяльність працівника поліції.

Ніхто не має права покласти на працівника поліції виконання обов'язків, не передбачених чинним законодавством. Працівники поліції перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом. Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна працівника поліції, членів його сім'ї та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій.

Працівник поліції, який виконує свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок держави.

У разі загибелі (смерті) працівника поліції, який перебував на службі в органах внутрішніх справ, під час виконання ним службових обов'язків по охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю сім'ї загиблого (померлого), а в разі її відсутності його батькам та утриманцям виплачується одноразова грошова допомога в розмірі десятирічного грошового забезпечення загиблого (померлого) за останньою посадою в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. За сім'єю загиблого працівника поліції зберігається право на одержання жилої площі. Їй надається позачергово жила площа протягом трьох місяців з дня загибелі працівника поліції у приватну власність.

За дітьми працівника поліції, який загинув або помер у зв'язку з

виконанням службових обов'язків, до досягнення ними повноліття, а також за непрацездатними членами сім'ї, які перебували на його утриманні, зберігається право на пільги по оплаті житла, комунальних послуг, палива.

У разі поранення (контузії, травми або каліцтва), заподіяного працівнику поліції під час виконання ним службових обов'язків, а також інвалідності, що настала в період проходження служби в органах внутрішніх справ або не пізніше ніж через три місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце в період проходження служби в органах внутрішніх справ, залежно від ступеня втрати працездатності йому виплачується одноразова грошова допомога в розмірі до п'ятирічного грошового забезпечення за останньою посадою в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. Визначення ступеня втрати працездатності працівником поліції у період проходження служби в органах внутрішніх справ у кожному випадку ушкодження здоров'я здійснюється в індивідуальному порядку відповідно до законодавства.

Пенсійне забезпечення працівників поліції після звільнення їх зі служби в органах внутрішніх справ здійснюється в порядку та на умовах, встановлених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

3.5.2. Служба в органах прокуратури. Відповідно до Закону діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

- закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;
- гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;
- основ демократичного устрою державної
- влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

<p>Визначення</p> 	<p>Служба в органах прокуратури – це професійна правоохоронна діяльність громадян України спрямована на: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.</p>
--	---

Втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину, забороняється. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, приймають Присягу працівника прокуратури.

На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів – віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років.

Прокурори і слідчі прокуратури підлягають атестації один раз у п'ять років. Порядок атестації визначається Генеральним прокурором України.

Сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на

підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності.

Прокурорам і слідчим органів прокуратури, працівникам науково-навчальних закладів прокуратури присвоюються класні чини залежно до займаних посад і стажу роботи.

Таблиця 3.4.

Співвідношення посад і класних чинів працівників прокуратури

№	Назва класного чину	Посада
1	Державний радник юстиції України	Генеральний прокурор України
2	Державний радник юстиції 1 класу	перший заступник Генерального прокурора України
3	Державний радник юстиції 2 класу	1) заступники Генерального прокурора України 2) прокурор АРК 3) прокурори областей поза групою та м. Києва
4	Державний радник юстиції 3 класу	1) начальники та заступники начальників управлінь, начальники відділів, старші слідчі в особливо важливих справах Генеральної прокуратури України, старші помічники Генерального прокурора України з особливих доручень 2) прокурори областей, транспортні, природоохоронні та інші прокурори (на правах обласних), прокурори міст поза групою 3) перші заступники прокурорів АРК, областей поза групою та м. Києва 4) ректор інституту підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України
5	Старший радник юстиції	1) заступники начальників відділів, начальники відділів у складі управлінь Генеральної прокуратури України 2) старші прокурори, слідчі в особливо важливих справах Генеральної прокуратури України, помічники Генерального прокурора України з особливих доручень 3) заступники прокурорів АРК, областей, м. Києва, транспортних, природоохоронних, інших прокурорів (на правах обласних) та міст поза групою 4) начальники управлінь та відділів АРК,

№	Назва класного чину	Посада
		областей, транс-портних, природоохоронних та інших (на правах обласних) 5) старші слідчі в особливо важливих справах прокуратури АРК, старші помічники прокурорів АРК, областей та м. Києва 6) прокурори міст першої групи 7) проректор інституту підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України та завідувачі кафедрами цього інституту 8) начальник учбового центру Генеральної прокуратури України
6	Радник юстиції	1) прокурори управлінь та відділів Генеральної прокуратури України 2) заступники начальників, старші прокурори управлінь і відділів, слідчі в особливо важливих справах, старші слідчі прокуратур АРК, областей, м. Києва, транспортних і природоохоронних прокуратур (на правах обласних), слідчі в особливо важливих справах прокуратур міст 3) прокурори міст другої та третьої груп, районів та прирівняні до них прокурори 4) заступники прокурорів міст першої групи 5) начальники відділів, завідувачі кабінетами, лабораторіями, викладачі інституту підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України
7	Молодший радник юстиції	1) помічники прокурорів, прокурори управлінь, відділів прокуратур АРК, областей, м. Києва, транспортних, природоохоронних та прирівняних до них прокуратур 2) заступники прокурорів міст другої та третьої груп, районів та прирівняних до них прокуратур 3) старші помічники прокурорів, старші слідчі, слідчі прокуратур міст, районів та прирівняних до них прокуратур 4) викладачі учбового центру Генеральної прокуратури України
8	Юрист 1 класу	помічники міських, районних та прирівняних до них прокурорів (залежно від строку перебування в класному чині)
9	Юрист 2 класу	
10	Юрист 3 класу	

Класні чини державного радника юстиції України, державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів присвоюються Президентом України, інші класні чини присвоюються Генеральним прокурором України.

Строки перебування в класних чинах:

юриста 3 класу	– 2 роки
юриста 2 класу	– 2 роки
юриста 1 класу	– 3 роки
молодшого радника юстиції	– 3 роки
радника юстиції	– 4 роки
старшого радника юстиції	– 4 роки.

Строки перебування в чинах державного радника юстиції 1, 2, 3 класів не встановлюються. Присвоєння чергового чину цих класів можливе у випадках підвищення працівника на посаді або за особливі заслуги в роботі.

Прокурор і слідчий прокуратури знаходяться під захистом закону. Нанесення тілесних ушкоджень, образа, погроза щодо працівника прокуратури чи його близького родича, а також знищення їх майна, інші насильницькі дії у зв'язку з виконанням прокурором або слідчим прокуратури своїх службових обов'язків тягнуть за собою встановлену законом відповідальність. Така ж відповідальність настає в разі вчинення зазначених правопорушень щодо пенсіонера з числа працівників прокуратури або членів його сім'ї і близьких родичів у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків у минулому. Збитки, заподіяні знищенням або пошкодженням майна прокурору, слідчому чи пенсіонеру з числа прокурорсько-слідчих працівників, членам їх сімей і близьким родичам у зв'язку з виконанням працівником прокуратури службових обов'язків, відшкодовуються державою в повному розмірі за рахунок державного бюджету.

Прокурори і слідчі прокуратури мають право носіння вогнепальної зброї.


Особливістю соціально-побутового забезпечення працівників прокуратури є те, що відповідно до чинного законодавства прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міські, районні і прирівняні до них прокурори, які пропрацювали в органах прокуратури не менше 25 років і досягли пенсійного віку або стали інвалідами під час роботи, після звільнення з органів прокуратури в разі переїзду в одну з обраних місцевостей, де вони працювали або проживали, забезпечуються виконавчими комітетами місцевих рад благоустроєм жилим приміщенням в першочерговому порядку.

3.5.3. Державна служба в СБУ. Служба безпеки України (СБУ) – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України.

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

СБУ діє на основі принципу позапартійності. Використання Служби безпеки України в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, в СБУ забороняється. На період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників Служби безпеки України у таких об'єднаннях зупиняється.

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України.

<p>Визначення</p> 	<p>Служба в СБУ – це професійна правоохоронна діяльність громадян України, спрямована на забезпечення державної безпеки, захист конституційного ладу, протидію протиправним посяганням у сфері національної безпеки.</p>
--	---

Кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Критерії професійної

придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою СБУ. Кількісний склад співробітників Служби безпеки України визначається Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України, виходячи з потреб надійного захисту державної безпеки України, в межах встановленого бюджету.

Умови і порядок виконання своїх обов'язків співробітниками-військовослужбовцями СБУ визначаються укладеним договором (контрактом). На них, а також на військовослужбовців строкової служби поширюється порядок проходження військової служби у Збройних Силах України, визначений законодавством. Військовослужбовці Служби безпеки України приймають Військову присягу на вірність народу України. Військовослужбовцям Служби безпеки України видається службове посвідчення, вони мають єдину форму одягу, зразки якого затверджуються Президентом України. Використання військових звань, відзнак, форми одягу і службового посвідчення військовослужбовців СБУ іншими особами тягне за собою встановлену законодавством відповідальність.

Відносини працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, регулюються законодавством України про працю.

Держава забезпечує соціальний і правовий захист військовослужбовців і працівників Служби безпеки України. Військовослужбовці Служби безпеки України користуються політичними, соціально-економічними та особистими правами і свободами, а також пільгами відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», інших актів законодавства.

У разі загибелі (смерті) військовослужбовця СБУ, який перебував на кадровій військовій службі або проходив військову службу за контрактом, під час виконання ним обов'язків військової служби сім'ї загиблого (померлого), а в разі її відсутності його батькам та утриманцям виплачується одноразова грошова допомога в розмірі десятирічного грошового забезпечення загиблого (померлого) за останньою посадою, яку він займав, в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України.

У разі поранення (контузії, травми або каліцтва), заподіяного військовослужбовцю Служби безпеки України під час виконання ним обов'язків військової служби, а також інвалідності, що настала в період проходження служби або не пізніше ніж через три місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання

або нещасного випадку, що мали місце в період проходження служби, пов'язаного з виконанням службових обов'язків, залежно від ступеня втрати працездатності йому виплачується одноразова грошова допомога в розмірі до п'ятирічного грошового забезпечення за останньою посадою в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. Визначення ступеня втрати працездатності військовослужбовцем СБУ у період проходження служби у кожному випадку ушкодження здоров'я здійснюється в індивідуальному порядку відповідно до законодавства.

Збитки, завдані майну військовослужбовця Служби безпеки України або членам його родини у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків, компенсуються йому, а в разі його загибелі – членам сім'ї у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету.

3.5.4. Державна служба в органах судочинства. Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом. Судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні. Названі особи не перебувають на державній службі.

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Систему судів загальної юрисдикції складають:

- місцеві суди;
- апеляційні суди;
- вищі спеціалізовані суди;
- Верховний Суд України.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» організаційне забезпечення діяльності судів здійснює Державна судова адміністрація, яка підзвітна з'їзду суддів України. Голова Державної судової адміністрації України призначається на посаду і звільняється з посади Радою суддів України. На службовців Державної судової адміністрації поширюються норми Закону України «Про державну службу».

Організаційне забезпечення роботи кожного суду здійснює його апарат, який очолює керівник апарату. Керівник апарату суду несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, функціонування автоматизованої

системи документообігу, інформує збори суддів про свою діяльність. Збори суддів можуть висловити недовіру керівнику апарату суду, що тягне за собою звільнення його з посади.

Керівника апарату місцевого суду, його заступника призначає на посаду та звільняє з посади начальник відповідного територіального управління Державної судової адміністрації України за поданням голови місцевого суду, а керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України, їх заступників – Голова Державної судової адміністрації України за поданням голови відповідного суду.

Керівник апарату суду призначає на посаду та звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення. Добір працівників апарату суду здійснюється на конкурсній основі.

Правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу». Умови оплати праці, матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного і транспортного забезпечення працівників апарату суду визначаються на засадах, що встановлені для відповідної категорії працівників апаратів центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Структура і штатна чисельність апаратів місцевих судів за погодженням з головою суду затверджуються відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації України, апаратів апеляційних судів – Державною судовою адміністрацією України за погодженням із головою суду, в межах видатків на утримання відповідного суду.

До штату апарату судів загальної юрисдикції входять також секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники. Наукові консультанти повинні мати науковий ступінь кандидата або доктора юридичних наук.

Визначення



Державна служба в органах судочинства полягає у реалізації відповідно до Закону України «Про державну службу» організаційних та консультативно-дорадчих функцій, спрямованих на забезпечення ефективної роботи суду.

Висновок



ТАКИМ ЧИНОМ, спеціальні види публічної служби мають чітку галузеву специфіку, що регламентується окремими законодавчими та нормативно-правовими актами. Посадові особи, які проходять спеціальну публічну службу, мають особливий статус, їм, як правило, присвоюються спеціальні звання (чини). Порядок вступу на посаду, прийняття Присяги, реалізації службової кар'єри, надання гарантій та припинення спеціальної служби також відрізняється від визначених законодавством про публічну службу норм. Одночасно спеціальні види публічної служби є невід'ємною частиною адміністративно-правового інституту публічної служби в Україні.

Запитання для самоперевірки:

1. Назвіть спеціальні види публічної служби в Україні?
2. У чому проявляються особливості мілітаризованої публічної служби?
3. Наведіть спільні і відмінні риси служби в податкових та митних органах?
4. Перерахуйте особливості проходження дипломатичної служби?

Завдання для самостійної роботи

Заповніть таблицю:

Вид служби	Відмінні функції та ознаки	Спільні функції та ознаки
Військова служба		
Служба в податкових органах		
Служба в митних органах		
Дипломатична служба		
Служба в поліції		
Служба в органах прокуратури		
Служба в СБУ		
Служба в Апараті Верховної Ради України		
Служба в органах судочинства		

Завдання і запитання:


1. Сформулюйте власне визначення служби в правоохоронних органах.

2. У який спосіб необхідно на правовому рівні унормувати класифікацію публічної служби за її видами?

РОЗДІЛ 4 ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Система місцевого самоврядування

Конституція України (ст. 140) проголошує право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Прийнятий у 1997 році Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" на законодавчому рівні деталізує й унормовує внутрішні й зовнішні зв'язки в системі місцевого самоврядування, конкретизує механізми реалізації права територіальних громад вирішувати місцеві питання й проблеми.

<p>Визначення</p> 	<p>Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p>
--	---

Відповідно до згаданого вище Закону місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Стаття 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає структурні елементи системи місцевого самоврядування, які схематично відображено на рис. 4. 1.

Законодавчо визначено і принципи місцевого самоврядування. До них належать:

- народовладдя;
- законність;

- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборність;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законами;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захисту прав місцевого самоврядування.



Рис. 4.1. Система місцевого самоврядування в Україні

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. При цьому територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне

об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням загальних зборів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Представницькими органами місцевого самоврядування є ради. При цьому сільські, селищні, міські ради є органами, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених чинним законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами.

Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", а також статутами територіальних громад. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Визначення

Сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови чи неможливості виконання ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів та працює в раді на постійній основі. У разі звільнення з посади секретаря ради у випадку відсутності сільського, селищного, міського голови, у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень, сільська, селищна, міська рада із свого складу за пропозицією однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради обирає секретаря ради, який працює в раді на постійній основі.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради

затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради – голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, очолюють відповідно голова районної, обласної чи районної у місті (у разі її створення) ради, які обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням.

Голова районної чи обласної ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Заступник голови районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою у межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради. Заступник голови ради працює у раді на

постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для голови ради.

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат. Цей структурний підрозділ сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Його структура, чисельність визначається відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, а витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом [5].

4.2. Посадові особи місцевого самоврядування, їх правовий статус

Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" визначає, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Місце служби в органах місцевого самоврядування у процесі реалізації права територіальних громад на вирішення питань місцевого значення схематично відображено на рис. 4.2.

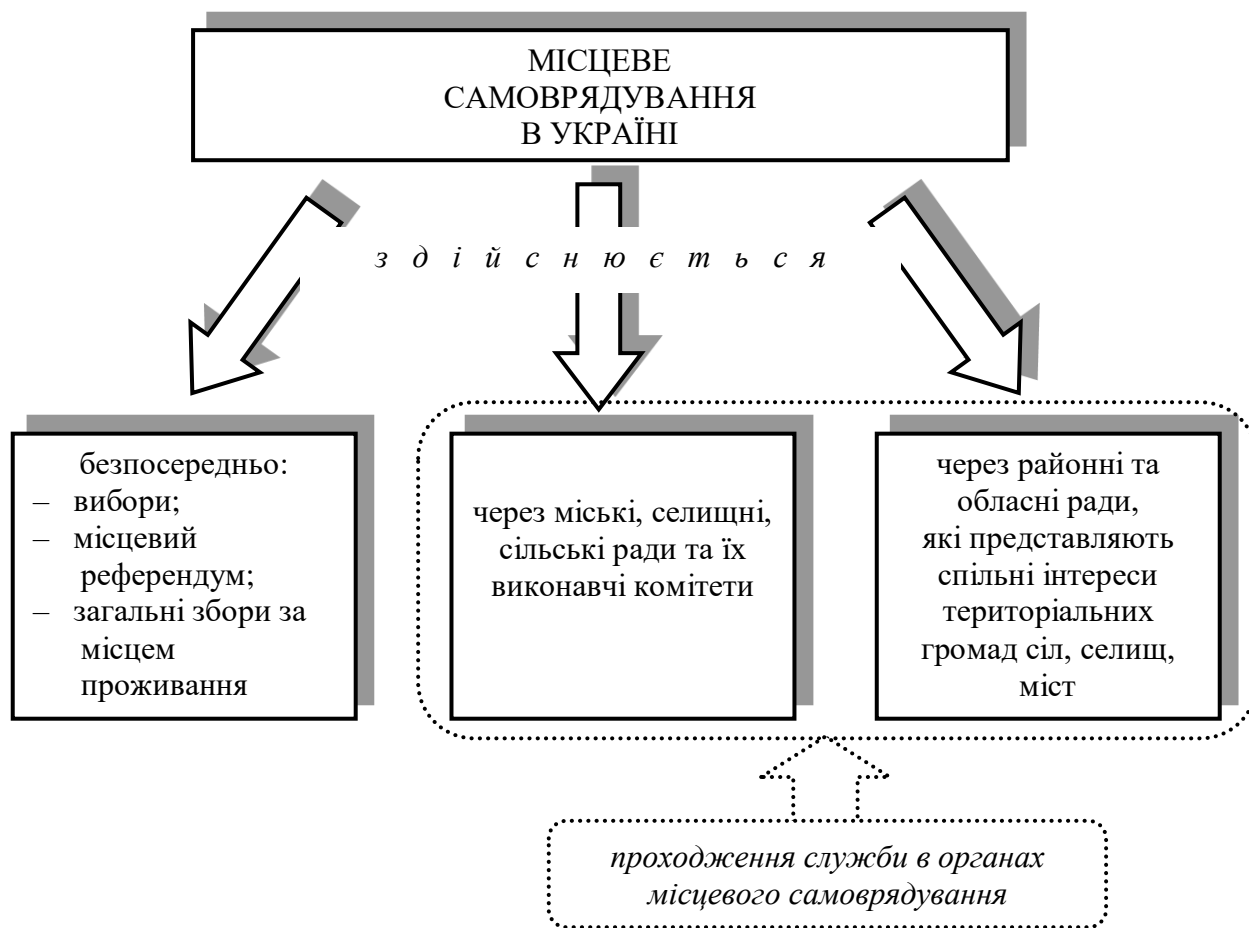



Рис. 4.2. Місце служби в органах місцевого самоврядування у процесі реалізації права місцевого самоврядування

Зазначимо, що служба в органах місцевого самоврядування ґрунтується на таких основних принципах:


- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;

- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

<p>Визначення</p> 	<p>Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.</p>
--	---

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

<p>Визначення</p> 	<p>Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування – сукупність прав, обов'язків, повноважень, гарантій та відповідальності за посадою, що визначається чинним законодавством.</p>
--	--

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

При розгляді правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що до основних їх обов'язків належить:

- додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;

- забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Оскільки характеристики правового статусу включають не тільки обов'язки, але й права, законодавець визначив такі основні права посадових осіб місцевого самоврядування:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист;
- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті

пояснення;

- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено перелік основних повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, які виконують функції керівників. Так, головна посадова особа територіальної громади – сільський, селищний, міський голова серед іншого:

- забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

- організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;

- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

- вносить до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад працівників місцевої міліції, їх заохочення або притягнення до відповідальності;

- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування.
- Секретар сільської, селищної, міської ради:
- організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;
 - забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням, забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності;
 - за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;
 - сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;
 - організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;
 - забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;
 - вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Законом визначено, що голова районної, обласної, районної у місті ради серед інших повноважень:

- скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;
- забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;
- представляє раді кандидатури для обрання на посаду відповідно заступника голови районної, районної у місті ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;
- вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних

комісії ради;

- координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

- організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

- призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

- здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;

- є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;

- підписує рішення ради, протоколи сесій ради;

- забезпечує роботу по розгляду звернень громадян; веде особистий прийом громадян;

- забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

- звітує перед радою про свою діяльність не менше разу на рік, у тому числі про здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, обласної ради, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін.

Складовою правового статусу посадової особи окрім прав, обов'язків та повноважень є гарантії, які надаються за посадою. Ст. 21 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" встановлює порядок оплати праці, надання відпусток та пенсійного забезпечення посадовців органів місцевого самоврядування. Так, посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України. Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення у розмірі посадового окладу. Посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років, здійснюється у порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Пенсія в частині, що не перевищує розміру пенсії із солідарної системи, що призначається відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує цей розмір, виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

У разі звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів за наявності не менше 10 років стажу на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців.

У разі смерті особи в період перебування на службі в органах місцевого самоврядування або в період одержання пенсії у порядку, передбаченому законом, непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні (при цьому дітям пенсія призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника), призначається пенсія у разі втрати годувальника в розмірі 70 відсотків заробітку годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї та 90 відсотків – на двох і більше членів сім'ї за наявності у годувальника стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років.

До стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується період роботи на посадах, на які поширюється дія цього Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також на посадах і в органах, час роботи в яких зараховується до стажу державної служби.

Особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом.

Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України.

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу.

Присяга посадової особи місцевого самоврядування

Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки.

Ст. 11 Закону України

"Про службу в органах місцевого самоврядування"

Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

Визначення



Групи посад в органах місцевого самоврядування:

- 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Особливості проходження служби на посадах кожної із трьох груп схематично подано на рис. 4.3-4.5.

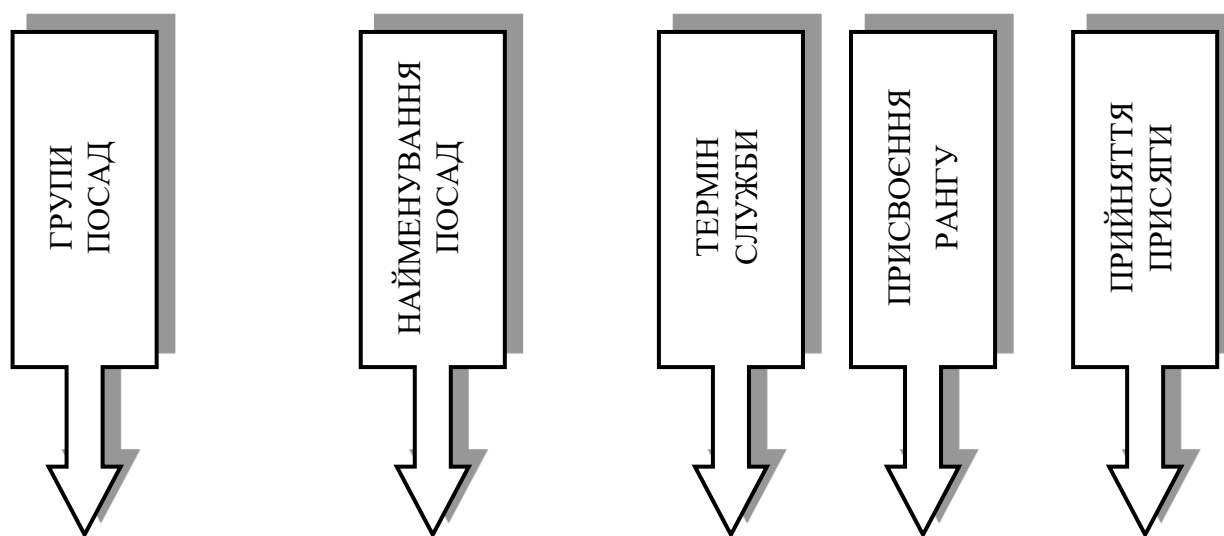
Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на сім категорій. Для прикладу, посада голови обласної ради відноситься до першої категорії; посади міських голів обласних центрів – до другої

категорії; посади голів районних рад – до третьої; посади сільських і селищних голів – до четвертої; секретарі сільських (селищних) рад віднесені до п'ятої категорії посад; посади окремих керівників структурних підрозділів та спеціалістів місцевих рад належать до шостої та сьомої категорій посад.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад.

Встановлюються такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

перша категорія – 3, 2 і 1 ранг; друга категорія – 5, 4 і 3 ранг; третя категорія – 7, 6 і 5 ранг; четверта категорія – 9, 8 і 7 ранг; п'ята категорія – 11, 10 і 9 ранг; шоста категорія – 13, 12 і 11 ранг; сьома категорія – 15, 14 і 13 ранг.



<p>1. ВИБОРНІ ПОСАДИ, НА ЯКІ ОСОБИ ОБИРАЮТЬСЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ</p>	<ul style="list-style-type: none"> – сільський голова; – селищний голова; – міський голова 	<p>до наступних виборів</p>	<p>рішенням сесії відповідної ради</p>	<p>на сесії відповідної ради</p>
---	---	-----------------------------	--	--

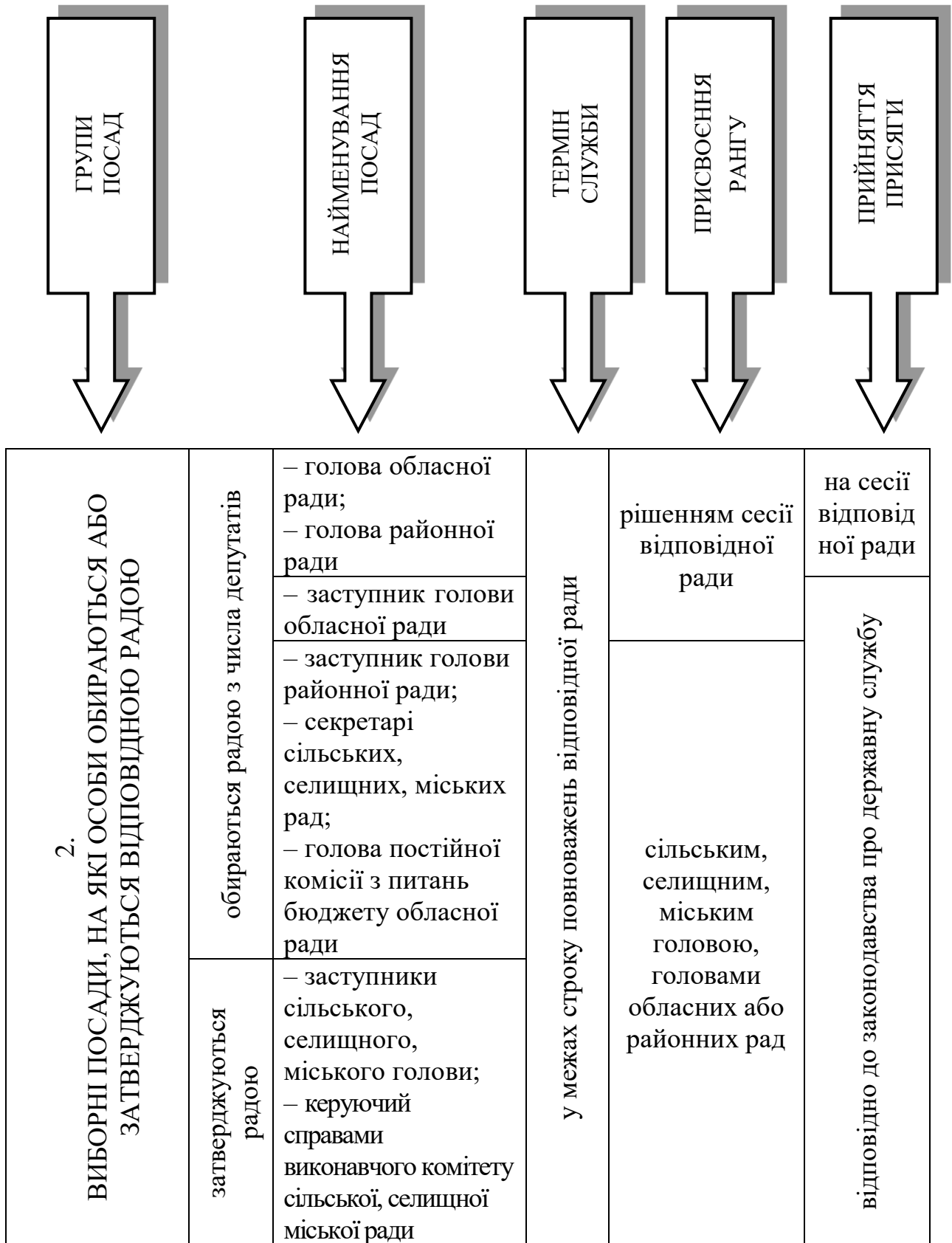


Рис. 4.4. Проходження служби посадовими особами, які обираються або затверджуються відповідною радою

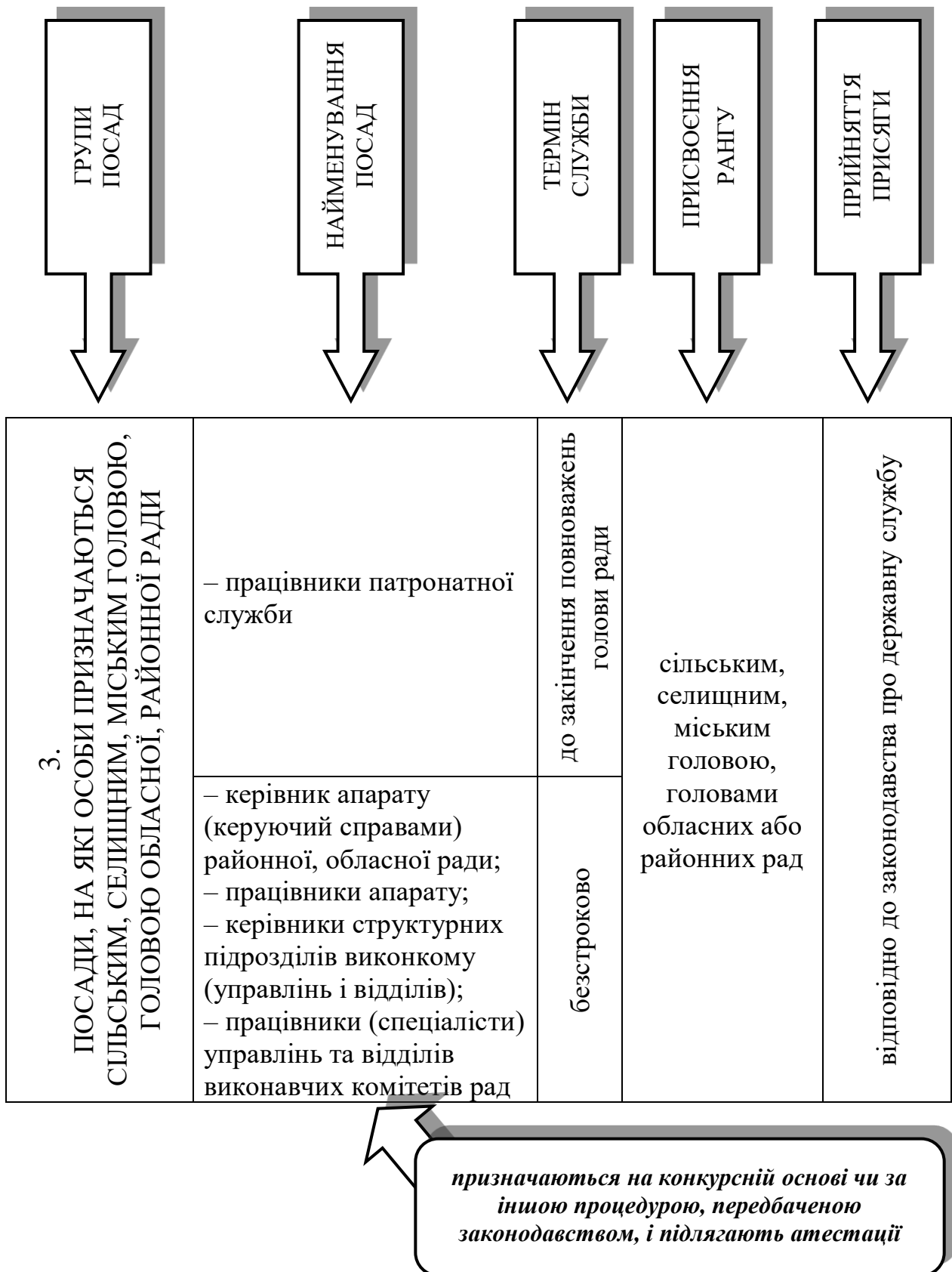


Рис. 4.5. Проходження служби посадовими особами, які призначаються керівниками органів місцевого самоврядування


Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки. За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до цього Закону рангу лише за вироком суду. Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

<p>Визначення</p> 	<p>Атестація посадових осіб місцевого самоврядування – процедура оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (окрім виборних посад), яка відбувається один раз на 4 роки.</p>
--	--

Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу

з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова.

Результати атестації мають рекомендаційний характер.

Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради:

- 1) визнати посадову особу атестованою;
- 2) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи);
- 3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду;
- 4) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її з займаної посади.

Також за рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради. До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її.

4.3. Особливості припинення служби в органах місцевого самоврядування

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Після закінчення цього терміну посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового

договору.

Служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених законами "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та іншими законами України також у разі:

- відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги;
- порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;
- неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін;
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування.

Посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з посади у триденний строк з дня отримання відповідним органом місцевого самоврядування копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили. Посадові особи місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади, і яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні"

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Чинне законодавство України встановлює тільки мінімальний віковий ценз для кандидатів на виборні посади у системі місцевого самоврядування, а також для кандидатів у депутати місцевих рад – 18 років. Верхньої вікової межі кандидатів на виборні посади не встановлено; відсутні також обмеження щодо кількості обрань. Це означає, що громадяни України, які досягли 18 років, можуть перебувати на виборних посадах в органах місцевого самоврядування без жодних інших вікових обмежень, у т. ч. й після досягнення 65-річного віку.

Висновок



ТАКИМ ЧИНОМ, служба в органах місцевого самоврядування покликана на основі професійної діяльності посадових осіб забезпечити виконання і впровадження норм чинного законодавства на місцевому та регіональному рівнях управління, бути засобом реалізації державної політики. Посадові особи місцевого самоврядування від імені територіальних громад вирішують питання місцевого самоврядування. Цей процес є адміністративно-процесуальним, оскільки однією з його сторін завжди виступає опосередковано орган місцевого самоврядування чи посадова особа, а здійснюється він на основі визначених і законодавчо закріплених механізмів взаємовідносин у системі "влада – громадянин", "влада – суспільство".

Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування детермінуються особливостями заміщення посад, реалізації службових відносин та відмінностями у припиненні служби, які пов'язані з політичними процесами.

Запитання для самоперевірки

1. У який спосіб реалізується право місцевого самоврядування в Україні?
2. Які складові системи місцевого самоврядування?
3. Які відмінності у порядку заміщення посад в системі органів виконавчої влади і в системі органів місцевого самоврядування?
4. У чому полягають основні особливості реалізації службових відносин в органах місцевого самоврядування?
5. У який спосіб може бути припинено перебування особи на службі в органах місцевого самоврядування?

Завдання для самостійної роботи

Завдання 1. На позачергових виборах на посаду сільського голови с. Зимове було обрано Васильчука Петра Олексійовича. На момент обрання йому виповнилося 67 років. На черговій сесії сільської ради с. Зимове до порядку денного було включено питання про прийняття Присяги Васильчуком П.О. та про присвоєння йому рангу посадової особи місцевого самоврядування. Однак частина депутатів сільської ради відмовилася голосувати за такий порядок денний, мотивуючи це тим, що Васильчук П.О. не мав права бути обраним сільським головою, оскільки досяг граничного віку перебування на державній службі. Сам новообраний голова попросив депутатів не включати до порядку денного питання про прийняття ним Присяги та про присвоєння чергового рангу, оскільки раніше він обирався головою районної ради і складав Присягу посадової особи місцевого самоврядування, а присвоєний йому районною радою 5 ранг є вищий за той, який він може мати як сільський голова.


Запитання:

3. Чи правомірним є вступ Васильчука П.О. на посаду сільського голови?
4. Чи необхідно Васильчуку П.О. скласти Присягу на сесії сільської ради?
5. Який ранг має бути присвоєно новообраному сільському голові?

РОЗДІЛ 5 МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

5.1. Етика державного службовця: основні засади

Моральні засади поведінки державного службовця включають усі норми загальнолюдської моралі. Розвиток моральності державних службовців має настільки ж важливе значення, як і розвиток його професіоналізму. Моральні якості державного службовця, дотримання ним норм службової етики є суттєвою ознакою та складовою його професійної діяльності. Державний службовець повинен мати найвищий рівень моральності. Це означає, що громадянин, вступаючи на державну службу, має моральне право зайняти дану посаду, тобто він не лише має професійні якості, а й позитивно характеризується з морального боку, має розвинене почуття чесності, обов'язку, совісті, відповідальності тощо.


<p>Визначення</p> 	<p>Мораль – це система норм і принципів, які регулюють поведінку людей з позицій протиставлення добра і зла, справедливого та несправедливого.</p> <p>Основна функція професійної моралі полягає в регуляції людської поведінки та міжособистісних стосунків у професійній сфері шляхом фіксації позаінституційних норм професійної поведінки у етичних кодексах та норм службової поведінки у нормативно-правових актах.</p>
--	---

У моралі виділяють такі основні елементи:


– **моральна свідомість** – форма суспільної свідомості, в якій знаходить своє відображення погляди і уявлення, норми і оцінки поведінки окремих індивідів, соціальних груп і суспільства в цілому;

– **моральна діяльність (практика)** – діяльність людини, групи, суспільства, що розглядається з точки зору моральних понять, принципів, прийнятих в суспільстві;


– **моральні відносини** – це ті зв'язки і залежності, у які включаються люди у процесі життєдіяльності на основі вироблених суспільством вимог і особистих переконань.

<p>Визначення</p> 	<p>Етика державного управління – це унормована моральна основа державно-владної діяльності, що стосується таких проблем управління, як устрій суспільства й держави, взаємні права та обов’язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, співвідношення волі, рівності й справедливості.</p>
--	--

Основними завданнями етики державного управління є розробка й упровадження до сучасної практики державного управління нових методологічних підходів та обґрунтування моральних норм і цінностей у системі державного управління.

<p>Визначення</p> 	<p>Етика державного службовця – це система прийнятих і глибоко усвідомлених норм поведінки, певний порядок дій, правил взаємин і принципів державно-службових відносин, що належать даному суспільству і водночас є нормами загальнолюдської моралі.</p>
---	---

Професіоналізм і ефективність роботи державного службовця – це показник його моральності, вірності своєму професійному обов’язку. Етичні норми існують поза межами поведінки, яку можна оцінити з правової позиції.

<p>Визначення</p> 	<p>Етична норма поведінки державного службовця – це елементарна форма моральної вимоги, яка є певним взірцем поведінки, що відображає встановлені потреби людського співжиття й відносин та має обов’язків характер.</p>
--	---

До основних етичних норм відносять обов’язковість та універсальність. Формування нової генерації управлінців здійснюється на основі політики українського державотворення, яка сьогодні вимагає від державного службовця управлінської компетенції у здійсненні покладених на нього функцій. Під компетенцією державного службовця слід розуміти не тільки наявність всебічних знань, а й мотивацію,

психологічно-соціальні установки, навички та цінності. Базові цінності, що становлять основу державницького світогляду службовців, охоплюють істинний патріотизм, відданість народу, національно-духовна свідомість, повага й вільне володіння державною мовою, готовність до відстоювання національних інтересів, політико-правова культура.

Специфічними цінностями державних службовців є цінності державної служби, що пов'язані із загальною управлінською культурою (політична нейтральність, чесність і непідкупність, нове управлінське та економічне мислення, суворе дотримання законності, управлінський професіоналізм, ефективність, якість, своєчасність виконання службових обов'язків).

Реформування системи державної влади в Україні з позиції її демократизації та наближення до європейського адміністративно-правового простору обумовило потребу вдосконалення морально-етичної складової професійної діяльності у сфері державного управління. Це не лише засіб регуляції поведінки представників органів влади, але й спосіб формування її авторитету й довіри до неї з боку громадян. Соціальна значущість державно-управлінської діяльності в Україні до цього часу не підкріплена певними атрибутами партнерських відносин між владою й громадянами, розумінням функціонального призначення та відповідним ставленням до ролі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в житті суспільства та людини. Серед цих атрибутів є вияв довіри громадян владі, що має будуватися на адекватному зіставленні суспільних очікувань та виправданих дій влади. Традиції демократичного врядування в країнах Європи та світу, що сформувалися протягом другої половини ХХ ст., здебільшого ґрунтуються на кредиті довіри громадян, чим підкреслюється важливість і форми взаємодії, і її кінцева мета – забезпечення потреби громадян у державних послугах. Втрата кредиту довіри означає недієздатність, неефективність органів урядування і відсутність перспективи подальшого перебування при владі, оскільки думка громадян впливає на характер діяльності владних осіб, визначає її напрями.

Механізми моральної регуляції поведінки службовців набувають ваги у процесі взаємовідносин громадян і представників органів влади. Насправді йдеться про співвідношення віри, довіри і дій. Головною ознакою громадянського суспільства є формування соціальних механізмів «відпущення гріхів» – визнання права на помилку, але для тих, кого знаєш безпосередньо. Публічне визнання таких помилок є свого роду «сповіддю» перед людьми. Ця публічність і є своєрідною «совістю».

Обговорення суспільно значущих проблем є формою підготовки колегіально прийнятих рішень, за наслідки яких у такому разі відповідає вся громада. Співвідношення понять «професійна гордість» та «професійна непридатність» у цьому контексті виступають основними важелями підвищення якості соціального управління.

Схильність та придатність особи до управлінської діяльності визначає її професійне здоров'я. Духовні настанови державного службовця як особистості виступають передумовами професійної етики. Вітчизняна та європейська історія свідчить про перманентний процес боротьби ідей бюрократизму й менеджеризму в органах влади, що обумовлено певною замкнутістю системи державного управління, неадекватним стилем взаємодії усередині установ однієї сфери управління (корпоративність), наявністю організаційно-розпорядчих повноважень, а також спеціальними соціальним і правовим статусом (через встановлені законом права та обов'язки, повноваження, гарантії тощо), рівнем відповідальності (через встановлені законом міри відповідальності за дії або бездіяльність) щодо забезпечення якісними послугами населення тощо.

Зіставлення вимог до претендентів на посади державної служби та органів місцевого самоврядування та їх наявних можливостей потребує зосередження уваги на таких проблемах, як: високий темп змін вимог до категорії державних службовців, низький «запас міцності» професійних та ділових якостей у переважній частині державних службовців, падіння престижу й знецінення поняття «професійна кар'єра». Тому важливим є створення такої системи формування якостей управлінських кадрів, їх виховання, яка б дозволила спрямувати керівників органів державної влади та місцевого самоврядування на підтримку й наслідування етичних принципів.

Кодекс честі або етики посадової особи місцевого самоврядування, розроблений службовцями місцевого самоврядування з подальшим самостійним упровадженням та виробленням на його основі власного кодексу добросовісної поведінки співробітників органу місцевого самоврядування зберігає та втілює принцип добровільності, принцип ініціативності та свідомої підтримки, додержання етичних принципів, які набувають ознак «корпоративної» честі. Налагодження тісної співпраці органів самоврядування та громадян сприятиме формуванню кредиту довіри – основи політичного управління. Основну роль у формуванні кредиту довіри можуть зіграти: публічна форма принесення присяги державного службовця із відповідним документуванням, урочистостями та трансляцією ЗМІ, а також оприлюднення доходів службовців.

Важливою особливістю професійної діяльності сучасного державного службовця є необхідність *поєднання службової дисципліни з творчим підходом* до розв'язання етичних дилем, що постійно постають перед державним службовцем під час його роботи. Державний службовець у своїй діяльності повинен уникати, з одного боку, морального нігілізму, а з іншого – морального догматизму. Конструктивною альтернативою тут може бути якість, яку можна назвати етичною креативністю. *Етична креативність* надзвичайно потрібна сучасним українським державним службовцям, яким доводиться працювати в перехідну добу, коли старі моральні орієнтири руйнуються, а нові ще достатньо добре не викристалізовані.

Вимоги, що ставить суспільство до державного службовця, залежать від характеру його діяльності та є більш суворішими, ніж до пересічних громадян. Йдеться про відмінності очікувань суспільства щодо послуг та функцій, що здійснює службовець, згідно з якими можна виокремити вимоги до:

- службовця, який займає політичну посаду;
- посадової особи місцевого самоврядування;
- працівника органів державної влади, органів державного управління, державних організацій та державних установ.

Однак усі вимоги мають спиратися на єдину управлінську культуру, що передбачає такі морально-етичні якості: політична зрілість; принциповість; чесність; порядність; самовідданість; впевненість у собі; самокритичність; цілеспрямованість; почуття нового, прогресивного; скромність; тактовність; уважність; позитивна моральна етична поведінка; обізнаність з актуальними питаннями внутрішньої і зовнішньої політики; почуття міри в користуванні особистою владою. Професійна діяльність накладає на державного службовця цілий ряд специфічних моральних зобов'язань. Прикладом цього є існування у світовій практиці етичних кодексів державного службовця.

5.2. Служіння як професійна місія публічного службовця

Для виявлення етичного підґрунтя взаємодії між державою та суспільством, між владою та громадою необхідним є звернення до низки стрижневих проблем побудови відносин у публічному адмініструванні: «Для чого існує держава? Яким вимогам повинна відповідати публічна служба? Яким є професійне призначення публічних службовців у суспільстві?». Відповіді на ці питання мають

визначити сутність і базові характеристики публічної служби України. Формулювання *місії публічної служби* – основа для побудови всієї системи етики публічного службовця й фактор ствердження моральних відносин між владою та громадянами.

Професійне призначення публічних службовців в демократичних країнах – **служіння своєму народу** та кожному його **громадянину**. Також публічний службовець здійснює місію служіння через публічну організацію.

Розуміння служіння як служіння монолітному народу, без індивідуалізації образу споживача публічних послуг призводить до ствердження хибних форм колективності та нехтування особистісним вектором служіння. Підхід до ієрархії цінностей, де вищими вважаються цінності, орієнтовані на благо цілого – групи, спільноти, суспільства в цілому, а інтересами меншості, окремих осіб нехтується, перероджує демократію у владу деперсоніфікованої маси.

Демократична організація публічної влади, на відміну від авторитарних її форм, орієнтується на адекватну представленість особи у суспільному загалі. Служіння народу як *служіння кожному громадянину* є вимогою, яку висуває до держави громадянське суспільство, сутнісними ознаками якого (поряд із розвитком ринкових відносин і політичним плюралізмом) є індивідуалістичні цінності, а основним імперативом – гасло «будь особою (лицем) і поважай інших як осіб» (Гегель). Об'єднуючим началом демократичного суспільства може стати спільна погодженість визнати загальну орієнтацію на підтримку *гуманізму та особистої гідності людини*.

Економічне зростання, процвітання демократії та вибудова правової держави можливі лише на основі забезпечення прав людини, якими володіють всі особи людського роду від народження, незалежно від того, при якому політичному або соціально-економічному устрої вони живуть. Права людини часто називають *моральними* правами, які створюють навколо індивіда простір свободи, фіксують ідеї добра і справедливості та способи належного ставлення до особи; в той же час вони у *правовій* формі закріплюють ідею самоцінності людини. У країнах демократії моральні та юридичні права перетинаються, створюючи єдине суспільно-політичне поле для розвитку особи.

Права людини окреслюють свободи, які насамперед має поважати, оберігати та захищати *держава*. Без дійової публічної влади не буде ані прав людини, ані громадянського суспільства (С.Холмс). Водночас права людини обмежують владу державного апарату, ставлять заслін свавільному втручання держави в приватне життя особи. Починаючи з

Локка в політичній думці утвердилося переконання: права громадян мають моральні переваги над інтересами влади, законність урядів існує до тих пір, поки вони гарантують і захищають права своїх громадян. Тому, якщо державна влада порушує права громадян, вона «втрачає право вимагати від них покори і на законних підставах може бути скинута». У процесі демократизації суспільства сфера прав людини постійно розширюється.

Від публічних службовців очікується забезпечення позитивних (надання людині певних позитивних благ і можливостей) і негативних (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інституцій) прав людини. Українським законодавством виробляється правовий заслін зазіханням держави на права людини. Правові норми стоять на заваді і корисливим, і «турботливим» посяганням на особистість. Окресленню найважливіших конституційних прав і свобод громадян України присвячений розділ II Конституції України; в Законі України «Про державну службу» принцип служіння народу України доповнюється, серед інших, принципами гуманізму та пріоритету прав людини і громадянина, тим самим фіксує на правовому рівні особистісно орієнтовані ракурси служіння.

Згідно з принципами гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина визнається особиста гідність, суверенітет і повага до кожної особи. У явищі *поваги практично* підтверджується статус індивіда як самостійної, значимої особи («ціль у самій собі») та ставиться заслін маніпулюванню людьми, в т.ч. управлінським маніпуляціям. Особистість розглядається як самоцінна, незалежно від того яку соціальну групу вона представляє та який вклад вносить у суспільне виробництво. Вважається, що наявність у людини права на повагу не залежить від наслідків її дій. Відтак фіксується глибоко гуманне ставлення до індивіда як до потенційно гідного, як до того, хто не дивлячись на певні вади характеру чи виховання, спроможний називатися представником людства. Звичайно, повага має свої градації, відтінки, що визначаються авторитетом, досягненнями та достоїнствами особистості. Але моральною свідомістю висувається вимога «попереднього» поважливого ставлення до особи як до автономного та раціонального діяча. Підкреслення значимості для оточуючих здобутків індивіда фіксується у терміні *«пошана»*. Право на повагу людської гідності особи є моральним правом і вимогою для створення на держслужбі належних умов обслуговування громадян.

У діяльності виконавчих органів влади дають про себе знати сформовані історично стандарти недооцінки людини, нехтування її

правами, сприйняття громадянина як підданого, прохача, утриманця або скаржника. Слід зауважити, що громадяни, права яких держава не забезпечує, вимушені вживати тактику виживання, складовою якої виступає відсутність громадянської відповідальності та правовий нігілізм. Практика порушення прав людини, принципу поваги має досить небезпечні моральні наслідки, які здатні зруйнувати соціальні зв'язки та соціальну солідарність, натомість виробити руйнівні для соціуму зразки протиправної поведінки.

Загострення проблеми відчуження влади від народу має різні вираження. Одне із них – ставлення до громадян як до абстрактних величин, що почасти спричинене сучасними тенденціями суспільного розвитку (становленням інформаційного суспільства, швидким поступом в автоматизації, комп'ютеризацією сучасних управлінських процесів тощо).

У державно-управлінських взаємодіях повага представників держави до громадян конкретизується, зокрема:

- у доброзичливості, готовності взяти участь у вирішенні справ особи, орієнтованості на співробітництво;
- у ввічливості та коректності (відсутності демонстрації надмірної зайнятості; уважному слуханні та вмінні почути; наданні можливості громадянину висловити свою точку зору; чіткому, короткому, послідовному, коректному викладені інформації; аргументації, що орієнтована на особливості сприйняття людини);
- у точності (пунктуальності, точних формулюваннях, вчасності надання відповідей і послуг, виконанні рішень у визначені терміни, дотриманні слова) тощо.

Повага до громадянина мусить бути притаманна всім підрозділам організації, адже сповідування цього принципу, скажімо, у верхніх ешелонах держслужби і нехтування ними у низових структурах (або навпаки), так само як виконання цієї вимоги одними і невиконання іншими установами, впливає на загальний образ публічної служби, на укладання відносин довіри з громадськістю. Адже у громадян має бути впевненість, що при зверненні до публічних органів їм сприятимуть у вирішенні їхніх проблем, допоможуть у всіх їх правомірних діях і вимогах.

Принциповим є те, що ідея пріоритету прав та свобод людини і громадянина має бути поєднана з ідеєю служіння всьому народу. Між правами і свободами громадянина та «колективного громадянина» (суспільства, держави) існують відносини координації, а не субординації; ці права однаково важливі для існування соціуму. Досвід ХХ ст. показує,

що кризи, конфлікти, потрясіння в мінімальному ступені супроводжують політичний розвиток, якщо досягається паритет прав, свобод та обов'язків окремого громадянина з правами, свободами та обов'язками «колективного громадянина». Видатний юрист А. Коні влучно зазначав: «Служіння лише тоді буде корисним, коли в нього буде привнесена сувора моральна дисципліна, коли інтереси суспільства та людської гідності будуть захищатися з однаковою чуйністю та ретельністю». Отже, служіння інтересам народу передбачає розуміння та сприяння реалізації потреб, очікувань, пріоритетів кожного з його представників.

Ідея служіння суспільству потребує реалізації і на рівні *держави в цілому*, і на рівні *кожного публічного службовця*. Очікується, що поведінка представників державного апарату ґрунтуватиметься на прагненні найбільшого блага для суспільства та відповідатиме моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. Успішне виконання професійною групою своєї соціальної ролі значною мірою залежить від засвоєння кожним її представником основного призначення та напрямку прикладання професійних зусиль. Ефективне управління суспільними процесами неможливе без пильної уваги до особистісного світу публічних службовців. Нині обговоренню підлягають не лише ціннісні настанови держслужби, а й реально діючі орієнтації та мотивації чиновництва, *смисли суспільного служіння для особистості кожного публічного службовця*. Слід констатувати: якщо місія професії *не є значимою* для службовців, вона не може стати *мотивом* праці, предметом їх вольових зусиль. Нейтральне ставлення до справи та оточуючих не в змозі мотивувати волю або викликати емоційні реакції (Д. фон Гільденбрант). В мотивації проблема служіння для кожного постає в індивідуальному ракурсі – як служіння інтересам справи, обов'язку, загальному благу, істині, Батьківщині, Богові.

5.3. Основні цінності та норми етики публічного службовця

Навколо місії професії будується вся професійно-етична система публічної служби.

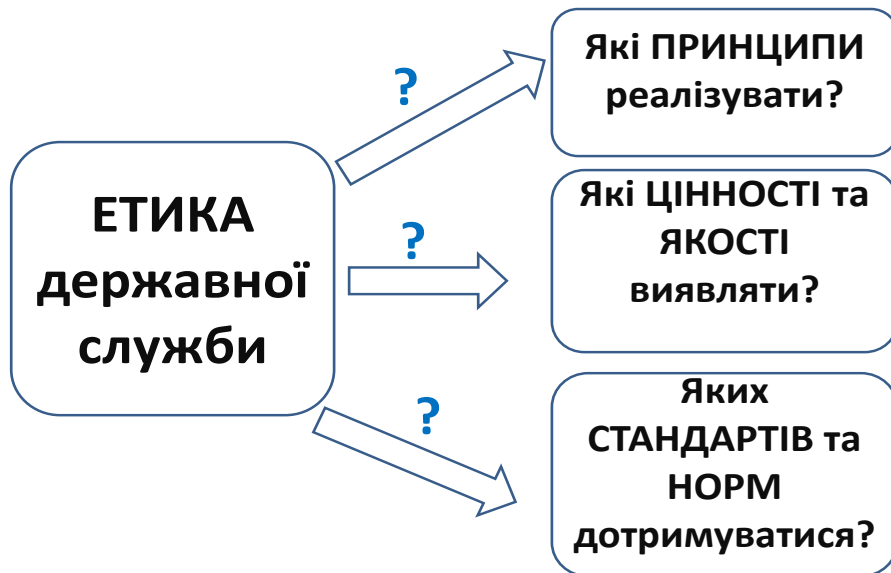


Рис. 5.1. Питання етики публічної служби

Цінностями демократично орієнтованої публічної служби є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

Принципами діяльності публічного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загальновизнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними **якостями** публічного службовця є патріотизм, громадянськість, законослухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо.

Першоджерело <input type="checkbox"/>	<i>Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Загальні правила поведінки державного службовця</i>
---	--


Норми, стандарти поведінки публічних службовців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники публічної служби, щоб їх поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

На публічній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосовувати здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);
- внутрішньо-службової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин публічних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;
- управління конфліктом інтересів;
- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на

неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);

- поведження з конфіденційною, службовою інформацією;
- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);
- службових викриттів тощо.


<p>Довідка</p> 	<p><i>У Законі України «Про правила етичної поведінки» фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності й ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характер.</i></p>
---	--

5.4. Професіоналізм як моральна якість публічного службовця

Проблема підвищення професійної компетентності публічних службовців стосується всього суспільного загалу: від рівня їх професіоналізму залежить збереження минулих суспільних надбань, сьогодення країни, майбутній розвиток соціуму. Разом з тим, на державні інституції покладається відповідальність за підтримку належних професійних стандартів у соціумі, тому вони мають своєю працею демонструвати суспільству гідний зразок для наслідування в інших, насамперед, «соціальних» професіях. Самоконтролю державних інституцій за рівнем власного професіоналізму надається вагоме суспільне значення.

Сучасні концепції професіоналізму, його ролі в соціальному розвитку відображають глибоко укорінені у свідомості авторів уявлення про свободу, ставлення до держави та першорядне значення *моральних цінностей*. На тісний зв'язок професіоналізму з професійно-етичними вимогами у свій час звертав увагу М.Вебер, який вважав, що справжнього

професіонала спонукають до діяльності і морально обґрунтовані мотиви (безкорисливе служіння Справі, професійне покликання), і сповідання етики відповідальності за реалізацію суспільного блага.

<p>Визначення</p> 	<p>Професіонал – це спеціаліст, який опанував високий рівень професійної діяльності, свідомо змінює та розвиває себе у процесі праці, вносить індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє призначення, стимулює у суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності і підвищує престиж професії у суспільстві (А.К. Маркова).</p>
--	--

Оскільки часто основами якісної роботи державного апарату проголошують професіоналізм і моральність, виникає питання про їх взаємодію, яку на рівні окремої особистості можливо аналізувати:

- через роль професіоналізму в формуванні ціннісного світу, моральності особи, тобто через вплив професії на особистість, її моральні чесноти;
- через роль моральності, професійної етики у розвитку професіоналізму, тобто через вплив особистісних моральних характеристик на професійну діяльність.

Професіоналізм, ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Між ефективністю праці та моральністю не існує безпосереднього та однозначного зв'язку. Але в сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм і результати праці, що мають суспільну цінність – неефективність завжди аморальна. Професіонал, оскільки він виробляє суспільно-значимі продукти та послуги, стверджує моральні цінності навіть тоді, коли його в особистісному плані не можна назвати людиною доброчесною.

Життя у професії змінює певні якості людини. Не випадково широкий дослідницький інтерес викликає проблема особистісно-професійного розвитку та професійних деформацій. Можна вважати доведеним, що в процесі професійної діяльності розвивається професійне мислення та світогляд людини, укладається професійний тип особистості з визначеними ціннісними орієнтаціями, особливостями поведінки, спілкування, ставлення до життя.

Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, ще не гарантує моральнісних чеснот людини. Він може справляти й значний негативний вплив на розвиток особи. Це пов'язано передусім з вузькою професійною

спеціалізацією праці, яка робить із людини заручника професійних знань, веде до певної обмеженості інтересів, установок, поглядів на світ, до формування специфічних норм і правил взаємодії, що спроможні перетворюватися у вузькокорпоративний професійний егоїзм. Лише розмикання вузькопрофесійних рамок дозволяє, в т. ч. професійній етиці, зберегти загальноморальні горизонти. В інституті державної служби це відбувається через механізми колегіальності, експертного аналізу, громадського обговорення, суспільного контролю тощо.

Неможливо звести професіоналізм лише до технічних та технологічних знань і навичок, до технічної раціональності, що залишає за дужками раціональність культурну, що долає байдужість професіоналізму до над-технічних цілей і наслідків діяльності. Він тісним чином пов'язаний із соціальним статусом, соціальним та інтелектуальним капіталом, професійною ідентичністю представників професії. Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства.

Висока моральність працівника не звільняє його від обов'язку професійно виконувати службові доручення. Неможливо абсолютно виправдати професійні недоліки найкращими моральнісним мотивами. Якщо використовуючи позитивну мотивацію, у результаті обмеженості професійних знань чи навичок працівник чинить непрофесійно, то це не знімає повністю з нього відповідальності за дію, більш того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення. Істинна добродієність завжди поєднана з гідним ставленням до праці, з професіоналізмом.

Прихильність до високих моральних стандартів поряд із альтруїстичною орієнтацією, обов'язковою освітньою підготовкою та безперечною освітою, існуванням формальної асоціації чи спільноти, відносною незалежністю й суспільним визнанням виділяється як суттєва характеристики професії. Винятково складно відмежуватися від власної моральної позиції у професійних сферах, де наявна робота з людьми (в т. ч. на державній службі). Особливими зонами уваги професійної етики стають ділянки роботи, які пов'язані із прийняттям рішень, із свободою вибору працівників. Моральна регуляція професійної діяльності починається в ситуаціях, які жорстко не кодифіковані. Основна відповідальність за дотримання професійно-етичних цінностей при цьому покладається на державного службовця, адже працівник має можливість або зробити вибір на користь професійно та морально

виправданих вчинків, або, навпаки, обрати дії, які порушують професійну етику.

Спрямованість діяльності бюрократії лише на технічне вирішення проблеми, нехтування гуманістичним призначенням професії, відсутність взаємопов'язаності її моральних, професійно-етичних і професійних вимірів призводять до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в поширенні таких негативних явищ в діяльності держслужби, як відірваність від народу, корупція, фаворитизм, політична заангажованість, бюрократизм, нерозбірливість у засобах досягнення мети тощо.

Недостатній зв'язок між професійними знаннями, досвідом і реалізацією принципу служінням суспільному благу – одна із причин кризових явищ у державному управлінні. Свою небезпечність виявляє і досі поширений на українській держслужбі напівпрофесіоналізм, соціально-моральними наслідками якого є прагнення звести все до власного рівня компетентності та культури. Нівелюють професіоналізм і маніпуляції з інформацією, зловживання спеціалізованими знаннями, конфіденційними відомостями, які стали відомі під час прийому громадян.

Зневагою до моральних вимог професії є практика протекціонізму, кар'єрного просування чиновників із застосуванням неформальних зв'язків, за принципами сімейності, клановості, земляцтва, кумівства, особистої відданості керівництву. Занепокоєння українській громадськості викликає і той факт, що при підборі кадрів політична доцільність інколи превалює над професійністю. Аналізуючи сучасний стан внутрішньо-професійних відносин, працівники зазначають, що непрозорість, невідпрацьованість механізмів прийняття й просування службовими сходами, часто залежність кар'єрних пересувань від одноосібного вольового рішення керівника спричинюють нечесну боротьбу за посади та впливи. Такі процеси знижують у держслужбовців мотивацію до підвищення кваліфікації, розвитку професійних навичок і вияву творчого підходу, створюють в установах несприятливу атмосферу, «б'ють» по загальній результативності роботи.

Професіонал визначається як людина, що не лише знає технології та вміє їх застосувати, але й наповнює свою працю певним моральнісним змістом. Прийняття та просування по службі залежить й від рівня реалізації професійно-етичних вимог і від репутації службовця. Визначення ступеню компетентності включає перевірку дотримання професійного етичного кодексу, оцінку чеснот чиновника. Водночас відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних

настанов свідчитиме про непрофесійність особи й непридатність до роботи в державному апараті. Використання службового становища, неуважне ставлення до громадян-відвідувачів, нехтування інтересами тих чи інших верств населення іноді сприймаються як другорядні фактори управлінської справи й не розглядаються як нівеляція професійності. Тим самим легалізується можливість бути високим професіоналом, не дотримуючись професійно-етичних вимог.

Моральним вимірам оцінювання професійної діяльності притаманний суб'єктивний характер, що його значно ускладнює. Тому формалізація та деталізація професійно-етичних норм в етичних кодексах є важливим державно-управлінським заходом, що має на меті об'єктивізацію правил поведінки професіоналів.

В Україні принцип професіоналізму закріплений в Законі України «Про державну службу», а також зафіксований у Загальних правилах поведінки державних службовців. Особистими вимогами для всіх державних службовців є такі професійно-кваліфікаційних характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка. Однак цих характеристик недостатньо для оцінки професійно-етичних вимірів діяльності професіоналів, крім того проголошені принципи та вимоги досить часто залишаються декларативними. Сучасними критеріями добору та оцінки персоналу стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, вміння налагоджувати комунікації й співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності та інші морально-психологічні якості особи.

Відображення професійно-етичних характеристик службовців при цьому може здійснюватися через механізми аналізу документів, рекомендацій, характеристик, тестування, індивідуальних співбесід, спостережень, щорічної оцінки, атестацій, випробувальних термінів, стажування тощо. Оцінювання має здійснюватися з врахуванням думки громадськості, через анкетування, опитування (в т. ч. через засоби Інтернету) громадян, аналіз їх звернень, зокрема відстеження повторних звернень, врахування кількості скарг тощо. Механізм адекватної оцінки діяльності, відносин і чеснот держслужбовців можна запустити лише при *системному оцінюванні* та існуванні перспективи виносити *незалежні судження* про ці явища.

Висновок



ТАКИМ ЧИНОМ, основне суспільне призначення публічної служби, публічних службовців – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система публічної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей публічних службовців. На публічній службі фіксують стандарти поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ; ставлення до професійних обов'язків; внутрішньо-службової поведінки; участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості; ділових відносин з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями; управління конфліктом інтересів; антикорупційного поведіння; поведіння з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; службових викриттів тощо. Перетворення в етиці публічної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Система інституційних засобів підтримки етики публічного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки публічної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство.

Запитання для самоперевірки

1. Окресліть роль етики державних службовців у формуванні демократичної держави та ефективного державного управління?
2. Наведіть основні етичні стандарти поведінки державного службовця України?
3. Що є професійним призначення державних службовців? Чому?
4. Яким чином співвідносяться професіоналізм та моральність?
5. Які вимоги, перш за все, мають, на Вашу думку, фіксуватися в Етичних кодексах організацій?
6. Які механізми контролю за виконанням Етичного кодексу є, на Ваш погляд, найбільш дієвими і ефективними? Обґрунтуйте свою позицію.
7. Назвіть функції має виконувати кодекс етичної поведінки державних службовців?

Завдання для самостійної роботи

Завдання 1. Начальник відділу міністерства, дізнавшись про те, що підлеглий йому головний спеціаліст П. передав до однієї з газет проект наказу міністра, відсторонив його від посади терміном на 1 місяць, а по закінченні цього терміну оголосив попередження про неповну службову відповідність.


1. Проаналізуйте ситуацію.
2. Які етичні та які правові норми порушив громадянин П.?

РОЗДІЛ 6 СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

6.1. Нормативно-правові засади соціального захисту публічних службовців

Важливим напрямком адміністративної реформи є вдосконалення самої публічної служби, так як суспільний авторитет і соціальний статус публічних службовців внаслідок їх впливу на суспільні процеси мають бути достатньо високими. Для цього уряд створює необхідні умови, вживає низку організаційних, правових, соціальних, економічних заходів та будує таку систему, що передбачала б високу мотивацію і захищеність публічних службовців з метою залучення й утримання на політично незалежній професійній основі найкращих фахівців.

Я. Джейбс і Ст. Синнерстрем вважають, що необхідні висококваліфіковані фахівці публічної служби, політично нейтральні, захищені законом, суспільством, що діють в ім'я інтересів народу, неупереджені, чесні, відкриті, такі, що уміють спілкуватися і використовувати інформацію, а також ефективно і результативно керувати, але такі цілі є важкодосяжними через нестабільність становища публічного службовця у сфері публічної служби, велику плинність кадрів тощо.

<p>Визначення</p> 	<p>Соціальний захист публічних службовців – це комплекс заходів, спрямованих на створення безпечного соціального середовища публічного службовця. Це сукупність суспільних, правових, економічних, організаційних та технічних заходів, що мають на меті охорону, підтримку, заступництво та запобігання порушення прав встановлених соціальних стандартів життя публічних службовців в умовах дії соціальних ризиків із метою компенсації шкоди, зниження або запобігання їх дії.</p>
--	---

Соціальний захист та соціальне забезпечення публічних службовців відрізняється від соціального захисту населення в цілому, адже/оскільки існують дві принципові відмінності: *по-перше*, бідний і не захищений чиновник не зможе ефективно захищати інших, тому що не буде достатньо працездатний для цього. Окрім того, соціальний захист вразливих верств населення розглядається з точки зору задоволення первинних потреб, а соціальний захист публічних службовців не тільки первинних, а й вторинних (службова і професійна кар'єра), більш суттєвих потреб. *По друге*, зайнятий в різних структурах громадянин працює «на себе», у той час як публічний службовець не тільки продає свою працю, але і, виконуючи публічні функції, відчужує себе в професії, реалізуючи волю держави, а не свою власну, зокрема, на відміну від інших громадян, обмежуються не лише його конституційні права, але й інші особисті права і свободи. Такі обмеження прав і свобод в ім'я інтересів суспільства потребують соціальної компенсації, особливо у разі настання певних соціальних ризиків.

Соціальні ризики – це ризики, які спіткають людину упродовж її життя, і за своєю природою вони є соціальними, тому що вони зумовлені суспільним життям. У структурі соціальних ризиків Ю. Саєнко розрізняє таку ієрархію (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Ієрархія соціальних ризиків

№ з/п	Ризик	Характер ризику
1.	Науково-обґрунтований	рекомендаційний
2.	Законодавчий рівень	обов'язковий
3.	Управлінсько-практичний	формально декларується дотримання управлінськими структурами законодавчого ризику (можливий відхід від норм на практиці)
4.	Суб'єктивний	рівень ризику, якого дотримуються суб'єкти на власний розсуд у повсякденному житті

З часом спостерігається тенденція до розширення традиційного кола соціальних ризиків та встановлення на законодавчому рівні механізму їх забезпечення.

При цьому важливо пам'ятати, що кожен об'єктивний ризик здатен трансформуватися в суб'єктивний, в основі формування якого є науково-

обґрунтований ризик, рівень поінформованості людини, рівень грамотності та рівень особистісних орієнтацій (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Чинники і фактори формування суб'єктивного ризику

№ п/п	Чинник (визначає, орієнтує поведінку людини з огляду на суб'єктивне сприйняття ризику)	№ п/п	Фактор (впливає на формування суб'єктивного ризику)
1.	Рівень обізнаності (поінформованості) про рівень об'єктивного ризику	1.	індивідуалістські (інтернальні) орієнтації, емоційні чи раціональний підхід щодо прийняття рішень
2.	Рівень грамотності (досвіду) щодо оцінки ризику та адекватності поведінки у відповідній ситуація	2.	патерналістські (екстернальні) орієнтації
3.	Вплив чуток і домислів як самостійної інформації, що знаходиться поза межами науково-обґрунтованого знання та досвіду	3.	вольовий параметр (здатність приймати вольові рішення)
4.	Вплив ЗМІ, зокрема достовірність, емоційність та періодичність інформування про ризику		

Соціальний захист та соціальне забезпечення публічних службовців поширюється на всіх публічних службовців, які обіймають посади державної служби і на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу». Законом встановлено, що службовці мають право на соціальний і правовий захист відповідно до їх статусу, а також захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

В Україні систему **соціального захисту публічних службовців** прийнято розрізняти за видами захисту (запобіжне, побутове, пенсійне, реабілітаційне тощо) та структурними елементами (рис. 6.1). Окрім класичних складових (*соціальної допомоги, соціального страхування і соціальної справедливості*), сучасні системи соціального захисту включають окремим напрямом сприяння освіти та підвищенню

кваліфікації публічних службовців, стажування в органах влади вищого рівня та включення службовця до навчальних програм по лінії міжнародного співробітництва тощо.

Слід акцентувати, що організація системи соціального захисту має завжди конкретний історичний характер. Вона опирається не лише на певні принципи та цінності суспільного розвитку, а й на необхідні для цього ресурси. Основу соціального захисту складає потужна національна законодавча та нормативно-правова база.

Нормативно-правові засади соціального забезпечення публічних службовців складають: Закон України «Про державну службу», який запроваджує особливий вид державних пенсій – пенсія державного службовця; Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 «Про порядок обчислення стажу державної служби» та деякі інші нормативні акти. Так, інструктивний лист Мінфіну та Мінпраці від 21.09.95 № 05-3209 «Щодо порядку надання матеріальної допомоги працівникам органів державної виконавчої влади» визначає порядок надання матеріальної допомоги у розмірі середньомісячної зарплати державним службовцям для вирішення соціально-побутових питань. Тобто, це є одним із видів матеріального забезпечення, спрямований на поліпшення соціально-побутових умов публічного службовця.

Водночас публічний службовець, звільнений зі служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням його посадового становища, або вчиненням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії публічного службовця. Додатковим видом соціального забезпечення публічних службовців є встановлення Законом грошової виплати.

У цілому публічні службовці в Україні мають достатньо високий порівняно з іншими категоріями працівників рівень публічного соціального забезпечення.

Публічні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у публічних закладах охорони здоров'я, та цими ж закладами вони обслуговуються й після виходу на пенсію.

Соціально-побутове забезпечення публічних службовців – визначається відповідно до Закону України «Про державну службу». Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду.

Соціальний захист публічного службовця, та надані йому пільги повинні зростати в міру його кар'єрного зростання, тому що саме праця


керівного складу характеризується підвищеною складністю і напруженістю; відповідальністю не тільки за прийняті особисто рішення, але й за рішення і дії підлеглих, збільшенням обсягу розв'язуваних публічних завдань тощо.

Отже, світовий досвід і стан суспільних відносин показує, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, державного апарату і обумовлених ними рамок поведінки. Цілком виправдано одним із пріоритетних завдань кадрової політики слід вважати створення належної **системи соціального забезпечення публічних службовців**. Актуальність цієї проблеми полягає ще й в тому, що тільки наявність сильної соціальної і правової захищеності публічних службовців створює умови для закріплення на державній службі найбільш компетентних осіб.

6.2. Престиж публічної служби та технології його формування

Проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює необхідність підвищення ролі, престижу та значення публічної служби як ефективного інструменту, що забезпечить реалізацію завдань і функцій публічного управління в демократичній, правовій, соціальній державі.

У найбільш широкому значенні поняття престижу розглядають як спосіб моральної винагороди (заохочення) у вигляді суспільного визнання, авторитету, уваги. За великим тлумачним словником престиж (*від франц. prestige – авторитет, вплив*) означає «авторитет, вплив, повагу, якими хто-небудь користується». Тобто, про престиж говорять як про поняття, що відображає значущість людини в суспільстві, її популярність, ступінь переваги, яку віддають їй інші люди, почуття поваги і захоплення, які вона безпосередньо викликає в людей.

<p>Визначення</p> 	<p>Престиж публічних службовців – це порівняльна оцінка суспільством чи групою і її членами соціальної значущості публічних службовців, їх позицій і стану в суспільстві, властивостей і характеристик, символів і знаків цих властивостей тощо.</p>
--	---

За визначенням вітчизняного ученого С.М. Серьогіна, престиж – це система критеріїв, які інтегрують способи оцінок і почуттів, що стосується стану публічних службовців і соціальних категорій у системі нерівності; це відображення в суспільній свідомості реального

становища в системі суспільних відносин професійної групи публічних службовців, що характеризує той вплив, повагу, яким вони користуються в суспільстві.

Певний спосіб життя і спеціальна освіта дає можливість говорити про престиж публічних службовців. Тому у суспільстві формується очікування особливого способу життя та поведінки публічних службовців, що уособлюють загалом інститут публічної служби.

Натомість, представники російської наукової школи наголошують на необхідності розмежування понять «престиж соціальний» та «престиж професії». Адже престиж професії – це феномен суспільної свідомості, в якому опосередковано віддзеркалюється існуюча у суспільстві ієрархія професій, видів трудової діяльності на підставі існування відмінностей у ступеню складності та відповідальності окремої праці, терміном здобуття необхідної фахової освіти, рівнем заробітної плати тощо.

Таблиця 6.2

Різновиди престижу публічної служби

Різновиди престижу	Основні характеристики	Функції престижу	Межі впливу престижу
Корпоративний престиж	Престиж працівника у професійній групі публічних службовців, який відображає ступінь задоволення потреб публічних службовців в процесі їхньої професійної діяльності, узгодженість їх світоглядних позицій з цілями, цінностями, традиціями публічної служби, здатність публічної служби захищати інтереси своїх кадрів.	Престиж виступає регулятором корпоративної поведінки публічних службовців.	Внутрішньо-системний вплив
Суспільний престиж	Оцінка, яка відображає існуюче в суспільній думці положення публічних службовців в системі суспільних відносин; місце, яке з точки зору суспільної думки, займають публічні службовці в ієрархії інших соціальних верств суспільства.	Престиж виступає регулятором суспільних відносин.	Позасистемний вплив

Як правило, престиж професії характеризується відносною

незалежністю від об'єктивного стану професій в суспільстві, який він відображає, а шкала престижу професій характеризується відносною стійкістю в умовах одного історичного періоду.

Слід зазначити, що поняття престижу неоднозначне і припускає наявність певних структуро утворюючих компонентів: **авторитет, повага та атракція**, які традиційно інтерпретуються як синонімічні. Так, підвищення престижу будь-якого соціального об'єкта сприяє підвищенню авторитету його представників у суспільній свідомості, і навпаки, підвищення авторитету нерідко спонукає до підвищення престижу його носія. На відміну від престижних оцінок, оцінки атракції мають більш особистісний характер і надаються з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних обставин, що характеризують групу людей та оцінки їх здібностей.

Основне призначення престижу публічної служби полягає у його здатності виконувати певні функції, зокрема, такі як:

Заохочувальна функція обумовлюється тим, що будучи одним зі способів моральної винагороди соціальних об'єктів суспільством, престиж виступає суспільно схвалюваною цінністю, що заохочує дії названих об'єктів, тобто публічних службовців, формуючи їх самооцінку.

Регулятивна функція полягає у тому, що престиж виступає як регулятор соціальної мобільності, при цьому визначає не тільки соціальну, але й, насамперед, забезпечує професійну мобільність публічних службовців.

Інтегративна функція виявляється через здатність престижу поєднувати суб'єктів всередині одного статусу, професії, соціального інституту.

Індикаторна функція слугує непрямим показником стану, ступеня актуалізації й задоволення суспільних потреб у соціальних об'єктах.

Функція символного впізнання полягає в тому, що престиж подається як символ, що закріплюється в суспільній думці як індикатор, показник певного соціального стану.

Функція дистанціювання полягає у здатності престижу дистанціювати соціальні об'єкти один від одного, зіставляючи й оцінюючи їх між собою.

Сутність **ілюзорно-компенсаторної функції** виявляється у тому, що за допомогою престижу провокуються ілюзії, соціально-безпечні форми поведінки, відбувається компенсація бажаних, але відсутніх в реальному житті характеристик соціального об'єкту.

Як показує досвід багатьох соціологічних досліджень, для

більшості публічних службовців публічна служба є престижною професійною діяльністю, незважаючи на усталене негативне й стереотипне ставлення з боку суспільства. Реалізація публічними службовцями в процесі діяльності суб'єктивно значущих мотивів робить її престижною. А існування великої кількості об'єктивно значущих мотивів свідчить про неоднорідність престижу у сфері публічної служби та дозволяє його класифікувати декілька різновидів (рис. 11.3).

Залежно від актуальних потреб розрізняють такі види престижу:

– **матеріально-прагматичний** – передбачає те, що службовець прагне до престижного об'єкта, тому що він дає можливість поліпшити матеріальне становище, підвищити комфортність умов життя, почуття безпеки й самозбереження;

– **кар'єрний** – має найбільше значення там, де публічна служба дає можливість професійно зростати, підвищувати рівень кваліфікації з метою стати професіоналом своєї справи;

– **реляційний** – виступає об'єктом бажань і прагнень службовця, коли для нього важлива суспільно-корисна діяльність, її продуктивність і ефективність;

– **статусний** – має значення там, де публічна служба дає можливість підвищити (чи закріпити) свій соціальний статус, авторитет, повагу, вплив, збільшити соціальну дистанцію, відчуття переваги;

– **морально-духовний** – виявляється, якщо для працівника актуальною є потреба у творчій праці, в естетичному, моральному й духовному розвитку в процесі професійної діяльності.

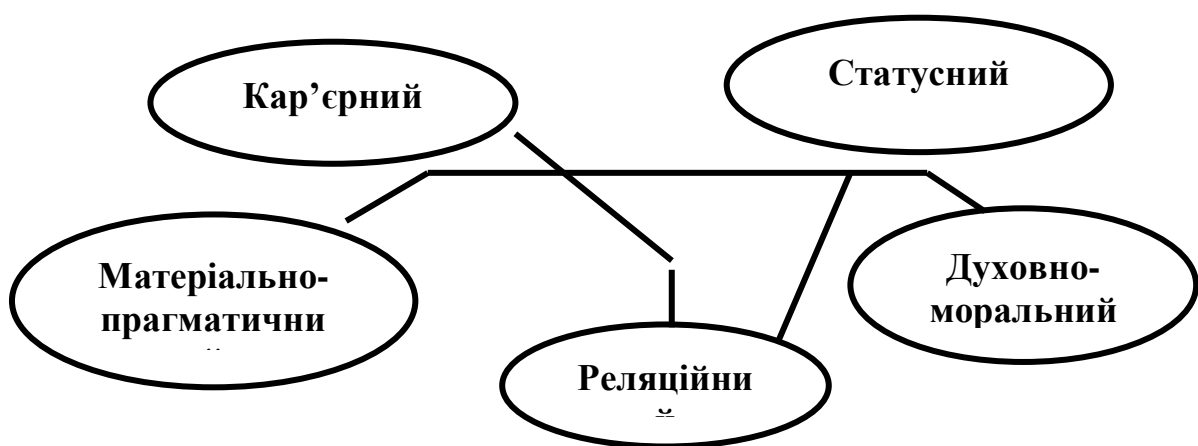


Рис. 6.1. Види престижу у сфері публічної служби

Разом з тим слід акцентувати, що мотивація на рівні груп і соціальних інститутів є досить інертною, і протягом кількох століть публічна служба вважалась дуже престижною на рівні службовців через схожі причини: можливість соціальної мобільності й забезпечення комфортності, стабільності існування. Тому підвищенню престижу публічної служби може сприяти гармонізація всіх вищезазначених видів в структурі самосвідомості публічних службовців. Крім того важливо пам'ятати, що на рівні масової свідомості престиж публічної служби формується як внутрішніми структурами (самі публічні службовці), так і зовнішніми структурами (засоби масової інформації, система професійної освіти публічних службовців, культура, інститути соціалізації тощо). Це необхідно враховувати при побудові моделі формування престижу публічної служби.

Як показує практика, на сучасному етапі розвитку українського суспільства найбільш ефективним напрямом для запровадження технологій формування престижу публічної служби слід вважати соціальний напрям, який доцільно розглядати з позиції трьох перспектив:

1. Перспективи для публічної служби полягають у поступовому формуванні нової якості системи публічної служби. За таких умов вона стає інститутом взаємодії між публічною та суспільством, через який реалізовуватимуться поєднання конституційно закріплених зобов'язань держави, відносин з кадровим потенціалом публічної служби та ефективності діяльності державних органів.

2. Перспективи для суспільства полягають у можливості отримувати якісні послуги в органах публічної влади всіх рівнів.

3. Загальні перспективи для публічної служби та суспільства визначаються орієнтирами побудови в Україні сучасної держави європейського типу, де особлива роль відводиться публічній службі та службі в органах місцевого самоврядування, які забезпечують якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг. Все це врешті-решт буде сприяти підвищенню добробуту населення України.

Підсумовуючи слід сказати, що сьогодні престиж публічної служби в Україні є невисокий, і це обумовлено тим, що вона не дає можливості в повній мірі задовольнити кар'єрні, статусні, матеріально-прагматичні потреби тощо. Попит на більш престижні професії відсуває публічну службу на другий план, тим самим забезпечуючи її невисокий престиж, тому удосконалення технологій формування престижу публічної служби є одним із найбільш важливих напрямів укріплення зв'язків держави і суспільства. Для підвищення престижу інституту публічної служби

пропонується:

- удосконалення правового та соціального забезпечення публічних службовців;
- завершення реформування публічної служби;
- удосконалення зв'язків з громадськістю, у т.ч. шляхом ІТ-технологій;
- удосконалення добору на публічну службу та раціональне розміщення кадрів;
- впровадження європейських стандартів професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців;
- підсилення дисципліни та законності, заходів боротьби з корупцією;
- активний розвиток міжнародного співробітництва.

Таким чином, проблема престижу публічної служби повинна розглядатися з точки зору управлінського підходу, коли престиж може бути використаний як основа для кадрових ротацій, для формування комплексу мотиваційних орієнтацій співробітників, для формування та закріплення у громадській думці позитивного іміджу публічного службовця.

6.3. Імідж публічного службовця

Проблемам формування позитивного іміджу публічної влади останнім часом приділяють все більше уваги. Це й не дивно, оскільки імідж – це у першу чергу образ, уявлення, які виникають у масовій свідомості щодо того чи іншого об'єкту. Саме вони й відображають сприйняття чи не сприйняття громадськістю політики, що проводиться у державі, розкривають відношення громадян до її інституцій.

Успадкування культури адміністративного характеру та командно-авторитарного стилю спілкування та управління від часів радянської влади викреслило існування творчого підходу в публічному управлінні.

Сьогодні, невідповідний стан соціальної захищеності публічних службовців та мотиваційних факторів на публічній службі спонукають одних до зміни місця роботи, а інших до зловживання службовими обов'язками на власну користь (жорстокість, хабарництво, корупція), що призводить до втрати кадрових службовців, їх професіоналізму, привабливості публічної служби та поваги і довіри населення, що в свою чергу несе в собі зниження ефективності публічного управління та падіння авторитету публічної влади взагалі.

Як зазначає С.М. Серьогін, труднощі аналізу процесу формування образів публічних службовців і шляхів, методів, механізмів створення іміджу влади як певної форми знання про публічно-політичну реальність, публічну службу значною мірою обумовлені тим, що ці поняття існують здебільшого в повсякденній «побутовій» уяві громадян, літературі, засобах масової інформації та мистецтва. У наукових працях з теорії публічного управління лише імпліцитно, у висловлюваннях, виступах окремих політиків, аналітиків і самих публічних службовців. При цьому досить часто аналізується не стільки саме образ публічного службовця як уявлення про владу, що реально функціонує в певних прошарках суспільства, скільки уявлення тих чи інших осіб про стан організації публічної влади, публічної служби та результативність системи публічного управління. Тобто за такого підходу має місце інституціонально-інтегративний характер оцінки публічної служби як соціального інституту.


Водночас поняття «образ публічного службовця» досі не є предметом активних досліджень спеціалістів у галузі соціальної і управлінської психології, теорії організації і загалом методології менеджменту та інших дисциплін, пов'язаних з дослідженням людської діяльності та міжлюдських відносин. Але в процесі визначення шляхів і методів побудови громадянського суспільства і правової держави слід розуміти, що це поняття є важливим засобом побудови зворотного зв'язку в системі публічного управління, який дозволяє своєчасно і ефективно здійснювати корекції іміджу влади в різних сферах його вияву і впливу на відносини між державою і суспільством.

Отже, для вивчення формування позитивного іміджу публічного службовця необхідно визначити сутність та складові поняття «імідж» у взаємозв'язку з такими елементами як імідж державного органу, імідж керівника державного органу, імідж персоналу, імідж держави.

За визначенням, імідж – (від англ. *image* – образ, зображення) – штучний образ, що формується у спільній чи індивідуальній свідомості засобами масової комунікації і психологічного впливу. Імідж створюється з метою формування у масовій свідомості певного відношення до об'єкта. Може поєднувати як реальні якості об'єкта, так і надумані, неіснуючі.

Отже, імідж у контексті публічного управління це те, що ми бачимо, чуємо і оцінюємо і яким чином це впливає на наше життя і стосується, безпосередньо, нашої сім'ї та її добробуту. Тому, населення сприймає публічного службовця через його представницький вигляд, а саме стриманий, діловий, сучасний. Але, для виконання завдань і функцій

держави публічний службовець повинен дотримуватись принципів службового етикету, який втілюється у моральних вимогах.

<p>Визначення</p> 	<p>Імідж публічного службовця – це свідомо утворений образ публічної влади в її персональному вимірі. З позиції адекватності виділяють такі типи іміджу :</p> <p><i>дзеркальний</i> (самоімідж) – власне уявлення про себе або організацію, переважно позитивний, поточний (реальний) – імідж людини, організації, який уже сформувався, відображає зовнішнє сприйняття та оцінку іміджу суб'єкту або організації; <i>бажаний</i> – імідж, який людина або організація (держава) прагне сформувати у сприйнятті громадян, відображається у відповідних нормативних актах, що регулюють діяльність публічного службовця (закони про державну службу, посадові інструкції, етичні кодекси тощо).</p>
--	---

Складові іміджу публічного службовця включають: професіоналізм, психологічний клімат організацій, управлінську культуру.

Професіоналізм – це передусім здатність публічного службовця визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ним державних завдань у межах нормативно визначених повноважень.

Сьогодні, у публічній службі запроваджується характерний для європейських країн принцип безперервного навчання – «*vir bonus septertiro*» – навчання впродовж життя для удосконалення діяльності публічних службовців.

Психологічний клімат організації – це настрої трудового колективу (персоналу), його відносно стійкий психологічний стан, що відображає особливості його життєдіяльності, моральну атмосферу та відносини між співробітниками в колективі. В свою чергу, стан соціально-психологічного клімату в державному органі можна визначити крізь призму ставлення членів колективу, а саме : до завдань та функцій, які державою покладені на цей орган, один до одного, до навколишнього світу в цілому, до самого себе (самосприйняття та самокритика).

Суть і зміст *управлінської культури* характеризується, перш за все, умінням працювати компетентно, професійно, ініціативно. Управлінська культура складається з: навичок управління, управлінської свідомості,

управлінського мислення, стилю та методів керівництва та управлінських знань.

Навички управління публічного службовця складаються із стійких за формою здійснення їх службових обов'язків, які повинні досягати ступеня удосконалення та автоматизму і проявлятися у правильному використанні отриманих знань та досвіду у сфері публічного управління.

Управлінська свідомість віддзеркалює творчу діяльність публічного службовця у суспільному житті, усвідомлює дійсності та ідеї соціально-психологічного відображення.

Управлінське мислення відіграє суттєву прогнозуючу роль у процесі управління. **Управлінське мислення публічного службовця** – це одна із форм відображення дійсності, узагальнене пізнання існуючих зв'язків в управлінських відносинах, творче вироблення творчих ідей, прогнозування явищ та процесів, що мають практичне значення для управлінської діяльності, яка визначає необхідність займати конструктивну позицію в інтересах справи та рішуче брати на себе долю відповідальності.

Значну роль у формуванні управлінської культури відіграють стиль та методи керівництва.

Стиль і методи керівництва – це стиль і методи управління, які пов'язані з особливостями конкретних культурно-історичних умов, їх змінами і практичною реалізацією в умовах ринкової економіки та факторів, під впливом яких формується і змінюється стиль публічних службовців.

Управлінські знання – це певна методологія аналізу і оцінки управлінських відносин та взаємозв'язків, інструментарій їх пізнання і зміни.

Також, розрізняють діловий, візуальний та соціальний імідж органу публічної влади, який формують публічні службовці. Перераховані складові іміджу стосуються публічного службовця як посадової особи, але це ще й людина, громадянин держави і для існування кращого державного службовця повинна бути мотивація.

Визначення




Мотивація – це рушійна сила, яка базується на задоволенні певних потреб, примушує людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення певних цілей. Тобто поведінка особистості, як правило, спрямовується її найбільш сильною в певний момент потребою, яку вона прагне задовольнити, активізувати при цьому всю свою енергію і можливості.

У громадській думці судження про органи публічної влади складаються не в останню чергу через їх персоніфікацію, тобто імідж державних посад. Важливою умовою симпатії і довіри з боку громадян до представників органів публічної влади є їх відповідна взаємодентифікація, наявність у представників влади крім професійних, організаційних навичок, уміння спілкуватися, здатності відчувати й розуміти людей. Імідж публічної служби передбачає соціальне конструювання, що базується на професійних і моральних якостях всіх публічних службовців.

Імідж державної установи здійснює три основні комунікативні функції у побудові суспільних відносин між владою та громадянами, а саме:

1. Полегшує для аудиторії сприйняття інформації про публічну службу
2. Забезпечує режим найбільшого сприяння при сприйнятті особистості державного службовця.
3. Готує підґрунтя для формування установок щодо позитивного відношення до публічного службовця.

Таким чином, імідж публічного службовця визначається вагомістю суспільних уявлень про публічну особу у формуванні іміджу влади та стилю взаємовідносин між владою і суспільством.

<p>Висновок</p> 	<p>- <i>соціальне забезпечення публічних службовців</i> регламентується низкою законодавчих та нормативно-правових документів, серед яких: Закон України «Про державну службу», Закон України «Про пенсійне забезпечення», Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування», Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 «Про порядок обчислення стажу державної служби», Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.93 № 1049 «Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади», Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 «Про порядок обчислення стажу державної служби» та ін.;</p> <p>- <i>пенсійне забезпечення державного службовця</i> – це закріплене в Конституції України та законодавстві (ЗУ «Про державну службу», «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування») право публічного службовця на грошове забезпечення, якого він набуває при</p>
--	--

<p>досягненні граничного віку перебування на державній службі; - механізм «престижування» публічної служби формується на основі загальноприйнятої ціннісно-нормативної системи, яка безпосередньо виступає еталоном порівняння справжньої поведінки об'єкта престижу й оцінюється з погляду відповідності чи невідповідності йому у межах конкретного історичного періоду; - для створення позитивного іміджу органів публічної влади, атмосфери партнерства між владою і суспільством необхідно забезпечити їх підкріплення позитивними образами всього масиву публічних службовців.</p>

Запитання для самоперевірки

1. Дайте визначення поняття «соціальний захист та соціальне забезпечення публічних службовців».
2. Які соціальні цілі має впровадження в Україні трирівневої системи пенсійного забезпечення громадян? Визначте, яким чином зміниться пенсійне забезпечення публічних службовців за таких умов.
3. Яким чином імідж публічного службовця впливає на імідж органу публічної влади ?

Завдання для самостійної роботи

Завдання 1. Надайте структуровану відповідь про те, які державні інституції забезпечують здійснення програм соціального забезпечення публічних службовців в Україні. Для підготовки практичного завдання зверніться до змісту законів України та використайте матрицю структурованої відповіді:

Зміст програм соціального забезпечення	Нормативно - правова регламентація	Суб'єктів управління щодо реалізації програм соціального забезпечення	Оцінка можливостей щодо фінансових ресурсів в реалізації програм соціального забезпечення

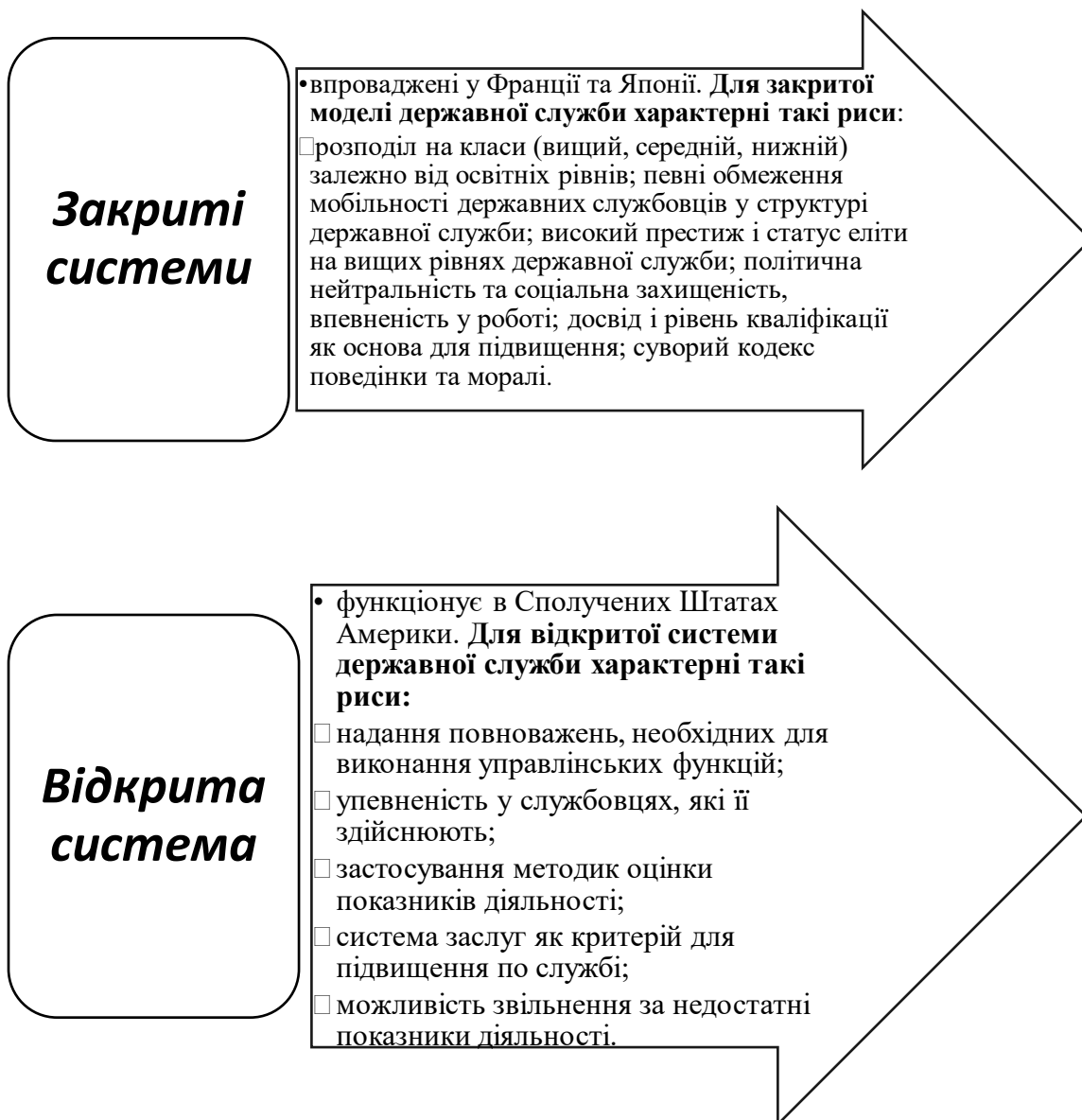
РОЗДІЛ 7 НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

7.1. Моделі публічної служби зарубіжних країн

Публічна служба зарубіжних країн є однією з найважливіших підсистем суспільства, в якій працюють сотні тисяч службовців. Залежно від умов і самого розуміння публічної служби вони становлять в різних країнах від 5 до 20 і більше відсотків зайнятого населення. Водночас у західноєвропейських державах не існує єдиного стандарту визначення приналежності працівника до публічних службовців. Існуючі в демократичних країнах світу системи публічної служби умовно поділяють на декілька видів (рис.7.1).



Рис 7.1. Моделі публічної служби



Розвиток інституту державної служби у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними континентальною та англосаксонською моделями.

Континентальній моделі відповідає система кар'єрної державної служби, яка передбачає, що державні службовці вступають на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. В умовах кар'єрної системи працівник, призначений на державну службу, проводить усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією. Організація забезпечує певний автоматизм його просування службовими сходами. Кар'єрне просування державного службовця визначається результатами внутрішніх конкурсів, що зумовлюють просування по службі найбільш здібних і гідних.

У країнах ЄС з *класичною кар'єрною моделлю* (Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Болгарія, Румунія, Словаччина, Японія) система управління персоналом гарантує роботу впродовж життя, забезпечення кар'єрного зростання тощо і орієнтована на безпеку, рівність та захист. *Кар'єрна система* державної служби ґрунтується на ідеї державної служби як своєрідного лідера суспільства, й розглядається як професія, що зумовлює підвищений соціальний статус і деякі привілеї для державних службовців.

У кар'єрній системі в основному використовується багатофункціональний підхід при відборі кандидатів. Вважається, що державний службовець повинен мати певні здібності, щоб обіймати різні посади впродовж кар'єри. На всіх рівнях прийому на службу в кар'єрній системі в ході конкурсу оцінюються не знання в якійсь конкретній сфері, а загальна освіченість, ерудованість, чіткість висловлювання думки, професійна спеціалізація, здібності до аналізу й узагальнення, висока культура.

Моделі публічної служби

Англосаксонській моделі відповідає система державної служби за контрактом (договором), за якої працівники за контрактом наймаються на конкретні посади відповідно до освітнього рівня й професійних навичок. За такої системи відсутні гарантії щодо просування по службі, оскільки проходження державної служби визначається каталогом державних посад, у якому сформульовані умови для зайняття кожної з них. Ліквідація посади означає припинення трудових відносин зі службовцем.

У *посадовій моделі* в основу покладені: орієнтація на ринок праці, конкретність посади, продуктивність праці, рівність у пенсійному забезпеченні. *При посадовій системі (відкритій)* працівники приймаються на конкретні посади, які потребують конкретних фахових знань, тобто це вузько спеціалізований підхід. Прикладом відкритої системи може бути модель організації державної служби у США. Вона дозволяє вступити на будь-який рівень державної служби відповідно до кваліфікації. У ній переважає впевненість у людях, досягнення мети як передумови просування по службі, можливість звільнення за погані чи неадекватні показники роботи. Серед країн ЄС класичні посадові системи мають Швеція і Голландія. Ряд характерних рис посадової моделі притаманні системам в Італії, Фінляндії, Великобританії, Естонії. Цікавим є те, що дві країни з посадовими системами – Велика Британія та Нідерланди – паралельно вирішили утворити елітну вищу державну службу (Senior Civil Service), яка відрізняється в багатьох аспектах від інших підрозділів державної служби. У цих країнах вирішили, що, незважаючи на суворе обмеження деяких незалежних посад державної служби, останні мають дотримуватися особливих структурних принципів та основних етичних норм, а особи, призначені на вищі керівні посади, повинні виконувати свої обов'язки сумлінно та якісно.

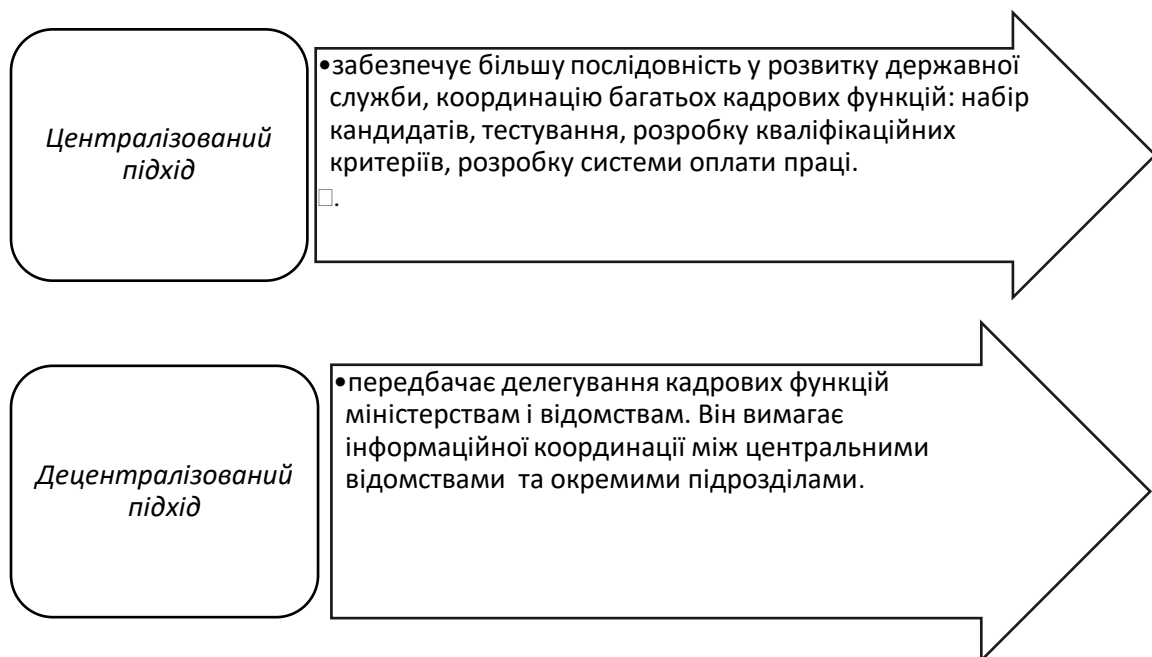
Проте слід зауважити, що у чистому вигляді наведений поділ не існує в жодній з країн. Як правило, система добору кадрів має змішаний характер.

Більшість країн ЄС мають *змішану модель системи державної служби*, знаходяться десь посередині між кар'єрною та посадовою формами.

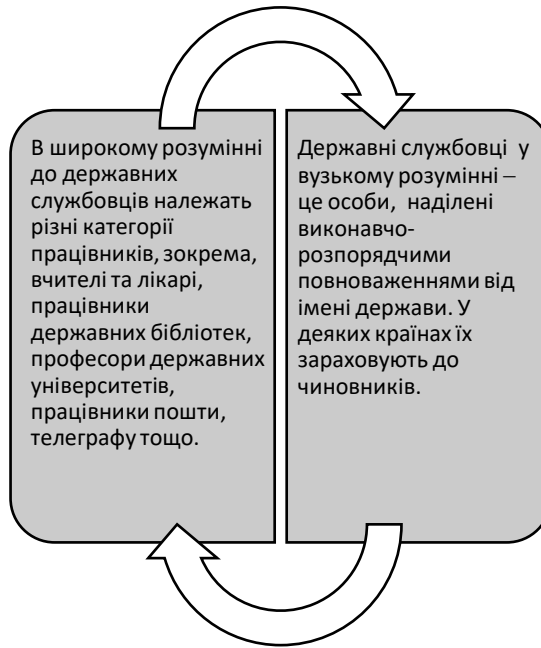
У *професійній системі організації державної служби* від державних службовців вимагаються переважно професійні якості. У *партійній* – політичні. Політичні чиновники, як правило, займають вищі державні посади, що дозволяють їм у рамках конституції проводити в життя свій партійно-політичний курс.

В *асимільованих системах державної служби* основні права й обов'язки службовців впливають, в основному, з норм трудового права, що поширюються на всіх працівників. У диференційованих системах основним для державних службовців є спеціальне правове регулювання (службове право) і правовий статус, відмінний від статусу інших працівників[1, с.184-186].

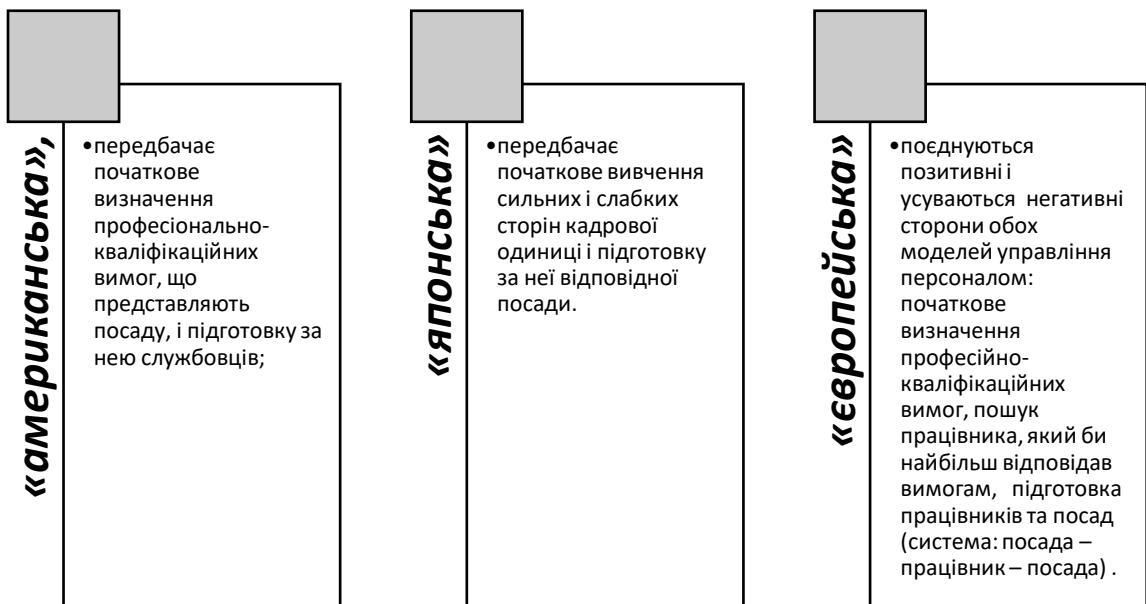
У міжнародній практиці використовується **два підходи до організації державної служби: централізований і децентралізований.**



¹ Стельмащук А.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С.125-129.



У світовій практиці організації державної служби склалися такі основні моделі управління кадровим забезпеченням:



Основними вимогами до кадрового забезпечення в міжнародній практиці є:

1) визначення механізму оцінки персоналу;

1) розробка кваліфікаційних стандартів;

1) встановлення методів відбору кадрів, зокрема тестів, для визначення здібних і кваліфікованих людей;

1) розробка методів опису чи класифікації посад для підбору кваліфікаційних вимог;

1) розробка системи оплати праці;

1) розробка механізму поведінки державних службовців щодо просування по службі;

1) створення можливостей для проведення навчання чи професійного зростання.

Для модернізації державної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі були розроблені різні моделі, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління». Їх характеризують такі елементи:

• розробка інструментів контролю результатів;

• посилення конкуренції місцевих органів управління;

• децентралізація і самостійність управлінських одиниць, державних і громадських підприємств;

• орієнтація на професійне, відповідальне державне управління;

• вдосконалення фінансового менеджменту за допомогою методів, що використовуються у виробництві, і так званого «адміністративного контролінгу».

Систему реорганізації державної служби можна подати за такими моделями:

Експериментальна модель	Модель контрактного менеджменту	Модель відповідальної влади
<ul style="list-style-type: none"> • «вільної комуни» (Скандинавські країни), для якої характерні такі риси: гнучкі, пристосовані до ситуації структури місцевого управління; прагматичний підхід до управління, схожий з економічним менеджментом 	<ul style="list-style-type: none"> • Нідерланди, Німеччина), якій властиві такі риси: узгодження конкретних цілей роботи державного службовця з цілями державної установи; децентралізація відповідальності за розпорядження ресурсами; використання звітності та контролінгу. 	<ul style="list-style-type: none"> • і відповідальної установи (Великобританія), яка має такі ознаки: розподіл відповідальності; партнерство державного і приватного секторів; обов'язковий конкурс при прийнятті на державну службу; конкуренція з приватним сектором.

Концепції модернізації державної служби об'єднує те, що вони демонструють нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, колективний стиль керівництва, демократичну інформаційну і комунікаційну політику.

В залежності від особливостей історичного, економічного, політичного розвитку держав, адміністративного устрою, особливостей проведення адміністративних реформ, обраних моделей розвитку державної служби в світовій економіці виокремлено наступні групи країн [1, с.126]:

¹ Там само.

англосаксонські країни

(Австралія, Великобританія, Ірландія, Нова Зеландія, США), для яких характерним є домінування економічного вектору розвитку державної служби, висока якість надання публічних послуг;

наполеонівські країни

(Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Португалія, Франція), яким притаманний централізований підхід до управління, бюрократичний раціоналізм, висока якість правової регламентації проходження державної служби, високі моральні стандарти державної служби);

країни німецького зразка розвитку


(Австрія, Німеччина, Швейцарія), які підтримують використання ринкових механізмів в системі державного і регіонального управління, диференційовану систему підготовки державних службовців, вертикальну мобільність;

скандинавські країни

(Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція), яким притаманні партнерські технології співпраці державного сектору з іншими секторами, високий конкурентний статус державних службовців, який забезпечується їх оптимальною кількістю та високими посадовими окладами разом із ефективною системою матеріального заохочення;

постсоціалістичні країни

(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.

<p>Визначення</p> 	<p>Мета реформування державної служби – створення професійної, політично нейтральної, ефективної, відповідальної та авторитетної державної служби, спроможної забезпечити підготовку пропозицій щодо формування державної політики й надання якісних адміністративних послуг.</p>
--	--

Якщо говорити про формування публічної служби європейського типу, слід зазначити, що у європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем публічного управління та публічної служби, проте існують загальновизнані **принципи, які мають бути присутніми у публічних службах усіх країн-членів ЄС** і які складають так званий європейський адміністративний простір. Ці принципи відображені у законодавстві усіх країн Європейського Союзу, серед них: **верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.**

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування **розвиток та реформування публічної служби повинен здійснюватися в напрямках:**

- вдосконалення правових засад функціонування публічної служби;
- реформування системи оплати праці публічних службовців;
- забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності;

•регламентування порядку надання державних послуг;

•вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики публічних службовців;

•підвищення ефективності управління публічної службою;

•професіоналізації публічної служби, удосконалення системи професійного навчання публічних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації публічної служби, засад організації навчання публічних службовців в країнах - членах ЄС.

У контексті підвищення ефективності функціонування публічної служби мова повинна йти про інновацізацію інструментарію оцінювання економічності, ефективності, результативності функціонування інститутів публічної служби шляхом: активного використання інструментарію адміністративного аудиту, адміністративного та стратегічного контролінгу, діагностики конкурентоспроможності, вертикальних, горизонтальних системних функціональних обстежень.

Висновок

ТАКИМ ЧИНОМ, основні напрями розвитку публічної служби включають: законодавче закріплення нових підходів до управління та функціонування публічної служби; формування позитивного іміджу публічної служби шляхом посилення інституційної спроможності центральних та місцевих органів виконавчої влади у відповідних сферах економічної політики; удосконалення підходів до управління персоналом на основі поліфункціонального підходу; наближення держави до статусу сервісної.

Для модернізації публічної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі використовується модель «нового державного управління», домінантами якої є: розробка інструментів контролю результатів; посилення конкуренції місцевих органів управління; децентралізація і самостійність управлінських одиниць, державних і громадських підприємств; орієнтація на професійне, відповідальне державне управління; вдосконалення фінансового менеджменту.

В рамках створення моделі публічного управління європейського зразка в публічній службі 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 щодо регулярного підвищення кваліфікації, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмій та вдосконалення основних компетенцій;

	<ul style="list-style-type: none">• 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 та місцевого самоврядування Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р.;• використання технологій управлінського лідерства, репутаційного менеджменту, стратегічного партнерства. <p>Комплексне реформування публічної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної публічної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.</p>
--	---

Запитання для самоперевірки

1. Наведіть підходи до організації публічної служби, що склалися в зарубіжних моделях публічного управління?
2. Які особливості реформування публічної служби в зарубіжних країнах?
3. Наведіть підходи до кадрового забезпечення, що склалися в зарубіжних моделях публічної служби?
4. Наскільки ефективним, на вашу думку, є запровадження нових технологій оцінювання ефективності публічної служби?
5. Наведіть напрямки модернізації національної моделі публічної служби доцільно реалізувати у межах створення моделі публічного управління європейського зразка в публічній службі?

Завдання для самостійної роботи

Завдання 1. На прикладі обраної вами країни обґрунтуйте як відбувається реформування державної служби з таких питань: прийняття на державну службу; реформування оплати праці; протидія корупції; якості надання публічних послуг.

Завдання 2. На конкретному прикладі діяльності органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування проаналізуйте нормативно-правове забезпечення його функціонування та внесіть пропозиції з його вдосконалення відповідно до завдань та етапів проведення адміністративної реформи.

Завдання 3. Поясніть основні протиріччя, що можуть виникнути в процесі виконання посадових обов'язків заступниками міністрів, які згідно нового законодавства «Про державну службу» віднесені до політичних посад, у контексті потреби дотримання принципу розмежування політичних та адміністративних посад.

Завдання 4. З метою упорядкування функцій державного органу в рамках проведення функціонального обстеження складіть паспорт функцій за поданою нижче структурою. Під час заповнення паспортів функцій обсяг змісту сформульованих функцій повинен відповідати обсягу змісту функцій, передбачених відповідним нормативно-правовим актом.

Формулювання функції, закріпленої нормативно-правовими актами за органом виконавчої влади	
Якими нормативними актами регулюється виконання цієї функції?	
Чи є орган виконавчої влади головним виконавцем функції?	
Назвіть структурний підрозділ органу виконавчої влади, що є головним виконавцем функції?	
Назвіть продукт виконання функції?	
Хто є споживачем продукту цієї функції?	
З якими самостійними структурними підрозділами необхідна співпраця для виконання цієї функції?	
З якими іншими органами виконавчої влади, громадськими організаціями тощо необхідна співпраця для виконання цієї функції?	
Перед ким звітує орган виконавчої влади щодо результатів виконання функції? Яка періодичність звітування?	
Якими кількісними показниками можна виміряти виконання функції? Вкажіть їх кількість за останній рік, що передує року проведення функціонального обстеження	
Яке ресурсне забезпечення виконання цієї функції (фінансові та/або трудові ресурси)?	

Орієнтовний перелік тестових питань

1. Що не відноситься до функцій державної служби:

- Служіння державним інтересам;
- Служіння суспільним інтересам;
- Служіння приватним інтересам;
- Реалізація повноважень та посадових обов'язків за посадами державної служби.

2. Що не відноситься до структурних елементів державної служби як інституту:

- система нормативно-правових актів і юридичних норм, що регулюють порядок та умови комплектування кадрів державної служби, визначають правове положення державних службовців, умови і порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності державних службовців;
- система державних органів (структура апарата державної влади), у яких здійснюється службова діяльність;
- сукупність державних службовців, що об'єднані індивідуальною та колективною формами організації праці у межах відповідних апаратних структур із реалізації функцій, повноважень і посадових обов'язків за посадами державної служби;
- зовнішнє оточення державної служби.

3. Визначити, яка з нижчеперелічених характеристик властива не всім організаціям:

- координація зусиль;
- загальні мети;
- розподіл праці;
- загальна система цінностей;
- ієрархія влади

4. Які з перелічених нижче функцій державної служби можна віднести до спеціальних?

- інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади;
- прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави;
- фіксація та аналіз інформації щодо повноважень і переліку органів державної влади, державних управлінських рішень;
- вивчення суспільної думки.

5. Княжий двір як структура державного управління виник:

- у середині IX ст.;
- наприкінці X ст.;

- у середині XII ст.;
- у середині XIII ст.

6. Першою посадовою особою після гетьмана вважався:

- генеральний писар;
- генеральний обозний;
- генеральний підскарбій;
- генеральний осавул;
- генеральний бунчужний.

7. Намісник Галичини:

- призначався імператором;
- обирався крайовим сеймом;
- затверджувався імператором за поданням сейму.

8. Закон «Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки» від 16 листопада 1918 р. передбачав:

- звільнення всіх колишніх австрійських державних службовців;
- залишення всіх колишніх австрійських державних службовців на своїх місцях;
- залишення всіх колишніх австрійських державних службовців на своїх місцях залежно від їх кваліфікації та національності;
- залишення всіх колишніх австрійських державних службовців на своїх місцях після складання присяги новій державі.

9. Радянський підхід до інституту державної служби базувався на наступному підході:

- теоретичному обґрунтуванні відмови від визнання управління як професійної сфери діяльності
- законодавчому запровадженні нової форми державної служби як радянської роботи
- офіційному визначенні партійної роботи як державної служби

10. Партійні комітети Комуністичної партії України створювалися:

- за територіально-виробничим принципом
- за адміністративним принципом
- за місцем проживання членів партії

11. Система підготовки партійних працівників з наданням вищої освіти в радянський період включала:

- Академію суспільних наук, Вищі партійні школи
- Вищі партійні школи

- Академію суспільних наук, Вищі партійні школи, університети марксизму-ленінізму

12. Який етап розвитку державної служби можна назвати етапом інституціональної трансформації?

- 1991 – 1993 рр.
- 1994 – 1999 рр.
- 2000 – 2004 рр.
- 2005 – 2010 рр.
- 2011 – 2012 рр.

13. У незалежній Україні питання державної служби вперше було законодавчо врегульовано у:

- 1991 р.
- 1992 р.
- 1993 р.

14. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р.:

- зменшив кількість категорій державних службовців
- збільшив кількість категорій державних службовців
- ліквідував категорії державних службовців

15. Під час створення Національного агентства України з питань державної служби його завданням було визначено:

- реалізацію державної політики у сфері державної служби
- надання пропозицій для формування державної політики у сфері державної служби та її реалізацію
- формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби

16. До якого типу посад відносяться посади керівників, заступників керівників, спеціалістів:

- обслуговуючих;
- політичних;
- патронатних;
- адміністративних.

17. На кого поширюється правовий статус державного службовця:

- перших заступників та заступників міністрів;
- народних депутатів України;
- суддів;
- ректора Національної академії державного управління при Президентові України.
-

18. *Оберіть із запропонованого переліку твердження, котре суперечить принципу політичної нейтральності державної служби:*

- розмежування політичних та адміністративних посад;
- політизація державних установ та організацій;
- регламентування діяльності державних службовців;
- запровадження чітких процедур прийняття політичних рішень.

19. *Правовий статус державного службовця визначається сукупністю:*

- прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень і відповідальності, що встановлені законодавством щодо працівників органів державної влади;
- прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень і відповідальності, що встановлені законодавством щодо працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- обов'язків та відповідальності за посадою, що встановлені законодавством щодо працівників органів державної влади;
- прав та обмежень, що встановлені законодавством стосовно працівників органів державної влади.

20. *Правила та настанови, що стримують державного службовця від протиправного діяння, називають:*

- правами;
- обмеженнями;
- обов'язками;
- заохоченнями.

21. *До обмежень, пов'язаних з прийняттям на державну службу, належать:*

- попередня організація страйків та участі у них;
- незначний стаж викладацької діяльності;
- громадянство іншої держави;
- вік до 18 років.

22. *Державні службовці можуть приймати дарунки від колег у розмірі:*

- який не обмежується чинним законодавством ;
- що дорівнює мінімальній заробітній платі;
- що не перевищує 70 відсотків мінімальної заробітної плати;
- що не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати.

23. *Право на безперешкодне ознайомлення з документами щодо проходження ним державної служби належить до групи прав:*

- що забезпечують усвідомлення службовцем свого статусу та його

правовий захист;

- що сприяють безпосередньому виконанню службовцем своїх обов'язків;
- що сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод.

24. До групи прав державних службовців, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод, належить:

- право на просування по службі;
- право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення;
- доступ до необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;
- право на проведення службового розслідування.

25. Державний службовець зобов'язаний :

- безперешкодно ознайомлюватись з документами щодо проходження ним державної служби;
- чітко визначати свої посадові обов'язки та матеріально-технічне забезпечення;
- сумлінно виконувати свої посадові обов'язки
- з повагою ставитися до державних символів України.

26. Вимогами до особи при вступі на державну службу України є:

- рівень освіти, кваліфікації, професійної компетентності;
- етнічне та соціальне походження;
- політичні погляди;
- громадянство.

27. Вступ особи на державну службу за конкурсом здійснюється на посади груп:

- I, II, III, IV і V;
- II, III, IV і V;
- I, II, III і IV;
- I, II і III.

28. Підвищення рівня професійної компетентності може здійснюватись шляхом:

- проведення спецперевірки;
- конкурсного відбору;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах;
- стажування.

29. Просування державного службовця по службі в органах державної влади здійснюється шляхом:

- присвоєння наступного рангу державного службовця;
- присвоєння державної нагороди;
- присвоєння наукового ступеня;
- присвоєння вченого звання.

30. До етапів проведення оцінювання результатів службової діяльності державного службовця належать :

- незалежне експертне оцінювання;
- оцінювання безпосереднім керівником або суб'єктом призначення;
- самооцінювання;
- оприлюднення у ЗМІ результатів оцінювання.

31. Що допомагає встановити обставини, що сприяли вчиненню правопорушення державним службовцем, та ступінь вини осіб, які вчинили правопорушення:

- спецперевірка;
- оцінювання результатів службової діяльності державного службовця;
- службове розслідування;
- дисциплінарна відповідальність держслужбовців.

32. Дисциплінарними проступками є:

- розмова по телефону більше 10 хвилин;
- вихід на роботу у вихідні та святкові дні;
- вияв неповаги до державних символів України;
- поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані.

33. Робота на яких посадах може бути зарахована до стажу державної служби:

- працівник апарату судів;
- директор середньої школи с. Великі Озера;
- сільський голова с. Великі Озера;
- посадова особа центрального державного архіву.

34. Службова кар'єра державного службовця характеризується відносинами, що виникають у зв'язку із:

- вступом на державну службу та її припиненням;
- вступом на державну службу, її проходженням та припиненням;
- просуванням по службі;
- вступом на державну службу та просуванням по службі.

35. Поняття публічної служби законодавчо визначено:

- у Законі України «Про доступ до публічної інформації»
- у Законі України «Про державну службу»
- у Конституції України
- у Кодексі адміністративного судочинства України

36. Термін «радник» використовується для означення спеціальних звань (чинів, рангів):

- у податкових та митних органах
- в органах прокуратури
- на дипломатичній службі
- в усіх вищеперелічених органах

37. Кількість помічників-консультантів народного депутата України, які є державними службовцями і прикріплюються для проходження служби до Апарату Верховної Ради України, становить:

- 4
- 10
- 27
- 31

38. 10 ранг може бути присвоєно:

- селищному голові
- секретарю сільської ради
- спеціалісту районної ради
- заступнику голови обласної ради

39. Новообраний міський голова приймає Присягу:

- у порядку, визначеному законодавством про державну службу
- на зборах громадян за місцем проживання
- на сесії міської ради
- на сесії обласної ради

40. Головному спеціалісту управління освіти та науки виконавчого комітету міської ради ранг присвоюється:

- начальником управління освіти і науки
- керуючим справами міськвиконкому
- секретарем міської ради
- міським головою

41. Які функції виконує служба персоналу:

- вивчає поточну та перспективну потребу в персоналі;
- планує роботу з персоналом в органі державної влади;

- здійснює аналітично-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби;
- вірні всі відповіді.

42. Що включають інституційні цілі реалізації державної кадрової політики:

- управління персоналом на засадах реалізації соціального діалогу та партнерства;
- професіоналізація кадрового складу;
- підвищення спроможності суб'єктів кадрової політики ефективно реалізовувати інструментарій управління персоналом на демократичних принципах;
- підвищення рівня добробуту населення.

43. У чому полягає компетентнісний підхід до управлінні людським ресурсами:

- у врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державного службовця;
- у проведенні функціонального аналізу;
- у проведенні кадрового аудиту;
- у необхідності постійного підвищення кваліфікації.

44. Що не включає професіоналізація державного службовця:

- формування та передачу професійного досвіду;
- соціальні технології;
- функціональне обстеження;
- підвищення кваліфікації державних службовців.

45. Протидія корупції в Україні здійснюється на підставі:

- Закону «Про боротьбу з корупцією»
- Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»
- Закону «Про засади запобігання та протидії корупції»
- Закону «Про місцеві державні адміністрації»
- Закону «Про державну службу»

46. Вартість дарунка, який може отримати посадова особа органу влади від близької особи має становити:

- не більше 50 відсотків мінімальної заробітної плати
- не більше 100 відсотків мінімальної заробітної плати
- не більше розміру посадового окладу посадової особи
- обмежень немає

47. Чи може керівник місцевої ради призначити на підпорядковану йому посаду в органі місцевого самоврядування свою невістку, яка разом з чоловіком (сином керівника) проживає в окремому помешканні?

- Ні
- так, якщо рада знаходиться у гірській місцевості
- так, якщо рада знаходиться у сільській місцевості
- так

48. Підлеглий ігнорує вказівки керівника, робить усе по-своєму, не реагує на зауваження. Якими мають бути дії керівника?

- залишити все як є.
- винести на розсуд колективу установи, підрозділу.
- прикріплю досвідченого наставника й час від часу слухатиму його звіти, а потім вирішу як бути з цим співробітником.
- винести догану й попередити про невідповідність посаді.

49. Назвіть складові системи соціального захисту державних службовців:

- соціальне страхування
- соціальні послуги
- соціальна допомога
- усе разом

50. Чим характеризується закрита система добору кадрів на державну службу:

- порівнянням документів;
- анкетуванням;
- конкурсним добором;
- стажуванням.

51. Що передбачає адміністративна реформа в державній службі:

- зміну адміністративно-територіального устрою;
- запровадження нових стандартів та процедур діяльності державних службовців;
- формування ефективної організації виконавчої влади;
- оптимізацію форм державного управління.

52. Для чого необхідно розмежовувати політичні та адміністративні посади:

- для забезпечення політичної нейтральності державної служби;
- для підвищення політичної відповідальності;
- для підвищення керованості державного апарату;
- всі відповіді вірні.

53. За допомогою яких складових можна підняти імідж державної служби:

- шляхом підвищення оплати праці державних службовців;
- шляхом збільшення витрат на підвищення кваліфікації державних службовців;
- шляхом зменшення службових зловживань;
- вірні усі відповіді.

Напрями магістерських робіт

1. Трансформація функціонального навантаження публічної служби України в умовах адміністративної реформи.
2. Управління інституціональним розвитком публічної служби України.
3. Трансформація організаційної культури державної служби України
4. Вітчизняний досвід становлення державної служби в Україні та шляхі його адаптації у сучасних умовах.
5. Функціональна трансформація державної служби в Україні в умовах реформи.
6. Розвиток законодавчих засад державної служби в Україні.
7. Досвід реформування інституту державної служби в незалежній Україні.
8. Службовці як соціальна група: специфіка добору та підготовки.
9. Структуризація державних посад: національна модель та зарубіжний досвід.
10. Механізми забезпечення конкурентоспроможності державних службовців на ринку робочої сили.
11. Механізм структурування посад державних службовців.
12. Підходи до побудови системи класифікації посад державних службовців країнах ЄС.
13. Механізми забезпечення політичної нейтральності в системі державної служби.
14. Політична нейтральність державних службовців як гарантія стабільності й високого професіоналізму державного апарату: національна модель і зарубіжний досвід.
15. Правовий статус державного службовця: сучасний стан і шляхи удосконалення
16. Правовий статус державного службовця: вітчизняний і зарубіжний досвід.
17. Сучасний стан та шляхи удосконалення кадрового забезпечення державного управління в Україні.
18. Особливості проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців в Україні.

19. Просування по службі державних службовців в Україні: сутність, завдання, шляхи удосконалення.
20. Особливості мілітаризованої державної служби в Україні.
21. Сучасні підходи до класифікації видів державної служби.
22. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: шляхи удосконалення.
23. Розвиток нормативно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування в контексті європейського вибору України.
24. Компетентнісний підхід в управлінні людськими ресурсами державної служби.
25. Модернізація технологій кадрового забезпечення державної служби.
26. Модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: методологічні та прикладні аспекти.
27. Професіоналізація як інструмент реалізації кадрової політики.
28. Професійна етика на державній службі: особистісний вимір.
29. Етична інфраструктура в системі державної служби в Україні.
30. Іміджелогічні аспекти функціонування та розвитку державної служби.
31. Здійснення соціального забезпечення державних службовців в Україні.
32. Моделі управління кадровим забезпеченням в зарубіжних країнах.
33. Європейська модель державної служби.
34. Модернізація державної служби в контексті здійснення адміністративної реформи в Україні.
35. Механізм створення моделі публічного управління європейського зразка в державній службі України.
36. Функціональне обстеження як інструмент оцінювання ефективності державної служби.
37. Адміністративний аудит у системі оцінювання державної служби: методологічні та прикладні аспекти використання.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Авторитет (від лат. *autoritas* – гідність, сила, влада, вплив) – одна з основних форм здійснення влади, що базується на загальному визнанні впливу будь-якої особи, організації, ідеї або норми.

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, що передбачає реформування публічної адміністрації, зокрема формування ефективної системи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону мають повноваження діяти в публічних інтересах, що надаватиме якісні і в повному обсязі публічні послуги громадянам, модернізацію адміністративно – територіального устрою, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, удосконалення та посилення парламентського, судового та громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, розвиток механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами на засадах ідеології служіння держави суспільству.

Адміністративні посади обіймають державні службовці, на яких законодавчо-нормативними актами покладено виконання повноважень, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим

Адміністративний аудит – це згідно тлумачення аудиторських стандартів Міжнародної організації аудиторських установ (INTOSAI 1992 року) дослідження економічності, ефективності та результативності, з якими державна установа, що перевіряється, використовує ресурси при виконанні покладених на неї завдань.

Безпосереднє підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням.

Близькі особи – подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом корупційних правопорушень.

Відповідальність чиновників в зарубіжних моделях – це відповідальність перед третіми особами та перед державою за порушення службових обов'язків.

Випробовування при призначенні на посаду в органі державної влади – підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби.

Вступ на державну службу – це призначення громадянина України на посаду державного службовця, що здійснюється в залежності від підгруп посад державної служби за конкурсом чи без конкурсу, з виникненням державно-службових відносин.

Громадянськість – світоглядно-психологічний стан, що характеризує людину як представника держави, представника громадянського суспільства, патріота.

Групування посад – це засіб визначення обов'язків та умов відповідальності за посадою, ієрархії взаємовідносин у всіх структурах державної служби, це механізм визначення організації робочого процесу в установі (організації) на основі посадових обов'язків, повноважень, відповідальності та вимог до кваліфікації.

Департизація – заборона створювати осередки політичних партій в органах державної влади, прокуратури, збройних силах, в державних установах, організаціях; припинення діяльності вже існуючих партійних осередків у цих органах.

Деполітизація – процес припинення існування політичних партій в державних установах та організаціях.

Державна кадрова політика – це вид державної політики, яка визначає найважливіші стратегічні цілі, завдання, принципи, напрями і пріоритети діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин, це державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усього кадрового потенціалу суспільства.

Державна служба – професійна діяльність державних службовців із підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг

Державні агенти – це уповноважені для надання послуг службовці (викладачі, працівники охорони здоров'я та інших служб), котрі знаходяться, як правило, у підпорядкуванні місцевих органів влади.

Державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.

Державний службовець в зарубіжних моделях – це особа, яка наділена функціями управління, прийняття рішень, розробки і впровадження в життя особливо важливих документів чи завдань у рамках органів державного управління.

Державно-службові відносини – це відносини, які виникають у результаті одностороннього рішення державного органу (посадової особи), що юридично закріплює вступ громадянина на державну службу та є основою для виконання ним службових обов'язків на посаді. Поділяються на: внутрішні і зовнішні. Внутрішні правовідносини виникають з моменту призначення на посаду. Зовнішні між державним службовцем та іншими суб'єктами (громадянами, державними і недержавними організаціями) у зв'язку з реалізацією посадових повноважень.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців – це різновид юридичної відповідальності, що полягає у накладенні на державного службовця дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, тобто протиправних діянь чи бездіянь, сутність яких полягає в невиконанні або в неналежному виконанні державним службовцем покладених на нього службових обов'язків. До видів дисциплінарних стягнень які накладаються на державних службовців належать: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби.

Етика державного управління – це унормована моральна основа державно-владної діяльності, що стосується таких проблем управління, як устрій суспільства й держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, співвідношення волі, рівності й справедливості.

Етика державного службовця – це система прийнятих і глибоко усвідомлених норм поведінки, певний порядок дій, правил взаємин і принципів державно-службових відносин, що належать даному суспільству і водночас є нормами загальнолюдської моралі.

Етична норма поведінки державного службовця – це елементарна форма моральної вимоги, що є певним взірцем поведінки, що відображає встановлені потреби людського співжиття й відносин та має обов'язків характер.

Захист (рос. *защита*, англ. *protection*, нім. *Schutz*) – дія за значенням захищати, захистити, захищатися; місце де можна захиститися; спосіб для забезпечення роботи, нормального функціонування, запобігання збоїв і т.ін.

Забезпечення (англ. *software* – *забезпечення*) – плани, програми, стратегії, концепції, доктрини, якими забезпечена соціальна система та які використовуються для виконання конкретних завдань.

Імідж державного службовця (від англ. *image* – *образ*) – свідомо створений образ державної влади в її персональному вимірі, спрямований на здійснення емоційно-психологічного впливу на громадськість із метою популяризації та покращання репутації. Є складовою іміджу влади як однієї з форм політичного іміджу.

Імідж державної служби – складається із зовнішніх та внутрішніх елементів її сприйняття і спрямовується на суспільну свідомість різних соціальних груп шляхом актуалізації низки конкретних характеристик: якості надання послуг, покращення соціально-психологічного клімату та культури державних установ, фахових компетенцій та системи мотивації праці державних службовців, стилів керівництва. Основними складовими іміджу є: когнітивний, візуальний, емоційний імідж.

Інститут – стійка форма організації спільної діяльності людей, які реалізують визначені функції в суспільстві.

Кар'єра у сфері державного управління – нормативно врегульоване просування державного службовця у процесі професійної діяльності для

реалізації державних та задоволення власних інтересів шляхом горизонтального чи вертикального переміщення або присвоєння йому вищого рангу.

Керівник державної служби – це посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті.

Кодекс етики – система моральних цінностей, які набувають реалізації у правилах поведінки службовців, включають правові й моральні норми, прийняті в державі в даний період розвитку суспільства.

Кодекс поведінки – уніфіковані правила службової поведінки для всіх державних службовців, що включають привілеї, регулюють управлінські й службові відносини, а також порядок обробки та опрацювання службової інформації.

Конкурс на зайняття посади державної служби – це кадрова технологія, що проводиться з метою оцінки відповідності рівня професійної компетентності кандидатів вимогам профілю професійної компетентності посади, є організаційно-правовою формою заміщення посад державної служби та складається з наступних етапів: оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби та про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації; прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим вимогам; проведення іспиту (тестування); проведення співбесіди та відбір кандидатів конкурсною комісією за результатами проведеного іспиту/тестування.

Мілітаризована державна служба – особливий вид спеціальної державної служби, зміст якої полягає у здійсненні оборонних, правоохоронних та фіскальних функцій, захисті встановленого порядку управління. Мілітаризовані службовці, серед інших заходів мають право застосовувати силові заходи впливу; проходження ними служби регламентується спеціальними законами та нормативно-правовими актами; їм присвоюються спеціальні звання (чини).

Місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Мораль – це система норм і принципів, що регулюють поведінку людей із позицій протиставлення добра і зла, справедливого та несправедливого.

Мотивація – це рушійна сила, яка базується на задоволенні певних потреб, примушує людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення певних цілей. Тобто поведінка особистості, як правило, спрямовується її найбільш сильною в певний момент потребою, яку вона прагне задовольнити, активізувати при цьому всю свою енергію і можливості.

Обмеження – це закріплені у нормативних документах певні правила та настанови, що утримують суб'єкта правовідносин від протиправного діяння метою якого є задоволення інтересів як самого державного службовця, органу державної влади, так і державної служби та державного управління в цілому. Обмеження, пов'язані з державною службою поділяють на обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби.

Обов'язки державних службовців – це норми (правила) закріплені діючому законодавстві України у сфері державної служби, що підлягають обов'язковому виконанню та є сукупністю моральних зобов'язань державного службовця перед іншими колегами та громадянами держави.

Організаційна структура – це сукупність стійких зв'язків і відносин між суб'єктами й предметами їх діяльності, необхідних для здійснення зовнішніх і внутрішніх функцій організації.

Оцінка ефективності державної служби – це процес, що включає: 1) оцінку функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування щодо відповідності змісту результатам управлінської діяльності; дотримання правових та інших норм встановлених законодавством; реальності впливу управлінських рішень на стан і розвиток об'єктів управління; врахування в управлінських рішеннях комплексних потреб і інтересів населення; ступеня авторитетності рішень і дій управлінських структур; достовірності управлінської інформації; 2) оцінку ефективності роботи державного службовця чи службовця органу місцевого самоврядування на предмет результативності виконання ним посадових обов'язків та завдань; якості надання послуг; професійної компетентності; етики поведінки.

Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця – визначення рівня результативності та ефективності професійної діяльності, а також виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, стимулювання їхньої праці.

Оцінювання проводиться щороку у листопаді та включає наступні етапи: самооцінювання; оцінювання безпосереднім керівником або суб'єктом призначення; ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання; затвердження результатів оцінювання.

Пенсійне забезпечення державного службовця – це закріплене законодавством право на грошове забезпечення, якого набуває державний службовець за умови досягнення граничного віку перебування на державній службі

Перепідготовка державних службовців – це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за іншою спеціальністю, здебільшого у межах відповідної галузі знань.

Підвищення кваліфікації державних службовців – це навчання з метою оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі.

Підготовка державних службовців – це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність в державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі.

Політичні посади – це посади, що обіймають представники партії, що перемогла на виборах, або особи, які перемогли на виборах, або яких було призначено вибраними особами або представницькими органами. Політичні посади обіймають політичні діячі, які забезпечують вироблення державної політики.

Посада державної служби – визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень.

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Посадові особи – це службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, їх діяльність зумовлює певні юридичні наслідки.

Правовий статус державного службовця – сукупність прав, свобод, обов’язків, обмежень, заохочень та відповідальності, що встановлені законодавством щодо працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату.

Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування – сукупність прав, обов’язків, повноважень, гарантій та відповідальності за посадою, що визначається чинним законодавством.

Престиж державних службовців – порівняльна оцінка суспільством чи групою і її членами соціальної значущості державних службовців, їх позицій і стану в суспільстві, властивостей і характеристик, символів і знаків цих властивостей тощо.

Призначення на посаду в органі державної влади – юридична фіксація вступу громадянина на державну службу і зарахування його на відповідну посаду, що здійснюється за допомогою адміністративного акта суб’єкта призначення (наказу чи розпорядження) та вважається моментом офіційного дозволу на здійснення службовцем службових завдань, обов’язків та прав.

Припинення державної служби – це закінчення дії трудових правовідносин за ініціативною державного службовця або суб’єкта призначення чи у зв’язку із обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, що оформляється відповідним документом (наказом/розпорядженням) органу державної влади. Загальні підстави припинення державної служби передбачені КЗпП України та законом «Про державну службу».

Просування державного службовця по службі в органах державної влади здійснюється шляхом зайняття вищої посади державної служби у порядку переведення та шляхом присвоєння йому наступного рангу державного службовця.

Професійна діяльність – діяльність людини за ознаками певної сукупності професійних завдань та обов’язків в межах визначеної компетенції.

Професійне навчання – процес цілеспрямованого формування спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь, що дають змогу максимально якісно виконувати функціональні обов’язки, освоювати нові види діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації.

Професіонал – це спеціаліст, який опанував високий рівень професійної діяльності, свідомо змінює та розвиває себе у процесі праці, вносить

індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє призначення, стимулює у суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності і підвищує престиж професії у суспільстві.

Професіоналізація – це інструмент реалізації кадрової політики, що передбачає комплекс заходів щодо підвищення рівня професійної компетентності державного службовця шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, формування та передачі професійного досвіду, самоменеджменту та самовдосконалення державних службовців, профорієнтації та реалізації професійних комунікацій.

Публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, що відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконувати публічні функції).

Публічна служба – 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.

Рівень професійної компетентності державного службовця – це характеристика, що визначається його освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками. Підвищення рівня професійної компетентності проводиться не рідше одного разу на три роки та шляхом навчання за професійними програмами, опанування спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, проходження стажування, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

Розмежування політичних та адміністративних посад – це спосіб забезпечення дотримання принципу політичної нейтральності державної служби, політичної відповідальності та керованості державного апарату.

Самоменеджмент – вироблення практичних навиків стосовно раціонального планування робочого часу та відпочинку, підвищення самоорганізації, уміння справлятися із стресовими ситуаціями, ефективно здійснювати внутріорганізаційні та зовнішні комунікації, працювати над вдосконаленням власної кваліфікації.

Служба в органах місцевого самоврядування – професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого

самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службовець – це працівник, який обіймає посаду в різних організаціях; має інтелектуальний характер праці; не виробляє самостійно матеріальних цінностей, одночасно виконуючи специфічні завдання – організаційні, маркетингові, дослідницькі; здійснює владну діяльність і, відповідно, має організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарчі повноваження; може вживати заходи державного примусу; працює на платній основі.

Службові права державних службовців безпосередньо стосуються виконання їх посадових обов'язків та покликані забезпечувати ефективну діяльність службовця, його зацікавленість в отриманні матеріального та нематеріального заохочення які умовно можна поділити на:

- права, що забезпечують усвідомлення службовцем свого статусу та його правовий захист;
- права, що сприяють безпосередньому виконанню службовцем своїх обов'язків;
- права, що сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод

Соціальна організація – це відносно стійка соціальна цілісність (соціальна спільність), що проявляє розумне поведження подібно живому організму. Наразі стійкість організації проявляється в здатності зберігати свої життєві культурні цінності незважаючи на виклики, а розумне поведження проявляється в здатності адекватно відповідати на виклики

Соціальне забезпечення державних службовців – це захист державних службовців від соціальних ризиків, а саме задоволення специфічних потреб непрацездатних і обмежено працездатних державних службовців та осіб, які припинили службу (колишні службовці), шляхом надання їм соціальних послуг чи задоволення їх життєво важливих потреб у випадках та у межах, визначених Законом.

Соціальний захист державних службовців – це комплекс заходів, спрямованих на створення безпечного соціального середовища державного службовця.

Спеціалісти – це службовці, що мають відповідні професійні знання, що сприяють виконанню завдань і функцій державних установ та організацій в межах займаної посади.

Спеціальна державна служба – вид державної служби, що ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.

Стажування – це форма підвищення кваліфікації державних службовців, яка передбачає вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних та організаційних навичок за фахом у вищому або іншому державному органі чи за кордоном за попередньо узгодженим індивідуальним планом стажування.

Територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Форми підвищення кваліфікації – це засоби забезпечення професіоналізації державної служби, які включають: спеціальні програми розвитку вищого корпусу державної служби; спеціальні програми потенційних кандидатів для роботи на посадах, що належать до вищого корпусу державної служби; спеціальні курси; тематичні, постійно діючі семінари; тематичні короткострокові семінари, тренінги; стажування в органах, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу» а також за кордоном; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; самостійне навчання державних службовців; навчання, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

Функції державної служби – це основні напрями діяльності державної служби щодо її кадрового, нормативно-правового та наукового забезпечення, а також забезпечення реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби.

Функціональне обстеження – це збір, аналіз і узагальнення інформації щодо функцій державних установ з метою удосконалення структури державних органів, підвищення ефективності їх роботи, упорядкування та оптимізація функцій, усунення дублювання, формування пропозицій із удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних органів.

Цивільна державна служба – вид державної служби, заснований на здійсненні загальних, традиційних, «стандартних» для всякої сфери діяльності державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою (наприклад, діяльність персоналу в адміністрації області, її відділах і департаментах, у міністерствах, державних комітетах і т. ін.), розподіляється на службу в державних органах і на службу в інших державних організаціях – установах і підприємствах.

Тематика есе з дисципліни «Публічна служба»

1. Виникнення та розвиток публічної служби.
2. Соціальна мета, функції і принципи публічної служби.
3. Види, рівні та межі публічної служби.
4. Посада публічної служби як первинна структурна одиниця державного органу, її сутність і соціально-управлінська роль.
5. Характер взаємовідносин політиків і публічних службовців.
6. Обов'язки, права, повноваження та відповідальність публічних службовців; вимоги до їх професійної підготовки.
7. Оплата праці публічних службовців, їх гарантії та види заохочень.
8. Моральні якості публічних службовців у системі публічно-службових відносин.
9. Особливості юридичної відповідальності посадових осіб у системі публічної служби.
10. Роль, місце, функції, форми і методи контролю в системі публічної служби України.
11. Політична еліта та професійна публічна служба, взаємообумовленість і взаємодія.
12. Поняття і види посад в органах місцевого самоврядування.
13. Правовий статус службовця органів місцевого самоврядування.
14. Права, обов'язки, гарантії та соціальне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування.
15. Проходження служби в органах місцевого самоврядування. Управління службою в органах місцевого самоврядування.
16. Системи публічної служби, їх розвиток і співіснування.
17. Структура правового регулювання публічної служби України.
18. Організація управління держслужбою України.
19. Національна специфіка ставлення до політичної діяльності публічних службовців.
20. Роль Нацдержслужби України в роботі з керівними кадрами.
21. Організаційні структури системи управління кадрами в органах виконавчої влади.
22. Структура та основний зміст роботи кадрових служб, їх права і відповідальність.
23. Правове, нормативно-методичне, інформаційне та кадрове забезпечення системи управління кадрами.
24. Завдання і вимоги до планування роботи з кадрами у сфері публічної служби.
25. Особливості технології роботи з керівним персоналом у сфері публічної служби.
26. Кадровий потенціал у сфері публічної служби.

27. Формування якостей керівника у сфері публічної служби.
28. Резерв керівних кадрів та робота з ним.
29. Механізм формування вищої політико-управлінської еліти.
30. Досвід, проблеми, практика роботи стосовно добору та висунення керівних кадрів у сфері публічної служби.
31. Ротація кадрів як важливий чинник службової кар'єри.
32. Загальні функції, статус і повноваження керівника у сфері публічної служби.
33. Організація навчання керівних кадрів публічної служби.
34. Апаратне професійне навчання і стажування керівників у сфері публічної служби.
35. Проблеми та перспективи навчання керівних кадрів у сфері публічної служби.
36. Механізм планування службової кар'єри керівного персоналу у сфері публічної служби.
37. Оцінка ефективності праці керівника у сфері публічної служби.
38. Етика поведінки публічного службовця.
39. Критерії оцінки керівного персоналу у сфері публічної служби.
40. Інформація та діловодство в діяльності органів публічної влади.
41. Основні напрями адаптації інституту публічної служби до європейських стандартів.
42. Проблеми та пріоритети розвитку публічної служби в Україні.

**Творчі завдання
з дисципліни «Публічна служба»
та методичні рекомендації до їх виконання**

Варіант 1

1. Дайте визначення поняття «державна служба і «служба в органах місцевого самоврядування». Що в них є спільного і чим вони відрізняються?
2. Визначте роль, місце і завдання контролю в системі державної служби України. Охарактеризуйте, як впливає на державну службу контроль з боку політичних партій, громадських організацій, ЗМІ та інших інститутів громадянського суспільства.

Варіант 2

1. У чому полягає соціальна мета, завдання і функції державної служби?
2. Визначте, що є спільного та чим відрізняються закриті та відкриті системи державної служби?

Варіант 3

2. Назвіть види, рівні та межі державної служби, охарактеризуйте їх.
3. Визначте першочергові шляхи подолання проблем зарубіжного досвіду організації державної служби до умов в Україні.

Варіант 4

1. Які особливості правового статусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування?
2. Визначте, що спільного мають і чим відрізняються моделі кадрової політики, державної кадрової політики та кадрової роботи адміністративно-командної та сучасної систем?

Варіант 5

1. Сформулюйте пріоритетні напрямки реформування системи державної служби на регіональному та місцевому рівнях.
2. Як впливають характер та особливості державного устрою зарубіжних країн на сутність і специфіку організації та функціонування в них державної служби?

Варіант 6

1. Дайте порівняльну характеристику загальним тенденціям модернізації і реформування державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу.
2. Обґрунтуйте шляхи вирішення системних недоліків у функціонуванні державної служби.

Варіант 7

1. Охарактеризуйте посадову, кар'єрну та змішану моделі державної служби. У чому полягають їх спільні та відмінні риси?
2. Визначте особливості добору та підготовки кадрів органів державної влади місцевого рівня та органів місцевого самоврядування.

Варіант 8

1. У чому полягають недоліки та проблеми існуючої системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців та які шляхи їх вирішення?
2. Пояснити, як саме формується резерв управлінських кадрів в/у органах державної влади і перелічити етапи роботи з резервом керівних кадрів ви знаєте?

Вимоги до змісту творчої роботи

Структура творчої роботи повинна включати наступні обов'язкові елементи:

1. Зміст.
2. Вступ (обґрунтування актуальності обраної теми дослідження).
3. Розкриття змісту проблеми (сутність, передумови або причини виникнення, аналіз сучасного стану).
4. Розгляд можливих шляхів і механізмів розв'язання (співставлення альтернатив).
5. Вибір і обґрунтування найбільш оптимального й ефективного шляху вирішення проблеми.
6. Висновки.
7. Перелік використаних джерел (згідно з бібліографічними вимогами).

Вимоги до оформлення творчої роботи

Загальний обсяг роботи – 10-15 сторінок друкованого тексту:

- 13 кеглем;
- інтервалом 1,5;
- шрифтом Times New Roman.

Порядок захисту творчої роботи

1. Кожен слухач подає оформлену відповідним чином творчу роботу викладачеві.
2. Захист творчої роботи здійснюється прилюдно під час очної сесії та передбачає її колективне обговорення.
3. Час, який відводиться на захист, складає 15 хвилин (з них 5 хвилин – доповідь, 10 хвилин – відповідь на запитання та обговорення).
4. Оцінювання творчих робіт усіх слухачів групи проводиться по закінченні обговорення всіх виступів і оголошуються викладачем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов, В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. Юридичний журнал. 2005. №8. С. 8–12.
2. Авер'янов, В. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні. Вісн. держ. служби України. 2005. №3. С. 7–11.
3. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. В. Галуцька. Херсон : Грінь, 2015. 272 с.
4. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Паращук [та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
6. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. К. : Юрінком Інтер, 2009. – 444 с.
7. Адміністративні послуги місцевих органів державної влади : монографія / А.О. Черемис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев, А.О. Каляєв, В.М. Ципук, О.Л. Пастух, О.В. Поляк ; за заг. ред. А.О. Черемиса. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.
8. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Александров Вячеслав Михайлович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2009. 20 с.
9. Бакуменко, В. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія. К. : УАДУ, 2000. 328 с.
10. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник/ О. М. Бандурка. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
11. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 1. С. 3 – 11.
12. Баштанник В. В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. Вісн. НАДУ. 2009. № 1. С. 5–16.
13. Бебик, В. Політичний маркетинг і менеджмент: монографія. К. : МАУП, 1996. 144 с.
14. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
15. Білоус В. Т. Управління податковою службою в Україні : автореф. дис.

... канд. держ. упр. : 25.00.03. К. : НАДУ, 1999. 20 с.

16. Бірс, Д. Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах. URL : <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>

17. Боссарт, Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу в ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу; [пер. з англ. О.М. Шаленко.] К. : Міленіум, 2004. 128 с.

18. Ботвінов Р. Військова служба України як інститут публічної служби. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3 (34). С. 128-134.

19. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (31). С. 44 – 50.

20. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 2 (33). С. 94 – 100.

21. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 2 (29). С. 130 – 136.

22. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. URL : <http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf>.

23. Василевська Т. Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.03; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2010. – 36 с.

24. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.

25. Гончарова А. О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/5/04.pdf>.

26. Гончарук, Н. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.

27. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку. Право та державне управління : зб. наук. пр. Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2017. № 4, т. 2. С. 191 – 198.

28. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с.

29. Гуменюк, В. Становлення публічної служби в Україні. Актуаль. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Х. : ХарРІДУ НАДУ. 2006. № 2. С. 227–233.

30. Делія, Ю. Делеговані повноваження : немає підконтрольності без відповідальності. Право України. 1999. №4. С.25–27.
31. Державна служба : навч. посіб. : в 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. – 348 с.
32. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред В.Б. Авер'янова. К. : Ін-Юре, 1999. 272 с.
33. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельника. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
34. Дзюндзюк, В. Порівняльний аналіз публічного менеджменту та публічного адміністрування. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Магістр, 2006. Вип.1 (136). С. 10–13.
35. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовців. К. : ІнЮре, 1999. – 244 с.
36. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба. 524 с.
37. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О.Ю. Куленкової]. К. : УАДУ, 2000. 52 с.
38. Желтук, Т. Державна служба : навч. посіб. К. : Професіонал, 2005. 576 с.
39. Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз. К. : Основи, 1996. 420 с.
40. Золотарьова Я. С. Особливості проходження державної служби в судових органах. Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. URL : http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_2/24.pdf.
41. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / за заг. ред. В. М. Мартиненка. Харків : Магістр, 2008. – 304 с.
42. Карпа М. І., Дудник А.І. Публічна служба: основні тенденції розвитку. Наук. вісн. 2009. Вип. 3. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf.
43. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Демократичне врядування. 2011. Вип. 6. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf.
44. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
45. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2006 р. // Відом. Верховної Ради України. 2005. № 35 36 ; № 37. Ст. 446.
46. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, О. М. Панесюк [за ред. С.В. Ківалова, О. І. Харитонової]. Харків : Одіссей, 2005. 552 с.
47. Колодій, А. Принципи права України : монографія. К. : Юрінком

Інтер, 1998. 208 с.

48. Колпаков, В. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

49. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. К. : Україна, 1996. – 119 с.

50. Конончук, С. Парламентська опозиція в Україні : модель та провадження : дослідження проблеми. К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. 64 с.

51. Концепція адміністративної реформи в Україні : затверджена указом Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/810/98>.

52. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення. Київ, 2004. 345 с.

53. Криштанович М. Ф. Трансформація державного управління органами внутрішніх справ України в контексті національної безпеки : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 480 с.

54. Куйбіда В. С., Хорошенюк О.В. Організація публічної служби України : монографія. Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г., 2016. 271 с.

55. Куйбіда, В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. К. : МАУП, 2004. 432.

56. Лазор, О. Державна служба в Україні : публічна служба. К. : Дакор, 2005. 472 с.

57. Лазор, О. Інститут публічної служби в Республіці Італія. Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (22 березня 2007 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. канд. фіз.-мат. наук., доцента П.І. Шевчука. Л. : ЛРІДУ НАДУ. 2007. Ч. 1 С. 253–258.

58. Лазор, О. Територіальна організація влади в Україні. К. : Дакор, 2007. 576 с.

59. Ласійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу. Наук. вісн. 2009. Вип. 3. URL : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Lasijchuk.pdf.

60. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія. К. : НАДУ, 2016. 304 с.

61. Линц, Х. Руйнування демократичних режимів : криза та відновлення рівноваги. Проблеми Східної Європи. Вашингтон. 1993. №39–40.

62. Липовська Н. А. Евристичні можливості застосування системного підходу до аналізу Державної митної служби України як спеціального соціального інституту державної служби. Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2003. Вип. 3. С. 194 – 208.

63. Липовська Н. Особливості інституційного розвитку державної служби України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2009.

Вип. 2 (2). URL : www.dpuara.dp.ua/zbirnik.

64. Лопушинский І. П. Вступ на публічну службу: європейський досвід для України. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf>.

65. Луговий, В. Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз зарубіжного досвіду), Вісн. УАДУ. 1999. № 1 С. 46–55.

66. Малиновський, В. Державна служба: теорія і практика : навч. посібник. К. : Атіка, 2003. 160 с.

67. Малиновський, В. Державне управління : навч.посібник. вид. 2-е, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

68. Малиновський, В. Публічна адміністрація: постановка проблеми. Вісн. НАДУ. К. : НАДУ. 2006. №1. С. 33–39.

69. Мартиненко, В. Кадрова політика у сфері публічного управління : формування в контексті французького досвіду. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. праць. Харків : Магістр. 2006. №2. С. 210–16.

70. Митний кодекс України : від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

71. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб : від 23 лип. 1996 р. № 995_788. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

72. Міжнародний пакт «Про громадянські і політичні права» : від 16 груд. 1966 р. URL : zakon.rada.gov.ua/go/995_043.

73. Міністерство юстиції України : офіційний сайт: URL : <https://minjust.gov.ua/pages/mission>.

74. Модельний кодекс поведінки для державних службовців : додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11 трав. 2000 р. № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців. URL : <http://komitet.in.ua/?p=853>.

75. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

76. Мустафин, А. «Опозиція її Величності. 2007. №2(631) С.2. 20 січня.

77. Нанівська, В. Публічна політика – виклик для нашої влади. URL : <http://www.icps.kiev.ua/about/experts/detailed/html?exp=vnanivska-26k-Coched-seminarpages>

78. Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби. Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип.56. С. 18 – 23. URL : <http://nbuv.gov.ua>.

79. Нижник, Н. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб.: [за заг. ред Н.Р. Нижник]. К. : УАДУ, 1998. 160 с.

80. Нижник, Н. Управління у державних організаціях : принципи державного управління. К. : УАДУ, 1998, 16 с.

81. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. (А-Э) 42000 слів.

- / [укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. К.: Аконіт, 1998. Т.1 1998. 910 с.
82. Оболенський О. Ю. Державна служба. Київ: КНЕУ, 2006. 468 с.
83. Оболенський, О. Державна служба України : реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія. Хмельницький : Поділля, 1998. 294 с.
84. Озірська, С. Система державної служби європейських країн : Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : науково-аналітичне дослідження. К. : УАДУ, 1999. 168 с.
85. Олуйко В. М. До питання правового забезпечення добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій. URL : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pdf>.
86. Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні. Вісн. держ. служби України. 2006. №3. С. 24–26.
87. Опанасюк, Г. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа). Вісн. УАДУ. 2000. № 3. С. 331–336.
88. Опанасюк, Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія. К. : УАДУ, 2001. 284 с.
89. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. К. : КНУКіМ, 2016. 67 с.
90. Парсонс, Т. Поняття суспільства : компоненти та їх взаємовідносини. THESIS. 1993. Т.1, вип. 2. С. 94–122.
91. Петренко, О. Державна служба в контексті формування публічних відносин. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ. 2006. Вип.4(26). С. 202–209.
92. Петренко, О. Організаційно-правові основи політичної взаємодії в інституті публічної служби. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2007. Вип.1 С. 158–166.
93. Петренко, О., Баштанник В. Політична опозиція як елемент публічного управління. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2006. Вип.4. С. 65–74.
94. Петришин, А. Державна служба. Історико-теоретичні передумови, порівняльно-правовий логіко-понятійний аналіз : монографія. Харків : Факт, 1998. 234 с.
95. Петришин О. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії. Вісник Академії правових наук України. – 2001. № 2 (25). С. 34-41.
96. Письменний І., Липовська Н. Види державної служби: теоретична полеміка. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 4 (27). С. 200 209.
97. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2015

р. № 17 // Офіц. вісн. України. 2015. № 6. Ст. 127.

98. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 306. URL : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248994842>.

99. Пітерс, Г. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. : матеріали XVIII міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 черв. 2005. ; укл. С.В. Соколик. К. : К.І.С., 2005. 27–34с.

100. Побочний, І. Конфліктний характер взаємовідносин влади та опозиції в демократичному суспільстві. Науково-теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2007. №2(52). С. 123–127.

101. Податковий кодекс України : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

102. Політика Європейської інтеграції : навч. посіб. / під ред. д.філос.н., проф. В.Г. Воронкової. К. : Професіонал, 2007. 512 с.

103. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. / упор. В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкін. К. : Генеза, 1997. 400 с.

104. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 11 лип. 2013 р. № 593. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

105. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 лип. 1991 р. № 114. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

106. Поняття та правова природа публічної служби і публічного службовця // Юридична бібліотека № 1. URL: <http://meگو.info page=3>.

107. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. Форум права. 2011. № 4. С. 583 – 587. URL : http://nbuv.gov.ua–JRN/FP_index.

108. Прийняття на державну службу у країнах Європейського Союзу : інформ. довідка, підготовл. Європ. інформ.-дослідн. центром на запит народного депутата України. URL : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>.

109. Про військовий обов'язок і військову службу : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-XII : в редакції від 20 квіт. 2017 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.

110. Про військову поліцію : проект Закону України від 21 січ. 2015 р. № 1805. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

111. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 13 берез. 2014 р. № 877-VII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/877-18>.

112. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : закон України від 15 берез. 2016 р. № 1022-VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>.

113. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури : постанова Кабінету Міністрів України від 30 серп. 2017 р. № 657. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657-2017-п>.

114. Про внесення змін до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 885. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/885-2015-%D0%BF>.

115. Про громадські об'єднання : закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. URL : <http://search.ligazakon.ua>.

116. Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 30 серп. 2017 р. № 704. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/704-2017-%D0%BF>.

117. Про Державне бюро розслідувань : закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

118. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

119. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15/page2>.

120. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03 квіт. 2003 р. № 662-IV // Відом. Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

121. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.

122. Про дипломатичну службу : закон України від 20 верес. 2001 р. № 2728-III. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.

123. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

124. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page2>.

125. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ

Національного агентства України з питань державної служби від 05 серп. 2016 р. № 158. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

126. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 360. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.

127. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1052. URL : <http://www.kmu.gov.ua>.

128. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

129. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2006 р. № 960. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

130. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 12 квіт. 2016 р. № 149. URL : http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.

131. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 65. URL : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>.

132. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Нацдержслужби України від 03 берез. 2016 р. № 47. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.

133. Про Збройні Сили України : закон України від 06 груд. 1991 р. № 1934-XII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

134. Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України № 278 (278/2004) від 05 бер. 2004 р. URL: <http://www.rada.gov.ua>

135. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України №1/2005 від 05 січн. 2005 р. URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%2f2005>.

136. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-18 // Відом. Верховної Ради України. 2014. № 47. С. 2051.

137. Про Національну гвардію України : закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-18 // Відом. Верховної Ради України. 2014. № 17. С. 594.

138. Про Національну поліцію: закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

139. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 груд. 2010 р. № 1085/2010. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

140. Про очищення влади : закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2041.

141. Про правила етичної поведінки : закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

142. Про прокуратуру : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

143. Про публічну службу : закон Естонської Республіки від 25 січ. 1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. С. 467 517.

144. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. С. 2021.

145. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

146. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.

147. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : указ Президента України від 06 черв. 2016 р. № 240/2016. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.

148. Про Службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

149. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07 черв. 2001 р. № 2493-III. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

150. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : закон України від 20 груд. 1991 р. № 2011-XII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

151. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. Урядовий кур'єр. 2015. № 6.

152. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. Відомості. Верховної Ради України. 2016. № 31. С. 545. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

153. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p>.

154. Про утворення Державного бюро розслідувань : постанова Кабінету

Міністрів України від 29 лют. 2016 р. №127. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF>.

155. Про цивільну службу : закон держави Польща в редакції від 18 груд. 1998 р. URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

156. Програма інтеграції України до Європейського Союзу. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.

157. Прокопенко Л. Л. Публічна служба в країнах ЄС, Шабатіна І.А. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.

158. Прудиус Л. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 66 – 76.

159. Прудиус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. Аспекти публічного управління. 2016. № 8. С. 66 – 74.

160. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.

161. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розроб. / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. К. : НАДУ, 2013. 64 с.

162. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.

163. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 263 с.

164. Публічність. Професійність. Неупередженість : звіт про діяльність Національного агентства України з питань державної служби за 2016 рік. URL : http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyu_zvit_nads.pdf.

165. Ребкало, В. Політичні інститути у процесі реформування системи влади: навч. посіб. К. : Міленіум, 2003. 172 с.

166. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право. 2012. № 3. С. 269 – 273.

167. Рябов, С. Опозиція як джерело альтернативної політики. Вибори і демократія. 2006. № 4. С. 9–20.

168. Савченко, Б. Зміна пріоритетів у реформуванні державної служби як передумова успішної інтеграції України до ЄС. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. прац. Харків : Магістр. 2005. № 3. С.291–296.

169. Саймон, Г. Адміністративна поведінка: Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : [пер. з англ.]. К. : АртЕк, 2001. 392 с.

170. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. К. : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.

171. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 2. 520 с.
172. Серьогін, С. Взаємодія держави й суспільства та роль державного управління в цьому процесі: синергетичний підхід. Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. Харків : Магістр, 2007. Вип.1 (16). С. 11–17.
173. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
174. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. Аспекти публічного управління. 2013. № 1. С. 58 – 65. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12.
175. Серьогін, С., Баштанник В. Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2(28). С. 3–14.
176. Серьогін С. М., Липовська Н.А., Серьогін С.С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5, № 8 – 9. С. 22 – 35.
177. Сидоренко Н. С. Культура державного управління як вид культури (субкультура): структурний аналіз. Держава та регіони. Серія : Державне управління. 2009. № 4. С. 62 – 67.
178. Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах : [пер. з англ. Ю.Д. Полянського]. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 289 с.
179. Сіцинський, А Державна служба і державна бюрократія управління. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. : зб. наук. пр. : Хмельницький, 2004. Вип. 1–2 (9–10). С. 317–323.
180. Сіцинський, А Концептуальні основи розвитку державної служби України. Статистика України. 2003. № 2(21). С. 43–48.
181. Сіцинський А. С. Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно-психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України) : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. / Сіцинський А. С. Київ, 2008. 40 с.
182. Сіцинський А. С., Литвин О.В. Особливості та класифікація функцій державної служби в сучасних умовах. Університетські наукові записки. 2009. № 3. С. 286 – 290.
183. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації : інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України Університету Індіани (Блумінгтон, США). К., 2006. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/pls/mpz/parlaments.list>.
184. Стельмащук А.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах. Економіка та держава. 2012. № 4. С.125-129.

185. 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.
186. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. Публічне управління: теорія і практика : зб. наук. пр. 2012. № 1. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book>.
187. Федець, А., Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2005. № 2. С. 235–253.
188. Філософський енциклопедичний словник : [ред. кол. В.І. Шинкарук (голова ред кол.)]. К. : Абрис, 2002. 742 с.
189. Харитонова, О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. Харків : Одісей, 2002. 592 с.
190. Хачатурян, Х. Сутність та напрями інноваційного розвитку державної служби в Україні. Менеджер. 2006. № 1(35). С. 16–21.
191. Хорошенюк О. В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 251 с.
192. Хорошенюк О. В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби. Теорія та практика держ. упр. 2014. Вип. 3. С. 230-238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_32.
193. Цветков, В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти : монографія. К. : Ін Юре, 2003. 496 с.
194. Черленяк, І. До проблеми впорядкування суспільно-управлінських відносин у контексті політичної та адміністративної реформи в Україні. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2004. Вип.2(16). С.59–67.
195. Черноног, Є. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. К. : Знання, 2008. 458 с.
196. Шаров, Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг. Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2004. Вип.4 (26). С.230–237.
197. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [Ю.С. Шемшеченко (голова редкол.) та ін.]. К. : Укр. енцикл., т.5. 1998. 734 с.
198. Янюк Н. Е. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісн. Львів. ун-ту. 2010. Вип. 51. С. 162 – 167.
199. Arnstein, S. A ladder of citizen participation in the USA. Journal of the Royal Town Planning Institute, Vol.57, no.4. P. 176–182.
200. Dahl, R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven and London: Yale University Press, 1971. 74 p.
201. Elifort, M. Politische Opposition in den Vereinigten Staaten und in Deutschland. Die USA als historisch-politische undkulturelle Herausforderung. Vermittlungsversuche. Trier, 2003. S. 151–172.

202. Goudnay, B. Introduction a la science administrative: Les administrations publiques dans les societes contemporaines. Paris, 1966. P. 7–8.

203. Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition. Geneva: Inter-Parliamentary Union. URL : <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>

204. Schmitz, G. The Opposition In A Parliamentary System. URL : <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>.

205. Waldo, D. The study of Public Administration: Third edition. New York: The McMillan Company, 1955. 216 p.

206. Wilson, W. The study of Administration // Political Science Quarterly. – 1887. Vol.2. № 1 (June). P. 197–222. URL : <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?documentprint=465>).

207. Who rules: politico-administrative Relations. NISPAcee, 2001. 443 p.

Навчальне видання

**Сидоренко Наталія Сергіївна
Шевченко Сергій Олексійович
Липовська Наталія Анатоліївна**

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Навчальний посібник

Редактори, оригінал-макет –
Є. В. Коваленко-Марченкова, А. В. Самотуга
Редактор *Н. В. Леонова*

Підп. до друку 30.03.2023. Формат 60x84/16. Друк – цифровий. Гарнітура – Times.
Ум.-друк. арк. 15,35. Обл.-вид. арк. 16,50. Тираж – 40 прим. Зам. № 09/23-нп

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, rvv_vonr@dduvs.in.ua
Свідоцтво про внесення до державного реєстру ДК № 6054 від 28.02.2018